

Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Białymstoku
WYDZIAŁ II
ul. H. Sienkiewicza 84
15-950 BIAŁYSTOK



Dnia **26 listopada 2021 r.**
Sygn. akt **II SA/Bk 434/21**

W odpowiedzi należy podać
sygnaturę akt Sądu

Rada Gminy Suwałki
ul. Świerkowa 45
16-400 SUWAŁKI

DORĘCZENIE PRAWOMOCNEGO ORZECZENIA I ZWROT AKT

W wykonaniu zarządzenia z dnia 26 listopada 2021 r. sekretariat Wydziału II Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku przesyła w załączeniu odpis prawomocnego wyroku z dnia **30.09.2021 r.** z uzasadnieniem w sprawie ze skargi **Mariusza Rzatkowskiego**.

Jednocześnie zwraca akta administracyjne dotyczące uchwały **nr XXI/171/12**.



Załączniki:

1. odpis prawomocnego orzeczenia z uzasadnieniem
2. akta administracyjne – 2 segregatory (bez numeru)



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 30 września 2021 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku
w składzie następującym:

Przewodniczący	sędzia WSA Marek Leszczyński (spr.)
Sędziowie	sędzia WSA Małgorzata Anna Dziemianowicz sędzia WSA Małgorzata Roleder
Protokolant	specjalista Anna Makal

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 30 września 2021 r.
sprawy ze skargi kasacyjnej Mariusza Rzatkowskiego
od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia
15 lipca 2021 r. sygn. akt II SA/BK 434/21
w sprawie ze skargi Mariusza Rzatkowskiego
na uchwałę Rady Gminy Suwałki
z dnia 19 czerwca 2012 r. nr XXI/171/12
w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części obrębu
geodezyjnego Płociczno – Tartak w gminie Suwałki

1. uchyla zaskarżony wyrok;
2. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części, tj. w zakresie § 19;
3. oddala skargę w pozostałym zakresie;
4. zasądza od Rady Gminy Suwałki na rzecz skarżącego Mariusza Rzatkowskiego kwotę 1527 (jeden tysiąc pięćset dwadzieścia siedem) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Wyrok _____ z dnia 30.09.2021 sygn. akt II SA/Bk 434/21
Postanowienie _____

jest prawomocny(ę) od dnia 19.11.2021

podpis sędziego/referendarza sądowego

WSA/wyr.1 – sentencja wyroku



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

sekretarz sądowy
Katarzyna Berewońko

Sygn. akt II SA/Bk 434/21

UZASADNIENIE

W dniu 6 lutego 2013 r. Rada Gminy Suwałki podjęła uchwałę Nr XXI/171/12 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części obrębu geodezyjnego Płociczno - Tartak w gminie Suwałki, obejmującego obszar o powierzchni 19,3392 ha, w tym m.in. działkę oznaczoną geodezyjnym numerem ewidencyjnym 231/5. Działka powyższa stanowi obecnie własność Mariusza Rzatkowskiego i została w planie oznaczona symbolem 3MN.

W dniu 8 lutego 2021 r. Mariusz Rzatkowski złożył skargę na powyższą uchwałę, ale Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku wyrokiem z dnia 13 kwietnia 2021 r., sygn. akt II SA/Bk 185/21, skargę tę odrzucił z uwagi na brak wcześniejszego wezwania organu do usunięcia naruszenia interesu prawnego.

Pismem z dnia 22 marca 2021 r. skarżący wezwał Radę Gminy Suwałki do usunięcia naruszeń prawa w odniesieniu do ww. działki, jednakże jego wezwanie pozostawiono bez odpowiedzi.

Wobec powyższego skarżący wniósł do WSA w Białymstoku skargę na przedmiotową uchwałę, zarzucając jej naruszenie przepisów prawa materialnego, tj.:

1) art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 293; dalej: „u.p.z.p.”) poprzez niewłaściwe zastosowanie i uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego o części tekstowej sprzecznej z częścią graficzną planu, tj. objęcie symbolem 3MN działki o numerze 231/5 w sytuacji, gdy na działce nie znajduje się żaden z zabytków zawartych w § 9 ust. 2 uchwały;

2) art. 15 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p. poprzez błędne zastosowanie i określenie zasad ochrony zabytków również wobec działki o numerze 231/5 w sytuacji, gdy na działce brak jest zabytków wpisanych do gminnej ewidencji zabytków.

W oparciu o powyższe zarzuty skarżący wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w części dotyczącej działki o numerze 231/5.

W uzasadnieniu skargi skarżący wyjaśnił, że w § 9 zaskarżonej uchwały Rada Gminy ustaliła zasady dotyczące ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków. W ust.

2 tego przepisu określono zabytki objęte ochroną, które wpisane są do gminnej ewidencji zabytków. I tak § 9 ust. 2 pkt 2 uchwały objęto ochroną zabytek będący budynkiem biurowym składu handlowo-rozdzielczego, obecnie dom mieszkalny Nr 4, wielokrotnie przebudowywany, drewniany. Zabytek ten posadowiony jest na nieruchomości sąsiadującej z nieruchomością stanowiącą własność skarżącego o numerze 231/5. W § 9 uchwały brak jest wymienionego jakiegokolwiek zabytku, który by się miał znajdować na działce o numerze 231/5.

