

**ODPIS ORZECZENIA
NIEPRAWOMOCNEGO**

sygn. akt II SA/OI 514/22

POSTANOWIENIE

Dnia 27 października 2022 roku

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie
w składzie następującym:

Przewodnicząca	sędzia WSA Katarzyna Matczak
Sędziowie	sędzia WSA Bogusław Jażdżyk (spr.) sędzia WSA Piotr Chybicki
Protokolant	specjalista Wojciech Grabowski

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 27 października 2022 roku
sprawy ze skargi Daniela Domżańskiego i Eweliny Domżańskiej
na uchwałę Rady Gminy Dywity
z dnia 27 maja 2022 roku nr XXXVII/351/22
w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego
w obrębie geodezyjnym Sętań, gmina Dywity – etap 1.
postanawia

- odrzucić skargę.



Na oryginale właściwe podpisy

ZA ZGODNOŚĆ Z ORYGINAŁEM

SPECJALISTA
Wojciech Grabowski
Wojciech Grabowski

UZASADNIENIE

Ewelina Domżańska i Daniel Domżański (dalej jako: skarżący), powołując się na art. 101 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2022 r., poz. 559 ze zm., dalej jako: u.s.g.), wnieśli do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie skargę na uchwałę Rady Gminy Dywity nr XXXVII/351/22 z dnia 27 maja 2022 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w obrębie geodezyjnym Sętań, gmina Dywity etap I.

Zaskarżonej uchwale skarżący zarzucili naruszenie przepisów prawa materialnego, mianowicie:

I. art. 9 ust. 4 w zw. z art. 20 ust. 1, art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 503; dalej jako: u.p.z.p.) polegające na naruszeniu ustaleń Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy przyjętego przez Radę Gminy Dywity w zakresie przeznaczenia terenu, na którym znajdują się działki 219/1 oraz 219/2, tj. ustaleniu dla terenu oznaczonego symbolem 1U/MN zabudowy usługowo-mieszkaniowej, pomimo faktu, że w Studium ww. teren został oznaczony jako strefa umiarkowanego rozwoju, przewidziana do rozwoju funkcji rolnej, turystycznej i mieszkaniowej.

II. art. 1 ust. 2 pkt 2 i 3, art. 15 ust. 2 pkt 2, 3 i 3a u.p.z.p. w zw. 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 (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 916), art. 71 ust. 3, art. 72 ust. 1 pkt 5 w zw. z art. 72 ust. 5, art. 73 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1973 ze zm.). - poprzez nie respektowanie powołanych przepisów prawa odnoszących się do ochrony krajobrazu zezwalając na zabudowę usługowo-mieszkalną na obszarze cennym pod względem przyrodniczym i krajobrazowym, przez co ustalenia planu nie zapewniają zachowania tychże cennych walorów.

W związku z powyższymi zarzutami skarżący wnieśli o stwierdzenie nieważności zaskarżonego aktu w zakresie § 13 w części dot. terenu oznaczonego symbolem 1U/MN, § 16, § 17 zaskarżonej uchwały, w związku z wystąpieniem przesłanki nieważności aktu planistycznego z art. 28 ust. 1 u.p.z.p., tj. istotnego naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego w postaci sprzeczności z ustaleniami Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Dywity.

W uzasadnieniu skargi skarżący wskazali w pierwszej kolejności na naruszenie ich interesu prawnego. Skarżący podnieśli, że są właścicielami nieruchomości gruntowej o numerze działki 147/10, która wraz z sąsiednimi gruntami, tj. w szczególności działkami nr 219/1 i 219/2 wyodrębnionymi na skutek podziału działki nr 147/47, objęta jest miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego uchwalonego zaskarżoną uchwałą. Ustalenia zaskarżonej uchwały oprócz oczywistej niezgodności ze Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Dywity (dalej zwanym Studium) negatywnie wpływają na ww. nieruchomość należącą do skarżących i również przez to naruszają ich interes prawny. W bezpośrednim następstwie realizacji miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (dalej zwany MPZP) nieruchomość skarżących straci na wartości, bowiem obecnie jest ona bardzo atrakcyjna pod względem krajobrazowym. Niestety sytuacja ta ulegnie zmianie po zabudowaniu ww. terenów obiektami usługowymi i mieszkalnymi, co nie jest zgodne z wytycznymi zawartymi w Studium. Podkreślili, że przedkładali uwagi do kolejnych wersji MPZP, których zasadnicza część nie została uwzględniona.

