

ORN. 1510.1. 2017 75219

~~UKAZAŁ SIĘ W REJESTRZE~~

W PŁYŃĘŁO

Dnia 2018-04-18 20

ilość zał. podpis

Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Olsztynie
WYDZIAŁ II

Dnia 16 kwietnia 2018 r.
Sygn. akt II SA/OI 87/17

W odpowiedzi należy podać
sygnaturę akt Sądu

Rada Miejska w Olecku

ul. Plac Wolności 3

19 – 400 Olecko

RM w Olecku
+ ORN
+ BI

W wykonaniu zarządzenia z dnia 12 kwietnia 2018 r., w nawiązaniu do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 stycznia 2018 r., sygn. akt II OSK 1533/17, sekretariat Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego zwraca akta administracyjne w sprawie ze skargi

SEKRETARZ SĄDOWY

Marta Kukuła

Załącznik:

- akta administracyjne: 1 teczka, 1 skoroszyt, 1 plik.

24.03.18
ODPIS

Sygn. akt II OSK 1533/17



WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 30 stycznia 2018 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący: Sędzia NSA Paweł Miładowski (spr.)
Sędziowie: { Sędzia NSA Grzegorz Czerwiński
Sędzia del. WSA Renata Detka

po rozpoznaniu w dniu 30 stycznia 2018 r.
na posiedzeniu niejawnym w Izbie Ogólnoadministracyjnej
skargi kasacyjnej Gminy Olecko
od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie
z dnia 30 marca 2017 r. sygn. akt II SA/OI 87/17
w sprawie ze skargi
na uchwałę Rady Miejskiej w Olecku
z dnia 25 maja 2016 r. nr ORN.0007.40.2016
w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu
położonego w Olecku przy ulicy Zielonej

- I. uchyła zaskarżony wyrok i oddala skargę;
- II. zasądza od I na rzecz Gminy Olecko kwotę 510
(pięćset dziesięć złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania.



UZASADNIENIE

Wyrokiem z dnia 30 marca 2017 r., sygn. akt II SA/OI 87/17, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie, uwzględniając skargę stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały Rady Miejskiej w Olecku z dnia 25 maja 2016 r., nr ORN.0007.40.2016, w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu położonego w Olecku przy ulicy Zielone. W uzasadnieniu wyroku Sąd przytoczył następujące okoliczności faktyczne i prawne sprawy.

Zaskarżoną uchwałą Rada Miejska w Olecku uchwaliła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla terenu położonego w Olecku przy ul. Zielonej.

Powyższą uchwałą zaskarżył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie, domagając się stwierdzenia jej nieważności w całości lub w części dotyczącej działki nr stanowiącej własność skarżącego.

Zaskarżonej uchwale skarżący zarzucił naruszenie przepisów art. 32 oraz art. 64 Konstytucji RP polegające na ograniczeniu prawa do dysponowania należącym do skarżącego budynkiem wolnostojącym na ww. działce oraz naruszenie Prawa budowlanego. Ponadto zarzucił błędy w procedowaniu nad uchwałą. Wyjaśnił, że właściciel działki sąsiedniej złożył uprzednio 12 wniosków o ustalenie warunków zabudowy, lecz pozytywne decyzje wydawane przez organ pierwszej instancji były uchylane w postępowaniu odwoławczym lub przez sądy administracyjne. Burmistrz Olecka nie uwzględniał bowiem zaleceń organu odwoławczego i sądów. Skarżący podniósł, że uchwała została podjęta w celu umożliwienia zabudowy wskazanej działki. Zarzucił, że zabudowa plombowa w znaczny sposób ograniczy korzystanie jego z wolnostojącego budynku. Skarżący wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały w całości lub w części dotyczącej działki, stanowiącej jego własność.

W odpowiedzi na skargę Burmistrz Olecka wniósł o jej odrzucenie z uwagi na brak naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia skarżącego, ewentualnie – oddalenie skargi jako niezasadnej.

Zarzucił, że skarżący nie wykazał, że konkretny zapis planu miejscowego narusza jego interes prawny. Wywiódł ponadto, że był uprawniony do określenia zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego, w tym również ustalenia w § 12 ust. 2 pkt 1 uchwały możliwości zabudowy w granicy z sąsiednią działką budowlaną. Ocenił, że zapis ten jest zgodny z prawem. Organ stwierdził ponadto, że nie naruszono procedury uchwalania planu.