Dalej skarżący wyjaśnił, że w § 19 uchwały wyznaczono teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, który oznaczono na rysunku planu symbolem 3MN. Dla obszaru tego ustalono, że m.in. w zakresie przeznaczenia podstawowego na terenie 3MN można realizować budynki i budowle pomocnicze, rozbudować i przebudować istniejący budynek zabytkowy oraz realizować urządzenia komunikacji wewnętrznej i urządzenia infrastruktury technicznej. Działka stanowiąca własność skarżącego o nr 231/5 w części graficznej oznaczona została jako 3MN, a zatem w zakresie ustalenia przeznaczenia podlega dyspozycji § 19 uchwały. Biorąc powyższe pod uwagę, tj. treść § 9 i 19 uchwały oraz objęcie działki o numerze 231/5 oznaczeniem 3MN, między częścią tekstową a częścią graficzną uchwały zachodzi sprzeczność, co winno skutkować stwierdzeniem jej nieważności w tej części. Na działce o numerze 231/5 brak jest jakiegokolwiek budynku zabytkowego, nie sposób zatem uznać, by właściwym i prawidłowym było objęcie budynku znajdującego się na przedmiotowej działce ochroną zabytkową. Przy podejmowaniu uchwały organ błędnie ustalił, iż budynek znajdujący się na działce 231/5 (budynek, który nie jest wpisany do gminnej ewidencji zabytków) wymaga objęcia ochroną, o której mowa w art. 15 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p. i § 9 uchwały. Sprzeczność między częścią tekstową a częścią graficzną, jak również błędne ustalenie, iż na działce o numerze 231/5 znajduje się budynek wpisany do gminnej ewidencji zabytków, w konsekwencji spowodowało objęcie działki dyspozycją zawartą w § 19 uchwały i realne ograniczenie uprawnień wynikających z prawa własności.

Dalej skarżący wyjaśnił, że nieruchomość o numerze 231/5, położoną w miejscowości Płociczno-Tartak, nabył w drodze darowizny w dniu 23 lipca 2019 r. Działka ta zabudowana jest aktualnie drewnianym budynkiem mieszkalnym, który z uwagi na swój bardzo zły stan techniczny, planowany jest do wyburzenia po wybudowaniu nowego budynku mieszkalnego. W rejestrze gruntów w/w

nieruchomość oznaczona jest symbolem B - tereny mieszkaniowe. Ma ona powierzchnię 1161 m² oraz posiada dostęp do drogi publicznej. W związku z tym skarżący chciał wybudować na niej nowy budynek mieszkalny jednorodzinny. W tym celu wystąpił do Starosty Suwalskiego z wnioskiem o wydanie pozwolenia na budowę, ale organ decyzją z dnia 18 września 2020 r., Nr AIB.6740.1.131.2020JW, odmówił zatwierdzenia projektu budowlanego i wydania decyzji o pozwoleniu na budowę budynku mieszkalnego z uwagi na fakt, że na terenie 3MN można realizować budynki i budowle pomocnicze, rozbudować i przebudować istniejący budynek zabytkowy oraz realizować urządzenia komunikacji wewnętrznej i urządzenia infrastruktury technicznej. W wyniku odwołania od ww. decyzji, Wojewoda Podlaski decyzją z dnia 25 listopada 2020 r., Nr AB-II.7840.7.7.2020KG, utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję organu I instancji.

Na koniec skarżący wyjaśnił, że w piśmie z dnia 3 września 2020 r. Wójt Gminy Suwałki stwierdził, że wnioskowana inwestycja nie narusza ustaleń obowiązującego planu miejscowego, co nie jest spójne z decyzją Starosty Suwalskiego z dnia 18 września 2020 r. Natomiast w piśmie z dnia 20 stycznia 2021 r. Wójt poinformował, że wniosek skarżącego o niezwłoczne rozpoczęcie procedury zmiany planu został odnotowany w rejestrze wniosków o opracowanie lub zmianę planu i zostanie uwzględniony przy podejmowaniu nowej procedury związanej z planami miejscowymi dla wsi Płociczno-Tartak. Treść tego pisma jest zaprzeczeniem treści pisma z dnia 3 września 2020 r., w którym Wójt Gminy Suwałki twierdził, że wnioskowana inwestycja nie narusza ustaleń obowiązującego planu miejscowego.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej odrzucenie a ewentualnie o oddalenie. Wyjaśnił, że Wojewoda Podlaski rozstrzygnięciem nadzorczym z 27 lipca 2012 r., NK-II.4131.181.2012, stwierdził nieważność przedmiotowego planu miejscowego, ale WSA w Białymstoku wyrokiem z dnia 29 listopada 2012 r., sygn. II SA/Bk 773/12, uchylił w/w rozstrzygnięcie. W dniu 8 lutego 2021 r. skarżący wniósł skargę na przedmiotową uchwałę, ale WSA w Białymstoku postanowieniem z dnia 13 kwietnia 2021 r., sygn. akt II SA/Bk 185/21, skargę odrzucił.

Dalej organ wyjaśnił, że w dniu 22 marca 2021 r. skarżący wniósł do Rady Gminy Suwałki wezwanie do usunięcia naruszenia prawa przedmiotową uchwałę, ale Rada na wezwanie nie odpowiedziała. Wobec tego skarżący w dniu 4 maja 2021 r. wniósł skargę na uchwałę do WSA w Białymstoku.

Zdaniem organu skarżący był zobowiązany przed wniesieniem skargi wezwać organ do usunięcia naruszenia prawa. Wezwał organ w dniu 22 marca 2021 r., Rada nie odpowiedziała, więc skargę wniósł w dniu 4 maja 2021 r. czyli przed upływem 60-dniowego terminu. W świetle powyższego niniejsza skarga wniesiona przez skarżącego nie zachowuje 60-dniowego terminu od wniesienia wezwania do usunięcia naruszenia prawa i stosownie do art. 58 § 1 pkt 6 i § 3 p.p.s.a. w zw. z art. 53 § 2 p.p.s.a. w zw. z art. 101 ust. 1 u.s.g. w zw. z art. 17 ust. 2 i art. 18 u.z.m. k.p.a., powinna ulec odrzuceniu.

