

Naczelny Sąd Administracyjny
ul. Gabriela Piotra Boduena 3/5
00-011 Warszawa
Izba Ogólnoadministracyjna
WYDZIAŁ II

Dnia 27 lutego 2023 r.
Sygn. akt II OSK 50/23

W odpowiedzi należy podać
sygnaturę akt Sądu

GP
1-03-2023

Rada Gminy Dywity
Olsztyńska 32
11-001 Dywity

A. Stachowicz
02.03.2023
URZĄD GMINY W DYWITACH
Wpł 2023-03-01
3502

Sekretariat Naczelnego Sądu Administracyjnego Izby Ogólnoadministracyjnej Wydziału II przesyła odpis postanowienia z dnia **23 lutego 2023 r.** sygn. akt **II OSK 50/23** w sprawie ze skargi kasacyjnej Daniela Domżańskiego i Eweliny Domżańskiej od postanowienia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 27 października 2022 r. sygn. akt II SA/OI 514/22.

Załączone orzeczenie jest ostateczne i nie podlega zaskarżeniu.

z up. kierownika sekretariatu

Monika Czoplička
Czoplička
sekretarz sądowy

W załączeniu:

- odpis w/w orzeczenia

POSTANOWIENIE

Dnia 23 lutego 2023 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący sędzia NSA Leszek Kiermaszek

po rozpoznaniu w dniu 23 lutego 2023 r.
na posiedzeniu niejawnym w Izbie Ogólnoadministracyjnej
skargi kasacyjnej Daniela Domżańskiego i Eweliny Domżańskiej
od postanowienia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie
z dnia 27 października 2022 r. sygn. akt II SA/OI 514/22
o odrzuceniu skargi Daniela Domżańskiego i Eweliny Domżańskiej
na uchwałę Rady Gminy Dywity
z dnia 27 maja 2022 r. nr XXXVII/351/22
w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego
w obrębie geodezyjnym Sętań, gmina Dywity – etap 1
postanawia:

oddalić skargę kasacyjną.



Na oryginale właściwy podpis
Za zgodność z oryginałem

Monika Czaplicka
sekretarz sądowy

UZASADNIENIE

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie postanowieniem z dnia 27 października 2022 r., sygn. akt II SA/OI 514/22 odrzucił skargę Daniela Domżańskiego i Eweliny Domżańskiej (dalej określanych jako skarżący) na uchwałę Rady Gminy Dywity z dnia 27 maja 2022 r., nr XXXVII/351/22 w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w obrębie geodezyjnym Sętań, gmina Dywity – etap 1.

Skarżący wnieśli skargę na wskazaną uchwałę, domagając się stwierdzenia nieważności jej § 13 w części dotyczącej terenu oznaczonego symbolem 1U/MN, a także § 16 i 17 w związku z wystąpieniem przesłanki nieważności aktu planistycznego z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r. poz. 503, ze zm.; dalej zwanej ustawą), to jest istotnego naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego w postaci sprzeczności z e Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Dywity.

Motywuując skargę wyjaśnili, że naruszenia ich interesu prawnego upatrują w fakcie, że są właścicielami nieruchomości gruntowej o nr 147/10, która wraz z sąsiednimi gruntami, tj. działkami nr 219/1 i 219/2 (wyodrębnionymi na skutek podziału działki nr 147/47), objęta jest planem miejscowym uchwalonym zaskarżoną uchwałą. Jej ustalenia, w ocenie skarżących, oprócz oczywistej niezgodności ze Studium, negatywnie wpływają na ich nieruchomość. Straci bowiem na wartości, a obecnie jest ona bardzo atrakcyjna pod względem krajobrazowym. Sytuacja ta ulegnie zmianie po zabudowaniu tych terenów obiektami usługowymi i mieszkalnymi, co nie jest zgodne z wytycznymi zawartymi w Studium. Podkreślili, że przedkładali uwagi do kolejnych wersji planu, których zasadnicza część nie została uwzględniona.

Skarżący argumentowali, że zgodnie ze Studium część terenów oznaczonych w zaskarżonej uchwale symbolem 1U/MN, w szczególności działki o nr 219/1 i 219/2 należą do terenów rolniczej przestrzeni produkcyjnej. Przedmiotowy obszar został oznaczony w Studium jako SUR (strefa umiarkowanego rozwoju), a jako jego przeznaczenie wskazano rozwój funkcji rolnej, turystycznej i mieszkaniowej, nie

przewidziano powstawania na tym terenie obiektów o charakterze usługowym. W opinii skarżących zmiana przeznaczenia tych terenów z rolniczego na mieszkalno-usługowy w istotny sposób modyfikuje określone w Studium wytyczne dotyczące przedmiotowego obszaru.