Dalej skarżący rozwijając zarzuty skargi w kwestii sprzeczności ustaleń planu z zapisami studium wskazali, że zgodnie z treścią Studium, część terenów oznaczonych w zaskarżonej uchwale symbolem 1U/MN, w szczególności działki o nr. 219/1 oraz 219/2 należą do terenów rolniczej przestrzeni produkcyjnej. Przedmiotowy obszar został oznaczony w Studium jako SUR (strefa o umiarkowanego rozwoju), a jako jego przeznaczenie wskazano rozwój funkcji rolnej, turystycznej i mieszkaniowej. Wybór terenów pod zabudowę powinien nastąpić w oparciu o opracowanie fizjograficzne - tereny o gorszych warunkach pod zabudowę powinny pozostać w użytku rolniczym, ewentualnie zostać przeznaczone pod zieleń lub urządzenia sportowe. Studium nie przewiduje natomiast powstawania na ww. terenie obiektów o charakterze usługowym. Skarżący podkreślili, że działki 219/1 i 219/2 są atrakcyjne pod względem krajobrazowym oraz przyrodniczym - jest to teren o wysoce zróżnicowanym ukształtowaniu, w obrębie którego znajduje się zbiornik wodny. Z uwagi na bogactwo fauny i flory, obecność wysokiego drzewostanu, miejsc lęgowych ptactwa wynikających z sąsiedztwa strefy Ochrony Krajobrazu Doliny Środkowej Łyny, w ocenie skarżących obszar ten winien podlegać ochronie. Zmiana przeznaczenia tych terenów z rolniczego na mieszkalno-usługowy w istotny sposób modyfikuje określone w Studium wytyczne dotyczące przedmiotowego obszaru.

Skarżący argumentowali dalej, że w uwagach do kolejnych projektów powstającego MPZP, zwracali także uwagę na brak audytu krajobrazowego. Strona skarżąca podkreśliła, że zgodnie z ustawą krajobrazową, czyli ustawą z 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz.U. z 2015 r. poz. 774 ze zm.), sporządzany przez województwa nie rzadziej niż raz na 20 lat obligatoryjny audyt krajobrazowy jest instrumentem ochrony krajobrazu. Zgodnie z przywołaną ustawą, sejmiki wojewódzkie miały określony, 3-letni termin na przeprowadzenie i przyjęcie ww. audytów, tj. do 10 września 2018 r. W ocenie skarżących fakt, że prawie 4 lata po upływie terminu Sejmik Województwa Warmińsko-Mazurskiego nie przyjął audytu środowiskowego jest skandaliczny, co więcej ww. sytuacja stwarza pole do nadużyć takich jak przedmiotowy MPZP.

Skarżący podnieśli ponadto, że Rada Gminy w zaskarżanej uchwale nie dopełniła obowiązków nakładanych przez przepisy przytoczone w pkt II zarzutów skargi, przez co walory krajobrazowe zarówno nieruchomości należącej do skarżących jak ich nieruchomości sąsiednich nie zostaną zachowane.