Dalej organ wyjaśnił, że skarżący w skardze nie wykazał istnienia związku pomiędzy zaskarżoną uchwałą a jego indywidualną sytuacją prawną, albowiem nie dowiódł, że w zaskarżonym zakresie (tj. w części dotyczącej działki o numerze geodezyjnym 231/15) zaskarżona uchwała mogła naruszyć prawo (tj. w tym przepisy art. 20 ust. 1 oraz art. 15 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p. powołane w zarzutach) oraz jednocześnie negatywnie wpłynęła na jego sferę prawnomaterialną, pozbawiając go uprawnień właścicielskich albo uniemożliwiając ich realizację, co powoduje, iż stosownie do art. 58 § 1 pkt 5a p.p.s.a. zachodzą podstawy do odrzucenia skargi z uwagi na to, że interes prawny lub uprawnienie skarżącego nie zostały naruszone stosownie do wymagań przepisu szczególnego. Podstawy odmowy zatwierdzenia projektu budowlanego i wydania decyzji o pozwoleniu na budowę budynku mieszkalnego jednorodzinnego m.in. na działce 231/5, określone decyzją AIB.6740.1.131.2020.JW z dnia 18 września 2020 r. przez Starostę Suwalskiego oraz decyzją AB-II.7840.7.7.2020.KG z dnia 25 listopada 2020 r. Wojewody Podlaskiego, były zupełnie inne niż podnoszone przez skarżącego w skardze.

W ocenie organu zapisy § 19 planu miejscowego jednoznacznie określają przeznaczenie terenu dla nieruchomości o numerze 231/5 oznaczonej w planie miejscowym symbolem 3MN położonej w obrębie geodezyjnym Płociczno-Tartak jako teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej. Na rysunku planu miejscowego również ustalono na przedmiotowej działce teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej (3MN). Postanowienia § 19 planu miejscowego wyraźnie ustalają i wyznaczają przeznaczenie dla terenu obejmującego działkę o nr geod. 231/5 położoną w obrębie geodezyjnym Płociczno-Tartak jako teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej oznaczonej na rysunku planu symbolem 3MN. Skarżący kwestionuje możliwość realizacji projektowanego nowego budynku

mieszkalnego jednorodzinnego wybiórczo widząc ustalenia planistyczne w § 19 ust. 1 planu miejscowego *in fine*, a dowolnie pomijając zasadnicze ustalenie planistyczne z § 19 ust. 1 planu miejscowego *in principio* wyznaczające dla terenu oznaczonej w symbolem 3MN teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, a także pozostałe postanowienia § 19 ust. 2-6 planu miejscowego, będące logiczną konsekwencją ustalenia planistycznego zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej dla terenu 3MN. Ustalenia planu miejscowego dla przedmiotowego terenu oznaczonego symbolem 3MN nie ograniczają zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej tylko do istniejących budynków mieszkalnych. Przeznaczenie dla przedmiotowego terenu nie zostało bowiem ustalone w planie miejscowym jako „teren istniejącej zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej”, lecz ustalenia planistyczne w planie miejscowym danego terenu dotyczą zarówno „istniejącej”, jak i „projektowanej” zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, bowiem żaden zapis planu miejscowego nie zakazuje realizacji nowego budynku mieszkalnego na terenie 3MN.

Zdaniem organu postanowienia § 19 ust. 1 pkt 1 planu miejscowego wyznaczając ustalenie planistyczne zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 3MN, wskazują, jakie obiekty budowlane mogą być realizowane w ramach tak ustalonego przeznaczenia (budynki i budowle pomocnicze) oraz ograniczenia wynikające z lokalizacji istniejącego obiektu zabytkowego (można rozbudować i przebudować istniejący budynek zabytkowy) oraz realizować urządzenia komunikacji wewnętrznej i urządzenia infrastruktury technicznej. W § 19 ust. 1 pkt 2 planu miejscowego ustalono przeznaczenie dopuszczalne terenu (w budynku mieszkalnym jednorodzinny mogą wystąpić nieuciążliwe usługi wbudowane, stanowiące do 30% powierzchni użytkowej obiektu, w budynkach pomocniczych mogą wystąpić usługi nieuciążliwe). Żaden z w/w zapisów planu miejscowego nie zakazuje realizacji nowej zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, której możliwość realizacji wynika wprost z ustalonego przeznaczenia planistycznego dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 3MN wyznaczonego w § 19 ust. 1 planu miejscowego. Wobec powyższego dowolny staje się zarzut skarżącego, iż § 19 planu miejscowego wyklucza całkowicie możliwość realizacji planowanej inwestycji polegającej na wybudowaniu nowego budynku mieszkalnego jednorodzinnego na nieruchomości o numerze 231/5 oznaczonej w planie miejscowym symbolem 3MN, wskutek czego, nie został

naruszony interes prawny skarżącego poprzez istotne ograniczenie w korzystaniu z jego nieruchomości.

Zdaniem organu, organ planistyczny wyznaczył w § 19 ust. 1 planu miejscowego *in principio* przeznaczenie terenu oznaczonego na rysunku symbolem 3MN jako teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, na którym można wybudować budynek mieszkalny bez jakiegokolwiek sprzeczności z przepisami odrębnymi, i jedynie logiczną konsekwencją takiego ustalenia planistycznego jest kolejne ustalenie planistyczne co do możliwości lokalizacji na terenie 3MN budynków i budowli pomocniczych (które zgodnie z § 6 pkt 16 planu miejscowego oznaczają przecież budynki i budowle uzupełniające podstawowe przeznaczenie terenu, np. budynki gospodarcze, magazynowe, garaże, altany, deszczochrony, wiaty na potrzeby gospodarcze i rekreacyjne itp.), bez której możliwości realizacji budynku przeznaczenia podstawowego czyli budynku mieszkalnego nie miałoby jakiegokolwiek logicznego uzasadnienia, gdyż w/w budynki i budowle uzupełniające mają być wyłącznie powiązane funkcjonalnie właśnie z budynkiem mieszkalnym. Odmierna, dowolna interpretacja postanowień § 19 ust. 1 planu miejscowego prezentowana przez skarżącego w skardze, za dowolną wykładnią z decyzji AIB.6740.1.131.2020.JW Starosty Suwalskiego z dnia 18 września 2020 r. oraz z decyzji AB-II.7840.7.7.2020.KG Wojewody Podlaskiego z dnia 25 listopada 2020 r., nie ma usprawiedliwienia w świetle postanowień planu miejscowego.