Skarżący podkreślili także, że Rada Gminy nie dopełniła ciążących na niej obowiązków nakładanych przez art. 1 ust. 2 pkt 2 i 3, art. 15 ust. 2 pkt 2, 3 i 3a ustawy w związku z art. 5 i 6 Europejskiej Konwencji Krajobrazowej (Dz. U. z 2006 r. Nr 14, poz. 98), art. 2 ust. 1 pkt 1-7, art. 3 pkt 1, art. 5 pkt 8 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2022 r. poz. 916, ze zm.), art. 71 ust. 3, art. 72 ust. 1 pkt 5 w związku z art. 72 ust. 5, art. 73 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2021 r. poz. 1973, ze zm., obecnie Dz. U. z 2022 r. poz. 2556, ze zm.), przez co walory krajobrazowe zarówno ich nieruchomości, jak i nieruchomości sąsiednich nie zostaną zachowane.

W odpowiedzi na skargę, udzielonej przez Radę Gminy Dywity, wniesiono o jej oddalenie, gdyż plan nie narusza ustaleń Studium. Organ przyznał, że działki nr 219/1 i 219/2 położone są w strefie SUR, dla której przewidziano rozwój głównie funkcji rolnej i turystycznej oraz mieszkaniowej. Podkreślił jednak, że wzdłuż południowej strony drogi powiatowej nr 1442N wyznaczono tereny rozwojowe pod zabudowę mieszkaniową z usługami dla obsługi mieszkańców. Jednocześnie, według organu, ustalenia planu realizują wymogi wynikające z przepisów prawa, szczególnie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz ustawy Prawo ochrony środowiska. W planie uregulowano także kwestie zaopatrzenia w wodę, odprowadzania i oczyszczania ścieków oraz odprowadzania wód opadowych z dróg i działek budowlanych. Organ zaznaczył, że przy przygotowywaniu projektu planu wykorzystano opracowania sporządzone w toku procedury planistycznej, to jest "Opracowanie ekofizjograficzne", "Prognozę oddziaływania na środowisko" oraz "Prognozę skutków finansowych uchwalenia planu", wymagane odpowiednimi przepisami.

Odrzucając skargę na podstawie art. 58 § 1 pkt 5a ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2022 r. poz. 329, ze zm., obecnie Dz. U. z 2023 r. poz. 259; dalej zwanej P.p.s.a.) Wojewódzki Sąd Administracyjny wyjaśnił najpierw, że należało zbadać, czy doszło

do naruszenia interesu prawnego skarżących, gdyż merytoryczna ocena zasadności skargi wniesionej na podstawie art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559, ze zm., obecnie Dz. U. z 2023 r. poz. 40; dalej zwanej u.s.g.) jest możliwa tylko wtedy, jeśli skarżący mają legitymację procesową do wniesienia skargi.

Odpowiadając przecząco na tak postawione pytanie Sąd stwierdził, że wymienione przez skarżących okoliczności wskazują jedynie na istnienie ich interesu faktycznego. Skarżący nie wskazali na przepisy prawa, które gwarantowałyby im zachowanie walorów krajobrazowych okolicy, w której położona jest ich działka i z tego powodu ogranicza zabudowę działek sąsiednich. W ocenie Sądu także spadek wartości działki skarżących nie może stanowić o naruszeniu ich interesu prawnego. Rozwijając ten wątek wyjaśnił, że przepisy prawa nie uzależniają możliwości zabudowy terenów sąsiednich od kwestii spadku wartości określonej nieruchomości zauważając jednak, że skarżący nie wykazali, że wartość ich nieruchomości rzeczywiście spadnie.

Sąd podkreślił, że wprowadzone zapisy planu w żaden sposób nie ograniczają możliwości zagospodarowania działki skarżących. Przeznaczenie terenów sąsiednich na cele zabudowy usługowo-mieszkaniowej nie powoduje żadnych zmian w zakresie uprawnień skarżących wynikających z tytułu własności do ich nieruchomości, a tym samym nie wpływa bezpośrednio na naruszenie interesu prawnego. W konsekwencji nie narusza istoty ich prawa własności. Zaznaczył przy tym, że należąca do skarżących działka jest również przeznaczona w planie na cele zabudowy usługowo-mieszkaniowej. Skonstatował zatem, że skarżący nie wykazali naruszenia interesu prawnego w zaskarżeniu uchwały i w tej sytuacji nie może dokonać merytorycznej oceny zarzutów podniesionych w skardze.