Na marginesie skarżący wskazali, że Rzeczpospolita Polska jest jednym z sygnatariuszy Europejskiej Konwencji Krajobrazowej, sporządzonej we Florencji, zgodnie z którą wszystkie strony zobowiązały się do podjęcia działań mających na celu zintegrowanie krajobrazu z polityką planistyczną i urbanistyczną, ze szczególnym naciskiem na jego ochronę.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie. Zdaniem organu zaskarżony plan nie narusza ustaleń Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Organ przyznał, że działki nr 219/1 i 219/2 położone są w strefie SUR – Strefa o umiarkowanym rozwoju, dla której przewidziano rozwój głównie funkcji rolnej i turystycznej oraz mieszkaniowej. Organ podkreślił jednak, że wzdłuż południowej strony drogi powiatowej nr 1442N wyznaczono tereny rozwojowe pod zabudowę mieszkaniową z usługami dla obsługi mieszkańców. Podniesiono ponadto w odpowiedzi na skargę, że ustalenia planu realizują wymogi wynikające z przepisów prawa, tj. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska m.in. poprzez:

1/ wymagania ład przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury - poprzez ustalenie przeznaczenia terenu w § 3, zasad ochrony i kształtowania ład przestrzennego w § 4, parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu w Rozdziale 3, z uwzględnieniem istniejącego stanu zagospodarowania;

2/ walory architektoniczne i krajobrazowe - przede wszystkim poprzez określenie parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu w Rozdziale 3;

3/ wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych - plan wprowadza ustalenia dotyczące zasad ochrony środowiska, zawierające nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów wynikające z potrzeb ochrony środowiska, w tym z ustawy - Prawo ochrony środowiska.

Organ wyjaśnił również, że w przedmiotowym planie uregulowano kwestie zaopatrzenia w wodę, odprowadzania i oczyszczania ścieków oraz odprowadzania wód opadowych z dróg i działek budowlanych, w tym - wprowadzono nakaz kształtowania powierzchni działek w sposób zabezpieczający sąsiednie tereny przed spływem wód opadowych i roztopowych.

Teren objęty planem nie wymagał - zgodnie z przepisami ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2021 r., poz. 1326) - uzyskania w toku procedury planistycznej zgód na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne.

W obszarze planu nie występują obszary szczególnego zagrożenia powodzią oraz tereny zagrożone osuwaniem się mas ziemnych.

Ponadto obszar planu nie jest objęty formami ochrony przyrody. Nie został opracowany audyt krajobrazowy, który nie jest zadaniem gminy.

Organ podniósł dodatkowo, że ustalając przeznaczenie terenu rozważano interes publiczny i interesy prywatne, w tym zgłaszane w postaci wniosków do planu, zmierzające do ochrony istniejącego stanu zagospodarowania terenu, jak i zmian w zakresie jego zagospodarowania, a także analizy ekonomiczne, środowiskowe i społeczne. Zaprojektowane rozwiązania planu są zgodne z oczekiwaniami mieszkańców w granicach dopuszczonych ustaleniami „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Dywity”, uchwalonego uchwałą Nr XXXIV/324/22 Rady Gminy Dywity z dnia 24.02.2022 r.

Organ wyjaśnił również, że przy przygotowywaniu projektu planu wykorzystano opracowania sporządzone w toku procedury planistycznej, tj.: „Opracowanie ekofizjograficzne”, „Prognozę oddziaływania na środowisko” oraz „Prognozę skutków finansowych uchwalenia planu”, wymagane odpowiednimi przepisami.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 1 ust. 1 i 2 ustawy z 25 lipca 2002r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (tekst jednolity Dz. U. z 2021 r. poz. 137) sąd administracyjny sprawuje w zakresie swej właściwości, kontrolę pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej. Natomiast art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z 30 sierpnia 2002r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jednolity Dz. U. z 2022 r. poz. 329 ze zm., dalej jako: p.p.s.a.) stanowi, że kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie między innymi, w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej.

Wskazać jednak należy, że stosownie do art. 58 § 1 pkt 5a p.p.s.a., sąd odrzuca skargę, jeżeli interes prawny lub uprawnienie wnoszącego skargę na uchwałę lub akt, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, nie zostały naruszone stosownie do wymagań przepisu szczególnego.