Dalej organ wyjaśnił, że choć w ustalenia szczegółowe planu miejscowego (§ 19 ust. 1 pkt 1 planu miejscowego *in fine*) nie wpisano wprost możliwości budowy budynku mieszkalnego na dz. nr geod. 231/5, to jednakże taka możliwość wynika bezpośrednio z jednoznacznego i zasadniczego ustalenia planistycznego nowej zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej dla terenu 3MN (§ 19 ust. 1 planu miejscowego *in principio*). Ponadto organ zwrócił uwagę, że zapisy zaskarżonego planu miejscowego umożliwiają realizację budynku gospodarczego, który ma służyć mieszkańcom budynku mieszkalnego, a zatem nie jest możliwa realizacja budynku gospodarczego bez zabudowy mieszkalnej.

W ocenie organu na rysunku planu miejscowego na terenie 3MN uwidocznione są większe działki budowlane, w tym nr geod. 231/5 - zabudowana budynkiem mieszkalnym oraz 231/11 - zabudowana zabytkowym budynkiem mieszkalnym oraz działki niezabudowane lub z zabudową gospodarczą/garażową.

Ograniczenia co do możliwości rozbudowy i przebudowy istniejącego budynku zabytkowego dotyczą jedynie działki nr geod. 231/11. Natomiast planowana przez skarżącego budowa nowego budynku mieszkalnego stanowić będzie realizację przeznaczenia ustalonego w § 19 ust. 1 planu miejscowego oraz kontynuację zabudowy istniejącej w chwili obecnej, bez wprowadzania nowych funkcji, co w konsekwencji umożliwi realizację planowanej inwestycji i nie narusza interesu prawnego skarżącego.

Organ uznał za niezasadny zarzut dotyczący naruszenia art. 20 ust. 1 u.p.z.p. poprzez niewłaściwe zastosowanie i uchwalenie planu miejscowego o części tekstowej sprzecznej z jego częścią graficzną, tj. objęcie symbolem 3MN działki o numerze 231/5 w sytuacji, gdy na działce nie znajduje się żaden zabytków zawartych w § 9 ust. 2 w/w uchwały. Wyodrębniony teren przeznaczony został pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną oraz określono jego numer porządkowy i literowy (3MN) - zgodnie z załącznikiem nr 1 do Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Powyższe zostało odzwierciedlone na rysunku planu oraz jego legendzie. Jak widać z powyższego nie zachodzi tu sprzeczność między zapisami a rysunkiem planu miejscowego. Żaden zapis planu miejscowego ani jego rysunek nie wskazują na obecność obiektu zabytkowego na działce nr geod. 231/5 w Płocicznie-Tartak i nie wskazuje również zasadności stosowania przepisów o ochronie zabytków w odniesieniu do zabudowy zlokalizowanej lub projektowanej na przedmiotowej działce. Obiekt zabytkowy został oznaczony jedynie na istniejącej zabudowie na dz. nr geod. 231/11 w Płocicznie-Tartak, a żaden zapis planu miejscowego nie wskazuje na zasadność stosowania przepisów o ochronie zabytków na całym terenie oznaczonym symbolem 3MN.

Zdaniem organu niezasadny jest też zarzut naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p. poprzez błędne zastosowanie i określenie zasad ochrony zabytków również wobec działki o numerze 231/5 w sytuacji, gdy na działce brak jest zabytków wpisanych do gminnej ewidencji zabytków. Zapisy w/w ustawy odnoszą się do całego terenu 3MN, wyodrębnionego z obszaru objętego planem miejscowym, a nie samej działki nr geod. 231/5 w Płocicznie-Tartak. Zapisy art. 15 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p. dotyczące zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej stanowią obligatoryjną treść planu miejscowego. W zaskarżonej

uchwale obowiązek ten został wypełniony głównie w § 9 uchwały, jednakże żaden z zapisów przedmiotowego paragrafu nie dotyczy działki nr geod. 231/5 w Płocicznie-Tartak. W konsekwencji wbrew zarzutowi skarżącego nie doszło do naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p., ponieważ żaden zapis planu miejscowego jak i element rysunku planu nie wskazują zasadności stosowania przepisów o ochronie zabytków w odniesieniu do zabudowy zlokalizowanej lub projektowanej na działce nr geod. 231/5 w Płocicznie-Tartak.

WSA w Białymstoku wyrokiem z dnia 15 lipca 2021 r. oddalił skargę, a w uzasadnieniu wyjaśnił, że w okolicznościach niniejszej sprawy wymogi formalne skargi zostały spełnione. Uchwała Rady Gminy Suwałki jest uchwałą z zakresu administracji publicznej w rozumieniu cyt. art. 101 ust. 1 u.s.g. Skarżący dopełnił też wymogu bezskutecznego wezwania organu do usunięcia naruszenia prawa, które zostało wniesione do organu w dniu 22 marca 2021 r., organ się do niego nie ustosunkował, zaś skarżący wniósł skargę w dniu 4 maja 2021 r., czyli z zachowaniem 60-dniowego terminu

Dalej Sąd wskazał, że skarżący jest właścicielem działki oznaczonej geodezyjnym numerem ewidencyjnym 231/5 położonej na obszarze objętym postanowieniami planu, a więc posiada interes prawny w zaskarżeniu uchwały wynikający z przepisów prawa materialnego dotyczących wykonywania i ochrony prawa własności. Zgodnie z postanowieniami przedmiotowego planu miejscowego działka ta znajduje się na terenie oznaczonym symbolem 3MN, dla której w § 19 ust. 1 planu wyznaczono funkcję terenu zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, z ograniczeniami dotyczącymi m.in. nowej zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej. Sąd uznał, że uchwalony przez Radę Gminy Suwałki przedmiotowy plan narusza bezpośrednio interes prawny skarżącego, gdyż przeznaczenie danego terenu w planie w powiązaniu z parametrami jego zabudowy może (a w praktyce tak się stało) pozostawać w sprzeczności z jego zamierzeniem inwestycyjnym.