Skargę kasacyjną od tego postanowienia wnieśli skarżący, reprezentowani przez pełnomocnika będącego radcą prawnym, zaskarżając to orzeczenie w całości. Skarga kasacyjna zawiera po jednym zarzucie naruszenia prawa procesowego i materialnego.

Ten pierwszy został odniesiony do art. 58 § 1 pkt 5a P.p.s.a.. Pełnomocnik wytknął jego niewłaściwe zastosowanie polegające na uznaniu, że skarżący wykazali jedynie naruszenie ich interesu faktycznego, a nie interesu prawnego, w związku

z czym przedmiotowa skarga została odrzucona, mimo że interes prawny został wykazany.

Zarzut naruszenia prawa materialnego dotyczył naruszenia art. 101 ust. 1 u.s.g. przez jego błędne zastosowanie i uznanie, że skarżący nie mają legitymacji procesowej do złożenia przedmiotowej skargi, w związku z czym zapadło postanowienie o jej odrzuceniu. W ocenie pełnomocnika realizacja zaskarżonej uchwały prowadzi do naruszenia wykonywanych przez skarżących uprawnień jako właścicieli działki 147/10, a także do uciążliwych immisji.

W oparciu o wskazane podstawy kasacyjne pełnomocnik wniósł o uchylenie zaskarżonego postanowienia w całości i rozpoznanie skargi kasacyjnej na rozprawie.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej jej autor stwierdził, że według informacji uzyskanych przez skarżących, na sąsiednich działkach w przyszłości zostanie zrealizowana zabudowa mieszkalno-usługowa, w tym m.in. Dom Pomocy Społecznej. Zdaniem pełnomocnika doświadczenie życiowe wskazuje, że tego typu obiekt z uwagi na stan zdrowia rezydentów jest źródłem wszelkiego rodzaju uciążliwych immisji, takich jak hałas czy wszelkiego rodzaju nieprzewidywalne zachowania mieszkańców, często cierpiących na zaburzenia psychiczne. Powyższe w połączeniu z aspektami krajobrazowymi w sposób negatywny będzie oddziaływać na nieruchomość należącą do skarżących, jej wartość, a także wykonywanie przysługującego im prawa własności w rozumieniu prawa sąsiedzkiego.

Pełnomocnik zauważył, że plan miejscowy może naruszać interes prawny właścicieli nieruchomości nawet wtedy, gdy nieruchomości te nie są objęte tym planem miejscowym. Naruszenie przez plan miejscowy interesu prawnego właścicieli nieruchomości znajdujących się poza obszarem objętym planem wynika ze znaczenia, jakie ma plan miejscowy dla prawa sąsiedzkiego, zatem tym bardziej będzie miało to znaczenie w odniesieniu do nieruchomości, która jest objęta planem. Wyraził przekonanie, że skutek podjęcia zaskarżonego aktu dojdzie do naruszenia konkretnego interesu prawnego skarżących wynikającego z przepisów prawa cywilnego. Skarżący wyrażają konkretne obawy związane z planowaną inwestycją to jest wystąpienia uciążliwych immisji, w szczególności hałasu, obniżenia wartości przedmiotowej działki. Argumentował dalej, że skoro właściciele sąsiednich nieruchomości objętych planem miejscowym będą mogli z tych nieruchomości

korzystać w sposób określony w planie, to właściciele sąsiednich nieruchomości, będą musieli więcej znosić. O ile nieruchomości leżą w bezpośrednim sąsiedztwie, a nadto ustalenia planu otwierają szerokie możliwości przed właścicielem jednej z nich w zakresie wykonywania prawa własności, to ustalenia planu dla jednej nieruchomości naruszać będą interes prawny właściciela sąsiedniej nieruchomości, czyli skarżących. W świetle powyższych rozważań, w ocenie pełnomocnika, interes prawny do złożenia skargi został wykazany, zatem skarga powinna zostać rozpoznana merytorycznie.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna okazała się niezasadna.