W niniejszej sprawie przedmiotem skargi jest uchwała rady gminy w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie zaś z art. 101 ust. 1 u.s.g. każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego. W związku z tym, przed merytorycznym rozpoznaniem skargi na uchwałę rady gminy, sąd zobowiązany jest w pierwszej kolejności do weryfikacji przesłanek jej dopuszczalności, a więc zbadania, czy skargę wniesiono w sprawie z zakresu administracji publicznej oraz czy wnoszący skargę legitymuje się interesem prawnym w zaskarżeniu uchwały.

Należało zatem zbadać, czy doszło do naruszenia interesu prawnego skarżących, gdyż merytoryczna ocena zasadności skargi wniesionej na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g. jest możliwa tylko wtedy, jeśli skarżący mają legitymację procesową do wniesienia skargi. Sąd stwierdził, że skarżący nie są legitymowani do wystąpienia ze skargą na przedmiotową uchwałę, a w związku z tym ich skarga podlega odrzuceniu.

Przede wszystkim należy podkreślić, że z ciężar wykazania naruszenia interesu prawnego spoczywa na podmiocie wnoszącym skargę (por. wyrok NSA z 14 marca 2002 r. sygn. II SA 2503/01, dostępny w Internecie). Interes prawny skarżącego musi wynikać z normy prawa materialnego kształtującej sytuację prawną wnoszącego skargę, przy czym winny ów interes cechować: bezpośredniość, indywidualność, konkretność i realny charakter. Dodatkowy wymóg zaistnienia "naruszenia" takiego interesu prawnego (uprawnienia) nakłada na skarżącego obowiązek wykazania, że

istnieje określony związek pomiędzy jego indywidualną, prawnie gwarantowaną sytuacją, a zaskarżoną uchwałą, skutkujący ograniczeniem lub pozbawieniem danego podmiotu konkretnych uprawnień lub nałożeniem konkretnych obowiązków (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 29 czerwca 2009r., sygn. akt II SA/Kr 560/09, publikowany w Internecie, i tam przywołane orzecznictwo sądów administracyjnych). Skarżący musi zatem wykazać, w jaki sposób doszło do naruszenia jego prawem chronionego interesu lub uprawnienia (por. wyrok NSA z 4 lutego 2005 r., sygn. akt OSK 1563/04, wyrok NSA z 22 lutego 2006 r., sygn. akt II OSK 1127/05, dostępne w Internecie). Związek pomiędzy własną, indywidualną sytuacją prawną skarżącego, a zaskarżoną uchwałą musi w dacie wniesienia skargi powodować następstwo w postaci wynikającego z przepisu prawa ograniczenia lub pozbawienia danego podmiotu konkretnych uprawnień lub nałożenia na niego obowiązków (por. wyrok NSA z 7 maja 2008 r., II OSK 84/08, dostępny w Internecie). Musi to być zatem interes znajdujący bezpośrednie i jasne odzwierciedlenie w przepisie prawa, przekładający się na stwierdzenie, że poprzez określoną regulację w uchwale nastąpi konkretne oddziaływanie na sytuację prawną skarżącego (nie faktyczną) poprzez uszczuplenie jego praw (pogorszenie jego sytuacji prawnej) lub wygenerowanie obowiązków (uciążliwości). Przy czym oddziaływanie to musi być rzeczywiste, a nie potencjalne, mogące wystąpić w przyszłości. Dopiero naruszenie interesu prawnego lub uprawnienia otwiera drogę do merytorycznego rozpoznania skargi. Sąd zatem najpierw bada legitymację skargową, a dopiero później, gdy stwierdzi, że ta legitymacja skarżącemu przysługuje, może przejść do oceny, czy wraz z naruszeniem tego interesu prawnego naruszony został obiektywny porządek prawny (por. postanowienie NSA z 1 lipca 2021 r. (sygn. akt II OSK 1105/21, dostępne w Internecie). Samo powołanie się na sprzeczność kwestionowanej uchwały z prawem nie legitymuje jeszcze do skutecznego wniesienia skargi w trybie art. 101 u.s.g., gdyż skarga ta nie ma charakteru *actio popularis*. Do jej wniesienia nie legitymuje ani sprzeczność z prawem zaskarżonej uchwały, ani też stan zagrożenia interesu prawnego lub uprawnienia (por. wyrok NSA z 25 listopada 2008 r., sygn. akt II OSK 978/08; wyrok NSA z 1 marca 2005 r., sygn. akt OSK 1437/2004, wyrok NSA z 10 lutego 2015 r., sygn. akt I OSK 2349/14, dostępne w Internecie).