Na rozprawie w dniu 30 marca 2017 r. skarżący poinformował m.in., że brał czynny udział we wszystkich posiedzeniach Komisji i Rady, zgłaszał uwagi, lecz na Komisjach i na sesjach Rady nie było odrębnego głosowania nad zgłaszanymi uwagami. Głosowano tylko nad planem. Skarżący wniósł o zasądzenie kosztów postępowania, w tym kosztów dojazdu w kwocie 54,20 zł.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie wyrokiem z dnia 30 marca 2017 r. sygn. akt II SA/OI 87/17, uwzględniając skargę, wskazał, że skarżący posiada interes prawny do zaskarżenia ww. uchwały jako właściciel nieruchomości objętej uchwałą, która ma wpływ na wykonywanie prawa własności na tej nieruchomości. Ponadto zachodzą pozostałe warunki formalne do wniesienia skargi (wyczerpano środki zaskarżenia; dochowano terminu). Następnie Sąd, przechodząc do kwestii merytorycznych, wskazał, że oceny w tej sprawie wymaga czy zaskarżona uchwała obarczona jest wadą skutkującą stwierdzeniem jej nieważności na podstawie art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2016 r., poz. 718 ze zm.), dalej zwanej „p.p.s.a.”. Tej oceny sąd administracyjny dokonuje przez pryzmat przesłanek wynikających z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2016 r., poz. 778 ze zm.), zwanej dalej „u.p.z.p.”, do których należy m.in. istotne naruszenie trybu sporządzania planu miejscowego. Sąd wyjaśnił na czym polega pojęcie trybu sporządzania planu miejscowego i stwierdził, że zaskarżona uchwała zapadła z naruszeniem art. 20 ust. 1 u.p.z.p. w zakresie dotyczącym rozpoznania uwag zgłoszonych do projektu planu miejscowego. Jednocześnie Sąd zaznaczył, że ustawodawca nie narzucił organowi planistycznemu formy normatywnej, w jakiej następuje rozstrzygnięcie zgłoszonych uwag. Akt organu planistycznego rozstrzygający o uwagach złożonych do projektu studium może więc mieć formę zarówno odrębnej uchwały, jak i załącznika do uchwały o przyjęciu planu (por. postanowienia NSA: z 17 września 2013 r., II OSK 1970/13; z 12 września 2013 r., II OSK 2017/13; wyrok NSA z 1 grudnia 2010 r., II OSK 1947/10). Z przedłożonego przez organ protokołu z posiedzenia Rady Miejskiej w Olecku w dniu 25 maja 2016 r. wynika, że nie odbyła się dyskusja radnych co do poszczególnych zgłoszonych uwag, a pod głosowanie poddano wyłącznie samą uchwałę w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu położonego w Olecku przy ul. Zielonej. W protokole tym nie ma bowiem żadnej wzmianki, aby przed przyjęciem uchwały analizowano nieuwzględnione przez Burmistrza uwagi, zgłaszane przez właścicieli konkretnych działek w trakcie wyłożenia projektu planu do publicznego wglądu i

poddano pod głosowanie poszczególne uwagi. Zawarcie w § 1 pkt 3 zaskarżonej uchwały zapisu, że rozstrzygnięcie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu studium stanowi załącznik nr 2 do tej uchwały nie wystarczy do uznania, że organ stanowiący zrealizował obowiązek rozstrzygnięcia o sposobie rozpatrzenia uwag. W istocie załącznik ten stanowi dokładną kopię listy uwag nieuwzględnionych przez Burmistrza, co też poddaje pod wątpliwość, aby Rada Miejska w Olecku zweryfikowała zasadność nieuwzględnienia uwag przez Burmistrza Olecka. W toku procedury uchwalenia planu miejscowego bezspornie nie zapewniono mieszkańcom Miasta przysługującego im ustawowo prawa do dwukrotnego przeanalizowania złożonej przez nich uwagi - przez organ wykonawczy i stanowiący gminy.