W rozpoznawanej sprawie przedmiotem skargi do sądu administracyjnego, wniesionej przez skarżących na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g., była uchwała rady gminy w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Stosownie do treści tego przepisu każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostało naruszone uchwałą lub zarządzeniem, podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego. Podmiotowość wnoszącego skargę w takim postępowaniu kształtuje się więc odmiennie niż w innych postępowaniach w sprawie sądowoadministracyjnej, gdyż podstawą legitymacji skargowej jest nie tylko istnienie, posiadanie przez skarżącego interesu prawnego lub uprawnienia, lecz naruszenie tego interesu lub uprawnienia. Powinnością sądu na wstępnym etapie postępowania jest więc ocena, czy wnoszący skargę wykazał naruszenie własnego, konkretnego interesu prawnego lub uprawnienia, gdyż dopiero stwierdzenie naruszenia otwiera możliwość dokonania merytorycznej kontroli, czy wraz z tym naruszeniem doszło do naruszenia obiektywnego porządku prawnego; przede wszystkim istotnego naruszenia trybu i zasad sporządzania planu miejscowego, naruszenia właściwości organów (art. 28 ust. 1 ustawy). Stwierdzenie zaś przez sąd, że interes prawny lub uprawnienie skarżącego nie zostały naruszone stwarza podstawę do jej odrzucenia na mocy art. 58 § 1 pkt 5a P.p.s.a.

Słusznie Sąd pierwszej instancji zwrócił uwagę na tę regulację prawną i przed przystąpieniem do kontroli zaskarżonej uchwały w jej całokształcie zbadał legitymację skargową wnoszących skargę.

Skarżący naruszenie własnego interesu prawnego upatrywali w posiadaniu tytułu rzeczowego do nieruchomości położonej w terenie przeznaczonym pod zabudowę usługowo-mieszkalną. Według nich dopuszczenie ustaleniami planu miejscowego zagospodarowania tego terenu budynkami usługowymi i mieszkalnymi po pierwsze nie jest zgodne z obowiązującym studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, dodatkowo spowoduje konieczność znoszenia immisji i po drugie doprowadzi do spadku wartości ich nieruchomości, bardzo atrakcyjnej pod względem krajobrazowym. Wbrew jednak stanowisku pełnomocnika skarżących pogląd Sądu o niewykazaniu naruszenia ich interesu prawnego jest trafny.

Przed odniesieniem się tych zarzutów nie sposób jednak nie zauważyć, że podstawy skargi kasacyjnej zostały zredagowane niezwykle wąsko, nie obejmują one przepisów materialnoprawnych mogących wykazać, że norma prawna wpływająca z ich treści w sposób bezpośredni oddziałuje na ich interes prawny lub uprawnienie, naruszający ten interes lub uprawnienie. Znacznie osłabia to skuteczność tak zredagowanej skargi kasacyjnej, jako że Naczelny Sąd Administracyjny obowiązany jest rozpoznać sprawę w granicach skargi kasacyjnej (art. 183 § 1 P.p.s.a.).

Działka nr 147/44 oraz dwie sąsiednie działki nr 219/1 i 219/2 (powstałe na skutek podziału większej działki nr 147/10) położone są w terenie oznaczonym na rysunku planu symbolem 1U/MN, przeznaczonym, zgodnie z § 16 ust. 1 planu miejscowego, pod zabudowę usługowo-mieszkalną. W zakresie zagospodarowania tego terenu dopuszczono m.in. budowę na każdej działce jednego budynku usługowego, usługowo-mieszkalnego lub mieszkalnego jednorodzinnego, budowę jednego budynku gospodarczego i garażowego z określeniem parametrów kształtowania zabudowy (§ 16 ust. 3 i 4 planu miejscowego). Teren ten w obowiązującym Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy określony został jako Strefa o umiarkowanym rozwoju - SUR (s.17). Strefa ta pod względem zagospodarowania terenów to rolnicze zaplecze gminy, jednakże z dopuszczeniem na nim gospodarstw agroturystycznych i specjalistycznych, wyznaczono w niej również tereny rozwojowe pod zabudowę mieszkaniową i usługową dla obsługi mieszkańców (wzdłuż drogi powiatowej od strony południa). W strefie tej funkcja rolna i turystyczna oraz mieszkaniowa zostały

przewidziane do rozwoju.