Dalej Sąd wyjaśnił, że podniesione w skardze zarzuty odnoszą się do zasad sporządzenia planu i są w ocenie Sądu, zważywszy na ich konstrukcję, niezasadne. Jeden zarzut dotyczy naruszenia art. 20 ust. 1 u.p.z.p. poprzez wystąpienie sprzeczności pomiędzy częścią tekstową i rysunkową planu w postaci objęcia działki nr 231/5 symbolem 3MN, gdy tymczasem na tej działce nie znajduje się żaden budynek zabytkowy. Drugi zaś zarzut dotyczy naruszenia przepisu art. 15 ust. 2 pkt 4

u.p.z.p. poprzez błędne zastosowanie i określenie zasad ochrony zabytków również wobec działki nr 231/5, gdy tymczasem na działce tej nie ma żadnych zabytków. Zarzuty te skarżący sformułował na tle uzasadnień decyzji o odmowie pozwolenia na budowę na działce nr 231/5 wydanych przez Starostę Suwalskiego z dnia 18 września 2020 r. i przez Wojewodę Podlaskiego z dnia 2020 r. W obu tych decyzjach stwierdzono, że zapisy obowiązującego miejscowego planu nie dopuszczają budowy nowego budynku mieszkalnego jednorodzinnego na działce nr 231/5 położonej na obszarze 3MN.

Zdaniem Sądu w § 19 ust. 1 planu wyznaczono teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, oznaczony na rysunku planu symbolem 3MN o pow. ok. 0,3153 ha. Jak widać z rysunku planu (k. 310 akt adm.), na terenie 3MN znajduje się kilka działek, w tym o nr. 231/5. W § 19 ust. 1 pkt 1 uregulowano, że w zakresie przeznaczenia podstawowego na terenie 3MN można realizować budynki i budynki pomocnicze, rozbudować i przebudować istniejący budynek zabytkowy oraz realizować urządzenia komunikacji wewnętrznej i urządzenia infrastruktury technicznej. Ponadto w ust. 2 tego przepisu uregulowano, że w zakresie przeznaczenia dopuszczalnego w budynku mieszkalnym jednorodzinnym mogą wystąpić nieuciążliwe usługi wbudowane, stanowiące do 30% powierzchni użytkowej obiektu. W budynkach pomocniczych mogą wystąpić usługi nieuciążliwe.

Jak z powyższego zatem widać, § 19 planu dotyczy wprost zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, przy czym podkreślenia wymaga, że na terenie 3MN znajduje się tylko jeden budynek zabytkowy i jest on zlokalizowany na działce nr 231/11, a więc innej niż działka skarżącego o nr 231/5. Niezasadne są zatem oba zarzuty skarżącego, iż ograniczenia dotyczące tego budynku zabytkowego (w zakresie jego rozbudowy i przebudowy) rozciągają się na działkę skarżącego o nr 231/5, na której takiego budynku zabytkowego nie ma. Nie zachodzi także sprzeczność pomiędzy częścią tekstową i częścią graficzną planu. Na części graficznej budynek zabytkowy został umiejscowiony na działce nr 231/11, zaś z analizy części tekstowej nie wynika, aby ograniczenia w zakresie rozbudowy i przebudowy tego istniejącego budynku zabytkowego dotyczyły działki skarżącego.

Dalej Sąd wyraził pogląd, że skarżącemu chodzi raczej nie o to co podniósł w zarzutach, tylko o to, że w ocenie organów architektoniczno-budowlanych uregulowania planu nie dopuszczają możliwości sytuowania na terenie 3MN nowej

zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej. Na tę jednak okoliczność w skardze nie podniesiono żadnych zarzutów, co wychwytał organ w odpowiedzi na skargę, a dodatkowo organ ten stwierdził, że w jego ocenie przedmiotowy plan nie zabrania skarżącemu budowy nowego budynku mieszkaniowego jednorodzinnego na działce nr 231/5.

W ocenie Sądu, analizując zapisy tekstowe planu należy dojść do przekonania, że są one mało precyzyjne. W § 19 ust. 1 pkt 1 jest mowa o istniejącym budynku zabytkowym, w ust. 2 tego przepisu jest już mowa o budynku mieszkalnym jednorodzinnym, zaś w § 19 ust. 3 pkt 2 lit. a uregulowano, że dla budynku mieszkalnego ustala się położenie kalenicy na wysokości istniejącej z tolerancją do 0,2 m. Ponadto w § 19 ust. 3 pkt 1 ustalono następujące warunki i zasady kształtowania zabudowy: ustalenia zawarte w § 17 ust. 3 należy stosować odpowiednio. W § 17 ust. 3 (pkt 1 – 12) z kolei uregulowano kwestie związane z wysokością zabudowy do dwóch kondygnacji, jej maksymalną wysokością wyrażoną w metrach, oddzielnie dla budynków mieszkalnych i dla budynków i budowli pomocniczych, zasady dotyczące przebudowy, rozbudowy i nadbudowy istniejących budynków mieszkalnych i.t.d. Uchwałodawca lokalny na terenie 3MN, który sam w § 19 ust. 1 określa jako teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, nie precyzuje jednoznacznie, czy istniejący budynek zabytkowy (na działce nr 231/11) jest tożsamy z budynkiem mieszkalnym jednorodzinym (§ 19 ust. 1 pkt 2) i budynkiem mieszkalnym (§ 19 ust. 3 pkt 2 lit. a). A jest to istotne, gdyż na działce skarżącego nr 231/5 znajduje się również budynek mieszkalny jednorodzinny, na co powołuje się skarżący (wynika to też z aktu notarialnego – k. 8 verte akt sądowych) oraz widoczne jest to na rysunku planu z k. 310 akt adm. i z k. 13 akt sądowych. Budynek ten jest zaznaczony również w wypisie z kartoteki budynków – k. 12 akt sądowych. Z literalnego brzmienia § 19 ust. 1 pkt 1 planu można jednak wnioskować, że skoro w zakresie przeznaczenia podstawowego dopuszczono wyłącznie rozbudowę i przebudowę istniejącego budynku zabytkowego, to pozostałe uregulowania przepisu § 19 odnoszące się do budynku mieszkalnego jednorodzinnego, dotyczą tylko tego właśnie budynku. Konstatacja ta jest uprawniona, gdyż dla porównania w § 18 ust. 1 pkt 1 planu dotyczącym terenu o przeznaczeniu 2MN – przylegającego do terenu 3MN, ustalono, że w zakresie przeznaczenia podstawowego na terenie 2MN można przebudować i rozbudować istniejące budynki mieszkalne lub w ich miejsce