Zaniechanie rozpatrzenia poszczególnych uwag przez organ stanowiący gminy jest istotnym naruszeniem trybu sporządzania planu miejscowego, o którym mowa w art. 28 ust. 1 ustawy, skutkującym nieważnością uchwały. Należy bowiem mieć na względzie, że ustawowy wymóg rozstrzygnięcia przez radę gminy o sposobie rozpatrzenia uwag stanowi gwarancję udziału czynnika społecznego w procedurze sporządzania planu i stwarza jedną z możliwości wpływania na jego treść. Właściciele nieruchomości mają prawo zgłaszania wniosków i uwag do projektu, które powinny być w całości rozpatrzone przez organy gminy. Na organach tych ciąży obowiązek szczegółowego wyjaśnienia, jakie przesłanki przemawiają za ograniczeniem prawa własności nieruchomości przysługującego danej osobie. Nie można przyspieszać procedury planistycznej kosztem eliminowania z niej czynności, które są realizacją demokracji bezpośredniej i świadczą o transparentności organów władzy publicznej obligowanej do działania na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji RP). Nałożony w art. 20 ust. 1 u.p.z.p. na radę gminy obowiązek rozstrzygnięcia o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu studium służy zabezpieczeniu praw osób trzecich przed ewentualnymi naruszeniami ich interesów. Wobec tego to brak rozstrzygnięcia w tym przedmiocie jest istotnym naruszeniem trybu sporządzania planu miejscowego (por. wyrok NSA z 6 października 2011 r., II OSK 1335/11).

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku opartą na przesłankach z art. 174 pkt 1 i 2 p.p.s.a. złożyła Gmina Olecko, wnosząc o: - uchylenie wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Olsztynie; - dopuszczenie dowodu uzupełniającego z dokumentów na podstawie art. 193 w zw. z art. 106 § 3 p.p.s.a. ze wskazanych protokołów posiedzeń Komisji, protokołu XVI Sesji Rady Miejskiej w Olecku z 24 marca 2016 r. na okoliczność omawiania projektu uchwały na wszystkich komisjach Rady oraz

przesunięcia rozpatrzenia projektu spornej uchwały na kolejną sesję celem dodatkowego zapoznania się z projektem i uwagami. Wniesiono o zasądzenie na rzecz skarżącego kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych. Ponadto złożono oświadczenie o zrzeczeniu się rozprawy.

Zaskarżonemu wyrokowi zarzucono naruszenie prawa materialnego, tj. art. 20 ust. 1 w zw. z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. przez niewłaściwe zastosowanie i uznanie, że zaniechanie rozpatrzenia poszczególnych uwag i poddanie pod głosowanie projektu uchwały wraz z listą nieuwzględnionych uwag stanowi istotne naruszenie trybu sporządzania planu miejscowego.

Ponadto zarzucono naruszenie przepisów postępowania, które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy, tj.

- art. 141 § 4 p.p.s.a. przez wewnętrzną sprzeczność uzasadnienia w zakresie wymaganego sposobu rozpatrywania uwag;
- art. 147 § 1 p.p.s.a. w zw. z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. i art. 20 ust. 1 u.p.z.p. przez uwzględnienie skargi i stwierdzenie nieważności uchwały w sytuacji, gdy Rada nie naruszyła w sposób istotny procedury pianistycznej przez brak poddania indywidualnej ocenie i głosowaniu uwag, jakie zostały złożone do projektu zaskarżonej uchwały w trakcie trwania procedury pianistycznej, a z przepisu art. 20 ust. 1 u.p.z.p. nie wynika wprost konieczność indywidualnego rozpatrywania uwag, co miało istotny wpływ na wynik sprawy, gdyż gdyby przedmiotowe naruszenie zostało przez Sąd i instancji uwzględnione zaskarżona uchwała nie zostałaby wyeliminowana z porządku prawnego.

Strona przeciwna nie zażądała przeprowadzenia rozprawy, dlatego przedmiotowe skargi kasacyjne podlegają rozpoznaniu w trybie art. 182 § 2 p.p.s.a. na posiedzeniu niejawnym.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje.

Skarga kasacyjna zasługiwała na uwzględnienie.

Stosownie do treści art. 183 § 1 p.p.s.a., Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej z urzędu biorąc pod rozwagę jedynie nieważność postępowania. W tej jednak sprawie nie zaistniały okoliczności skutkujące nieważnością postępowania (art. 183 § 2 p.p.s.a.), dlatego Naczelny Sąd Administracyjny dokonał kontroli zaskarżonego wyroku jedynie w zakresie wyznaczonym podstawami skargi kasacyjnej. Ponadto Naczelny Sąd Administracyjny w razie uwzględnienia skargi kasacyjnej, uchylając zaskarżone orzeczenie, rozpoznaje

Sygn. akt II OSK 1533/17

skargę, jeżeli uzna, że istota sprawy jest dostatecznie wyjaśniona. W tym przypadku Sąd orzeka na podstawie art. 188 p.p.s.a.