Należy stwierdzić, że stopień związania planów miejscowych ustaleniami studium zależy w znacznej mierze od brzmienia ustaleń studium i może on być, w zależności od szczegółowości jego ustaleń, większy lub mniejszy. Ustalenia studium nie muszą być przeniesione wprost do postanowień miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ale nie mogą również być ze sobą sprzeczne (zob. wyrok NSA z dnia 6 grudnia 2017 r., sygn. akt II OSK 1107/16 - LEX nr 2442941). Oznacza to, że konkretyzacja przeznaczenia terenu następuje w planie miejscowym, jednak w ramach władztwa planistycznego organ gminy nie może wyjść poza ustalenia wynikające ze studium (zob. wyrok NSA z dnia 29 czerwca 2022 r., sygn. akt II OSK 1121/21 - LEX nr 3404398). Sąd pierwszej instancji w taki właśnie sposób pojmując związek planu miejscowego ze studium zasadnie przyjął, że skarżący naruszenia ich interesu prawnego nie mogą upatrywać w tym, że plan miejscowy w jednostce o symbolu 1 U/MN narusza ustalenia Studium, gdyż taka sprzeczność (niezgodność) nie występuje. W Studium przewidziano jednak możliwość wyznaczenia terenów pod zabudowę, a funkcje mieszkaniową i turystyczną na równi z rolniczą przeznaczono do dalszego rozwoju. Akcentowane przez nich walory krajobrazowe tego terenu są chronione, chociażby ze względu na przeznaczenie planistyczne sąsiednich terenów: pod zielenią urządzonej z uzupełniającym przeznaczeniem jako tereny wypoczynku, sportu i rekreacji (symbol 5ZU - § 19) i wody powierzchniowe śródlądowe (symbol 1WS - § 24), w obu jednostkach z zakazem zabudowy. W tym więc zakresie skarżący nie mogą upatrywać naruszenia ich interesu prawnego lub uprawnienia.

Naruszenia nie usprawiedliwia również powoływanie się na możliwy, zdaniem skarżących, spadek wartości ich nieruchomości w przypadku realizacji zabudowy na sąsiednich działkach. Słusznie Sąd pierwszej instancji stwierdził i przekonująco umotywował, że tak skonstruowany zarzut może świadczyć nie o naruszeniu interesu prawnego, lecz faktycznego. Wyrażane zaś obawy związane z koniecznością znoszenia uciążliwych immisji wskutek przyszłej, ewentualnej zabudowy na sąsiednich działkach ocenić należy w kategoriach hipotetycznych zagrożeń. Aczkolwiek poza podstawami kasacyjnymi znalazły się przepisy ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (Dz. U. z 2022 r. poz. 1360) o ochronie własności,

przede wszystkim jej art. 140 i art. 144 (jedynie w uzasadnieniu odwołano się trzykrotnie do treści ostatniego z nich), należy zauważyć, że własność nie jest prawem absolutnym, która daje właścicielowi nieograniczoną władzę nad rzeczą. Właściciel może, z wyłączeniem innych osób, korzystać z rzeczy zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swego prawa, może również rozporządzać rzeczą, jednakże w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego (art. 140 K.c.). Ustalenia planu miejscowego kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności (art. 6 ust. 1 ustawy). Jak zaś zauważono, przeznaczenie terenu oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, będącym aktem prawa miejscowego (art. 4 ust. 1 i art. 14 ust. 8 ustawy). Rację ma pełnomocnik wnoszących skargę kasacyjną, powołując się na wyrażoną w art. 144 K.c. zasadę, że właściciel nieruchomości powinien przy wykonywaniu swego prawa powstrzymać się od działań, które by zakłócały korzystanie z nieruchomości sąsiednich ponad przeciętną miarę, wynikającą ze społeczno-gospodarczego przeznaczenia nieruchomości i stosunków miejscowych. W przypadku realizacji zamierzenia budowlanego zasada ta została rozwinięta w przepisach ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz. U. z 2021 r. poz. 2351, ze zm.) - zob. m.in. art. 5 ust. 1, w tym pkt 9 i znajdzie w pełni zastosowanie w toku postępowania przed organem administracji architektoniczno-budowlanej, o ile takowe zostanie uruchomione. Wówczas poszanowanie uzasadnionych ich interesów będzie zapewnione.

Z tych przyczyn Naczelny Sąd Administracyjny, wobec braku podstaw branych pod rozwagę z urzędu, oddalił skargę kasacyjną stosownie do art. 184 P.p.s.a.

Aczkolwiek pełnomocnik skarżących wnosił o rozpoznanie sprawy na rozprawie, to jednakże Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznał skargę kasacyjną na posiedzeniu niejawnym, zgodnie z art. 182 § 1 P.p.s.a. Przedmiot zaskarżenia stanowiło bowiem postanowienie wojewódzkiego sądu administracyjnego odrzucające skargę.



Na oryginale właściwy podpis
Za zgodność z oryginałem

Monika Czaplicka
sekretarz sądowy