zrealizować nowe budynki mieszkalne jednorodzinne oraz budynki i budowle pomocnicze oraz urządzenia komunikacji wewnętrznej i urządzenia infrastruktury technicznej. Jak więc z tego widać, uchwałodawca czytelnie rozróżnia, przy takim samym terenie zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej oznaczonym jako MN, budynki mieszkalne jednorodzinne oraz budynki i budowle pomocnicze. W przypadku terenu 2MN dopuszcza możliwość realizacji nowych budynków mieszkalnych jednorodzinnych oraz budynków i budowli pomocniczych, a w przypadku terenu 3MN dopuszcza jedynie realizację nowych budynków i budowli pomocniczych. Stąd zdaniem Sądu nieuprawnione jest stanowisko Wójta Gminy Suwałki z dnia 3 września 2020 r. oraz organu w odpowiedzi na skargę, że inwestycja polegająca na budowie nowego budynku mieszkalnego jednorodzinnego na nieruchomości nr 231/5 nie narusza ustaleń obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części obrębu geodezyjnego Płociczno-Tartak w Gminie Suwałki. Także powoływanie się organu w odpowiedzi na skargę na definicje „zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej” oraz „zabudowy jednorodzinnej” jest bez znaczenia dla interpretacji postanowień uchwały, gdyż w uchwale czytelnie się rozróżnia budynki mieszkalne jednorodzinne od budynków i budowli pomocniczych.

Dalej Sąd wyjaśnił, że problem w niniejszej sprawie dotyczy zatem kwestii, że skarżący wnosząc o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w części dotyczącej jego nieruchomości podniósł zarzuty, które okazały się całkowicie niezasadne oraz nie podniósł żadnych innych zarzutów, które dawałyby podstawę do uwzględnienia jego skargi. O tym, że nie może on wybudować nowego budynku mieszkalnego jednorodzinnego na działce nr 232/5 dowiedział się on już z decyzji organów architektoniczno-budowlanych. Natomiast w skardze nie podniósł on żadnych zarzutów, dlaczego uregulowania planu dotyczące terenu 3MN w istotny sposób naruszają prawo i na czym te naruszenie miałyby polegać. Wszak na terenie 3MN znajduje się nie tylko działka skarżącego 231/5 ale i inne działki, których dotyczy ta sama regulacja. Zakaz wznoszenia nowych budynków mieszkalnych jednorodzinnych dotyczy zatem nie tylko jego działki, ale też i pozostałych działek znajdujących się na terenie 3MN, który to teren przylega do budynku zabytkowego znajdującego się na działce nr 231/11. Także nie bez znaczenia pozostaje fakt, że plan został uchwalony w 2012 r., zaś poprzednia właścicielka (matka skarżącego) ani nie wniosła uwag odnośnie uregulowań dotyczących działki nr 231/5 na etapie

procedowania planu ani też planu nie zaskarżyła. Przy tak sformułowanych zarzutach skargi również organ w odpowiedzi na skargę nie wdał się w rozważania, dlaczego akurat w stosunku do terenu 3MN poczyniono takie konkretne uregulowania w planie, które jawią się wprost jako odmienne od tych, które zastosowano do innych terenów oznaczonych w planie jako MN – chodzi o tereny 1MN, 2MN, 4MN, 5MN i 6MN, na których dopuszczono możliwość realizacji budynków mieszkalnych jednorodzinnych. Rada Gminy Suwałki uchwalając przedmiotowy plan miejscowy dla terenu 3MN kierowała się zapewne jakimiś względami, być może ochroną otoczenia zabytkowego budynku znajdującego się na działce nr 231/11, które jednak w niniejszej sprawie nie ujrzały światła dziennego i w związku z tym nie zostały one poddane ocenie Sądu jak i skarżącego.