Naczelny Sąd Administracyjny orzekający w niniejszej sprawie za zasadne uznał zarzuty skargi kasacyjnej.

Ma rację strona skarżąca kasacyjnie, że w okolicznościach tej sprawy Sąd I instancji wadliwie ocenił, że w zakresie procedury planistycznej, w ramach której były w tej sprawie zgłaszane uwagi do projektu planu, doszło do istotnego naruszenia trybu sporządzania planu miejscowego. Podkreślić należy, że zgodnie z art. 20 ust. 1 u.p.z.p. plan miejscowy uchwała rada gminy, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu. Już z takiego sformułowania przepisu może wynikać, że dopuszczalne jest jednoczesne głosowanie nad uchwałą w sprawie planu i listą uwag do projektu planu przedstawioną przez organ wykonawczy gminy (por. wyrok NSA z 15 marca 2017 r., II OSK 1807/15). A więc co istotne sam przepis przewiduje, co wymaga podkreślenia, że – tak jak w tej sprawie – możliwe jest jednoczesne uchwalenie planu i rozstrzygnięcie o sposobie rozpatrzenia uwag. Jest to można by rzec „typowa sytuacja” gdy na etapie głosowania nad planem rada gminy nie uwzględnia tak jak w tej sprawie żadnej z uwag, które znalazły się w załączniku do uchwały dot. planu miejscowego. Taki sposób podjęcia rozstrzygnięcia o zgłoszonych uwagach przez radę gminy nie powoduje naruszenia trybu sporządza planu, tym bardziej, że z tego załącznika wynika wprost, że Rada Miejska w Olecku poszczególnych uwag nie uwzględniała, zawierając też każdorazowo w odniesieniu do każdej z uwag informacje i wyjaśnienia dotyczące rozpatrzenia każdej z uwag. Taka okoliczność oznacza, że także każdy z radnych miał możliwość zapoznania się z takimi uwagami i sposobem ich rozstrzygnięcia. Jeżeli radny nie zgłosił w trakcie sesji rady gminy żądania aby uwagi objąć odrębnym głosowaniem i doszło do głosowania nad uwagami jednocześnie z uchwalaniem planu miejscowego to taki sposób głosowania nad nieuwzględnionymi uwagami nie stanowi naruszenia prawa, uzasadniającego wyeliminowanie z obrotu prawnego uchwałę (por. wyrok NSA z 31 maja 2016 r., II OSK 738/15). Oczywiście na podstawie art. 20 ust. 1 u.p.z.p. nie zawsze takie działanie rady gminy będzie mogło być uznane za prawidłowe, a mianowicie jednoczesne uchwalenie planu i rozpatrzenie uwag nie może nastąpić w sytuacji, gdy uwagi miałyby zostać uwzględnione, a projekt planu, który jest przedmiotem głosowania nie zawiera odpowiednich zmian w tym zakresie, lub gdy z przeprowadzonej procedury planistycznej wynika, że radnym nie mogła być znana treść zgłoszonych uwag lub motywy w oparciu o jakie doszło do ich rozpatrzenia (por. Planowanie i