Skarżący upatrują naruszenia swojego interesu prawnego w tym, że działki sąsiednie (działki nr 219/1 i 219/2) względem ich nieruchomości, zostały przeznaczone w planie pod zabudowę usługowo-mieszkaniową 1U/MN. Przy czym z akt administracyjnych wynika, że działka nr 219/2 została przeznaczona w części pod

Sygn. akt II SA/OI 514/22

zabudowę usługowo-mieszkaniową od strony działki skarżących, w pozostałej zaś części zgodnie z zapisami planu stanowi teren zieleni nieurządzonej, zieleni urządzonej oraz wód śródlądowych powierzchniowych. Działka nr 219/2 stanowi zaś działkę drogową i znajduje się na terenie 1U/MN. W związku z zapisami planu skarżący podnoszą, że spadnie wartość ich nieruchomości, gdyż działka skarżących jest obecnie bardzo atrakcyjna pod względem krajobrazowym. Natomiast przeznaczenie działek nr 219/1 i 219/2 na cele zabudowy usługowo-mieszkaniowej spowoduje utratę przez te tereny atrakcyjnych obecnie walorów krajobrazowych na rzecz uciążliwej zabudowy, co dodatkowo jest niezgodne ze Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Dywity. Ponadto zapisy planu naruszają wymienione przez skarżących przepisy ustaw o ochronie przyrody, ochronie środowiska i Europejskiej Konwencji Krajobrazowej.

Zdaniem sądu okoliczności wymienione przez skarżących wskazują jedynie na istnienie ich interesu faktycznego. Skarżący nie wskazali bowiem na przepisy prawa, które gwarantowałyby skarżącym zachowanie walorów krajobrazowych okolicy w której leży ich działka i z tego powodu ograniczały zabudowę działek sąsiednich. Także spadek wartości działki skarżących nie może stanowić o naruszeniu ich interesu prawnego. Po pierwsze, przepisy prawa nie uzależniają możliwości zabudowy terenów sąsiednich od kwestii spadku wartości określonej nieruchomości. Po drugie, skarżący nie wykazali, że wartość ich nieruchomości rzeczywiście spadnie. Ponadto co istotne w sprawie wprowadzone zapisy planu w żaden sposób nie ograniczają możliwości zagospodarowania działki skarżących. Przeznaczenie terenów sąsiednich na cele zabudowy usługowo-mieszkaniowej nie powoduje zatem żadnych zmian w zakresie uprawnień skarżącego wynikających z tytułu własności do ich działki, a tym samym nie wpływa bezpośrednio na naruszenie interesu prawnego skarżącego. Nie narusza zatem istoty ich prawa własności. Działka skarżących jest bowiem przeznaczona w planie również na cele zabudowy usługowo-mieszkaniowej. Skarżący w żaden sposób nie wykazali, aby funkcja dopuszczona na działkach nr 219/1 i 219/2 pozostawała w sprzeczności z funkcją dopuszczalną na ich działce.

Mając powyższe na uwadze Sąd stwierdził, że skarżący nie wykazali naruszenia interesu prawnego w zaskarżeniu przedmiotowej uchwały. W tej sytuacji Sąd nie może dokonać merytorycznej oceny zarzutów podniesionych w skardze.

W związku z tym sąd, na podstawie art. 58 § 1 pkt 5a p.p.s.a., odrzucił skargę.



Na oryginale właściwe podpisy

ZA ZGODNOŚĆ Z ORYGINAŁEM

SPECJALISTA
Grabowski
Wojciech Grabowski