Na koniec Sąd wskazał, że w każdym bądź razie, ze względu na rodzaj podniesionych w skardze zarzutów i stanowisko organu zaprezentowane w odpowiedzi na skargę, rzeczywisty problem podnoszony przez skarżącego, a sprowadzający się do kwestii, czy zakaz realizacji na działce skarżącego nowej zabudowy mieszkalnej jednorodzinnej stanowi naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego dający podstawę do stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały w zakresie dotyczącym działki skarżącego nr 231/5, nie został zbadany. Ta odmienna konstatacja od wyrażonej w uzasadnieniu ustnym po ogłoszeniu wyroku, winna w ocenie Sądu skutkować wniesieniem przez stronę skarżącą skargi kasacyjnej, by umożliwić Sądowi zastosowanie przepisu art. 179a p.p.s.a. i ponowne rozpoznanie sprawy.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku wniósł Mariusz Rzatkowski, w której zaskarżonemu wyrokowi zarzucił naruszenie:

1) przepisów postępowania, które to uchybienie mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy, tj.:

a) art. 134 § 1 p.p.s.a. poprzez niezastosowanie i rozpoznanie skargi skarżącego jedynie w oparciu o podniesione zarzuty w sytuacji, gdy Sąd rozpoznający sprawę nie jest związany zarzutami i wnioskami skargi, a granicą danej sprawy, co w konsekwencji doprowadziło do nierozpoznania istoty sprawy;

b) art. 151 p.p.s.a. poprzez niewłaściwe zastosowanie i oddalenie przez Sąd I instancji skargi w całości pomimo, że skarga wniesiona przez skarżącego była w

pełni zasadna i zasługiwała na uwzględnienie w całości, co winno skutkować stwierdzeniem nieważności Uchwały w żądanym zakresie;

c) art. 141 § 4 p.p.s.a. poprzez niewłaściwe zastosowanie i sporządzenie przez Sąd I instancji uzasadnienia wyroku, które jest wewnątrznie sprzeczne, a wyjaśnienia podstawy wydanego przez Sąd rozstrzygnięcia są niejasne i nieprzekonujące dla skarżącego.

2) przepisów prawa materialnego, tj.:

a) art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 293 - dalej jako „u.p.z.p.”) poprzez błędną wykładnię, a w konsekwencji niewłaściwe zastosowanie i przyjęcie, że w realiach niniejszej sprawy przy sporządzaniu zaskarżonej Uchwały nie doszło do istotnego naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego, w sytuacji, gdy takie naruszenie miało miejsce,

b) art. 20 ust. 1 u.p.z.p. poprzez błędną wykładnię, a w konsekwencji niewłaściwe zastosowanie i przyjęcie, że zaskarżona uchwała w części tekstowej nie jest sprzeczna z częścią graficzną, tj. poprzez objęcie symbolem 3MN działki skarżącego w sytuacji, gdy na jego działce nie znajduje się żaden z zabytków zawartych w § 9 ust. 2 uchwały, co ograniczyło możliwość realizacji zabudowy na działce skarżącego,

c) art. 15 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p. poprzez błędną wykładnię, a w konsekwencji niewłaściwe zastosowanie skutkujące przyjęciem za prawidłowe określenie przez organ zasad ochrony zabytków również wobec działki skarżącego o numerze 231/5 w sytuacji, gdy na działce skarżącego brak jest zabytków wpisanych do gminnej ewidencji zabytków, zatem jego działka nie powinna zostać objęta ww. ochroną.

W oparciu o powyższe zarzuty skarżący kasacyjnie wniósł o:

1) uchylenie zaskarżonego wyroku przez WSA w Białymstoku i ponowne rozpoznanie sprawy w trybie art. 179a p.p.s.a.,

2) w przypadku nieuwzględnienia powyższego wniosku - uchylenie zaskarżonego wyroku w całości przez Naczelny Sąd Administracyjny i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania WSA w Białymstoku w trybie art. 185 § 1 p.p.s.a.

3) zasądzenie na rzecz skarżącego od organu kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm prawem przepisanych.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej skarżący kasacyjnie opisał dotychczasowy przebieg postępowania i wyjaśnił, że WSA dostrzegł rzeczywisty problem dotyczący bezpośrednio skarżącego, a mimo tego przyjął, że z racji na wadliwie sformułowane zarzuty nie ma podstaw do uwzględnienia skargi skarżącego. Tymczasem Sąd ten winien zastosować w sprawie przepis art. 134 § 1 p.p.s.a., gdyż nie był związany zarzutami skargi. Sąd I instancji dostrzegając rzeczywisty problem jawiący się ze skargi skarżącego, a mianowicie brak możliwości sytuowania na terenie 3MN nowej zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, nie odniósł się merytorycznie do powyższej kwestii. Dodatkowo, mimo tego, że WSA również dostrzegł, że postanowienia planu miejscowego są nieprecyzyjne, niejednoznaczne, a wręcz niemożliwe do stosowania zgodnie z intencją uchwałodawcy, nie odniósł się do tego merytorycznie, zastaniając się treścią postawionych przez skarżącego zarzutów. Z powyższego jednoznacznie zatem wynika, że WSA nie rozpoznał istoty przedmiotowej sprawy, gdyż ograniczył się jedynie do rozstrzygnięcia zgłoszonych zarzutów, a nie danej sprawy, zgodnie z art. 134 § 1 p.p.s.a.

Dalej skarżący kasacyjnie stwierdził, że w jego ocenie uzasadnienie wyroku jest wewnętrznie sprzeczne i nie wyjaśnia wszystkich okoliczności sprawy, jak i podstawy rozstrzygnięcia. Z jednej strony Sąd I instancji w uzasadnieniu wskazuje, że nie zachodzą przesłanki do stwierdzenia nieważności uchwały w żądanym zakresie, by in fine stwierdzić, że rzeczywisty problem sprowadzający się do kwestii, czy zakaz realizacji nowej zabudowy na działce skarżącego stanowi naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, nie został zbadany.