zagospodarowanie przestrzenne, Komentarz pod redakcją prof. Z. Niewiadomskiego, 8. wydanie, C.H.BECK, Warszawa 2015, s. 205-206). W tym miejscu wskazania wymaga, że przywołane w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku orzecznictwo sądowoadministracyjne (m.in. wyrok NSA o sygn. akt II OSK 1989/11) nawiązuje właśnie do ewentualnych wątpliwości przy wykładni i zastosowaniu art. 20 ust. 1 u.p.z.p. – jak powinna wyglądać procedura przy uwzględnieniu uwag. W tej zaś sprawie taki problem nie zaistniał, bo uwag nie uwzględniono. Brak jest również podstaw do stwierdzenia, że radni Miasta Olecka przy głosowaniu nad uchwaleniem planu nie posiadali wiedzy w przedmiocie zgłoszonych uwag, tym bardziej, że okolicznościach tej sprawy nad tymi uwagami pracowano w poszczególnych Komisjach Rady Miejskiej w Olecku. Ponadto to, że uwagi do projektu planu objęto jednym głosowaniem nie oznacza, że rozpatrzenie tych uwag w tej sprawie nie miało charakteru indywidualnego. Każda bowiem z uwag została wyszczególniona, a także w odniesieniu do każdej z uwag zawarto motywy jakimi kierowała się Rada rozstrzygając o tych uwagach. Nie można w tym zakresie uznać, że podjęta uchwała nie miała charakteru indywidualnego w odniesieniu do każdej z uwag. To, że uchwała dotyczyła wielu uwag nie zmienia ogólnego indywidualnego jej charakteru. Nie głosowano w tej sprawie bowiem tylko nad listą uwag, ale przede wszystkim nad motywami i sposobem ich rozstrzygnięcia. Wynika z tego, że treść zaskarżonej uchwały dostatecznie indywidualizuje każdą z uwag. Ponadto należy mieć na względzie, że z art. 20 ust. 1 u.p.z.p. nie wynika wprost, że każda uwaga do projektu planu powinna być rozpatrywana oddzielnie, a zgodnie z art. 17 pkt 14 u.p.z.p. organ wykonawczy gminy przedstawia radzie gminy projekt planu miejscowego wraz z listą nieuwzględnionych uwag. Dlatego w okolicznościach tej sprawy na zaaprobowanie zasługuje pogląd prawny prezentowany w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, zgodnie z którym nie negując celowości indywidualnego głosowania nad każdą nieuwzględnioną uwagą, wobec braku precyzji w formułowaniu przez ustawodawcę podejmowanych przez organ uchwałodawczy czynności, to jednak przyjęć należy, że rozpatrzenie uwag może nastąpić w jednym głosowaniu nad uchwaleniem projektu samego planu (por. wyroki NSA: z 17 czerwca 2016 r., II OSK 3099/14; z 6 listopada 2013 r., II OSK 437/13; z 31 maja 2012 r., II OSK 1405/12, z 22 września 2011 r., II OSK 1317/11; i inne). Taki sposób głosowania nad nieuwzględnionymi uwagami nie może stanowić o istotnym naruszeniu prawa w stopniu uzasadniającym wyeliminowanie z obrotu prawnego zaskarżonej uchwały na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. w zw. z art. 28 ust. 1 i art. 20 ust. 1 u.p.z.p. Zarzuty skargi

Sygn. akt II OSK 1533/17


kasacyjnej dotyczące naruszenia art. 147 § 1 p.p.s.a. oraz art. 28 ust. 1 i art. 20 ust. 1 u.p.z.p. zawierają usprawiedliwione podstawy.

Natomiast zarzut skargi kasacyjnej dotyczący naruszenia art. 141 § 4 p.p.s.a. nie zawiera usprawiedliwionych podstaw. Wbrew twierdzeniom strony skarżącej kasacyjnie uzasadnienie nie zawiera wewnętrznych sprzeczności w zakresie wymaganego sposobu rozpatrywania uwag. To, że Sąd I instancji wskazał, że rada gminy nie może ograniczyć się do rozpatrzenia „listy uwag” – nie wyklucza prawdziwości stwierdzenia, że akt planistyczny rozstrzygający o uwagach może mieć formę załącznika do uchwały. Muszą być ku temu spełnione określone warunki, o których wyżej była mowa (możliwość zapoznania się radnych z treścią tych uwag i motywami, które były podstawą np. do ich nieuwzględnienia). W tej zaś sprawie nie tyle głosowano nad listą uwag, co załącznikiem (stanowiącym integralną część uchwały), który dokładnie wskazywał treść uwag i ich rozstrzygnięcie. Dlatego w okolicznościach tej sprawy brak jest podstaw do przyjęcia, że naruszono w sposób istotny tryb uchwalania planu miejscowego, ponieważ na podstawie treści załącznika do zaskarżonej uchwały brak jest podstaw do stwierdzenia, że radni nie znali treści zgłaszanych uwag.

W tych warunkach, wobec stwierdzenia braku istotnego naruszenia trybu sporządzania planu miejscowego, zaistniały podstawy do uchylenia zaskarżonego wyroku i oddalenia skargi. Wskazano na uchwałę Rady Miejskiej w Olecku z dnia 25 maja 2016 r., nr ORN.0007.40.2016, w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu położonego w Olecku przy ulicy Zielone.

Mając powyższe na względzie, na podstawie art. 188 w związku z art. 182 § 2 p.p.s.a., Naczelny Sąd Administracyjny orzekł jak w sentencji wyroku. O kosztach orzeczono na podstawie art. 203 pkt 2 p.p.s.a.



Na oryginalne właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem
Artur Pindelan

sekretarz sądowy