W ocenie skarżącego Sąd nie ocenił w niniejszej sprawie merytorycznie, czy zasadne są zarzuty skargi odnośnie zasad sporządzania planu. Tymczasem w ocenie skarżącego, sporządzenie planu miejscowego narusza zasady jego sporządzania. Organ w planie miejscowym określił tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej od 1MN do 6MN ustalając niemalże w każdym z tych terenów, z wyjątkiem 3 MN, możliwość realizacji takich budynków, ich przebudowy, rozbudowy, realizacji w miejsce istniejących nowe budynki mieszkalne. Analogicznego postanowienia brak jest w odniesieniu do terenu 3MN, chociaż organ w stanowisku w niniejszej sprawie twierdzi, że nie ma zakazu budowania nowych budynków mieszkalnych na tym terenie, a to właśnie do tych budynków odnosi się przeznaczenie podstawowe tego terenu. Stanowczo podkreślić należy, że

niewątpliwie zaskarżona Uchwała nie została sporządzona w sposób zgodny z techniką prawodawczą, skoro nie oddaje rzeczywistej intencji i woli organu stanowiącego rady gminy, a organ architektoniczno-budowlany wykląda postanowienia uchwały w sposób diametralnie odmienny. Dodatkowo, organ uchwałodawczy w żaden sposób nie wykazał, że odmienne sformułowanie przeznaczenia podstawowego terenu oznaczonego w planie 3MN w stosunku do pozostałych terenów MN wynika z formy ochrony zabytku, jak również, że taki był cel organu. Jakiemukolwiek celowi ochrony zabytków przeczy sam § 19 ust. 1 pkt 1 uchwały, który dopuszcza możliwość rozbudowy i przebudowy istniejącego budynku zabytkowego, a nie dopuszcza możliwości chociażby rozbudowy czy przebudowy istniejących na tym terenie budynków mieszkalnych jednorodzinnych. Z uwagi na to celem takiego uregulowania niewątpliwie nie była kwestia ochrony znajdującego się na sąsiedniej w stosunku do skarżącego działce zabytku. Gdyby zamysłem organu była ochrona zabytku, nie dopuściłby możliwości jego rozbudowy czy przebudowy. Postanowienia uchwały odnoszące się do terenu 3MN, a tym samym do nieruchomości będącej własnością skarżącego, są nieracjonalne, a tym samym w sposób nieuprawniony ingerują w jego prawo własności, które jest prawem nadrzędnym. Skarżący zdaje sobie sprawę z faktu, iż ustalenia miejscowego planu kształtują sposób wykonywania prawa własności nieruchomości, jednak ograniczenia tego aktu miejscowego nie mogą być dowolne, muszą być adekwatne do danej sytuacji, co w niniejszej sprawie nie miało miejsca. Kluczowe jest zatem, zdaniem skarżącego, ustalenie powodu uniemożliwienia realizacji na terenie 3MN, a tym samym na jego działce, nowej zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, a następnie określenie, że postanowienia te naruszają zasady sporządzania planu miejscowego, skoro są niejednoznaczne, nie oddają woli organu.

W ocenie skarżącego, Sąd I instancji w całości pominął, że oznaczenie symbolem 3MN działki skarżącego w sytuacji, gdy nieruchomość posiada wszelkie walory nieruchomości budowlanej (powierzchnia, dostęp do drogi publicznej i do mediów) oraz jest zabudowana budynkiem drewnianym przewidzianym do rozbioru ze względu na zły stan techniczny, jest nieracjonalne i uniemożliwia mu wybudowanie nowego budynku mieszkalnego jednorodzinnego, a co w sposób istotny ogranicza jego możliwość rozbudowy i wykonywania przysługującego mu prawa własności. Stąd też z uwagi na sprzeczność między objęciem działki o nr

231/5 oznaczeniem 3MN a treścią § 9 i 19 Uchwały, a w konsekwencji sprzeczność między częścią tekstową a graficzną uchwały, doszło do istotnego naruszenia zasad jej sporządzania, co winno skutkować stwierdzeniem przez Sąd jej nieważności.

Dalej skarżący podniósł, że art. 15 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p. określa, iż w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. Podkreślić przy tym należy, że Sąd I instancji dokonał błędnej wykładni, a w konsekwencji niewłaściwie przyjął, że prawidłowo zostały określone zasady ochrony zabytków również w stosunku do działki skarżącego o numerze 231/5 w sytuacji, gdy na działce skarżącego brak jest zabytków wpisanych do gminnej ewidencji zabytków, zatem jego działka nie powinna zostać objęta ww. ochroną (tym bardziej, że ochroną zabytkową nie jest objęty sam zabytek znajdujący się na sąsiedniej działce, skoro możliwa jest jego rozbudowa i przebudowa). Skoro więc na działce skarżącego brak jest jakiegokolwiek budynku zabytkowego, nie sposób uznać, by właściwym, prawidłowym było objęcie budynku znajdującego się na przedmiotowej działce ochroną zabytkową. Przy podejmowaniu uchwały organ błędnie ustalił, iż budynek znajdujący się na działce skarżącego (budynek, który nie jest wpisany do gminnej ewidencji zabytków) wymaga objęcia ochroną, o której mowa w art. 15 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p. i § 9 uchwały.

Na koniec skarżący wskazał, że Sąd w swoim uzasadnieniu sam stwierdził, że rzeczywisty problem podnoszony przez skarżącego, a sprowadzający się do kwestii, czy zakaz realizacji na działce skarżącego nowej zabudowy mieszkalnej jednorodzinnej stanowi naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego dający podstawę do stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały w zakresie dotyczącym działki skarżącego nr 231/5, nie został zbadany. Ta odmienna konstatacja od wyrażonej w uzasadnieniu ustnym po ogłoszeniu wyroku, winna w ocenie Sądu skutkować wniesieniem przez stronę skarżącą skargi kasacyjnej, by umożliwić Sądowi zastosowanie przepisu art. 179a p.p.s.a. i ponowne rozpoznanie sprawy.

Organ nie złożył odpowiedzi na skargę kasacyjną, natomiast na rozprawie jego pełnomocnik stwierdził, że intencją organu przy uchwalaniu przedmiotowego planu było to, aby umożliwić właścicielom działek budowanie zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej. W jego ocenie teren 3MN jest przeznaczony do zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, co oznacza, że skarżący może się budować na swojej działce. Z ostrożności procesowej stwierdził zaś, że gdyby Sąd

stwierdzał nieważność zaskarżonej uchwały, to winien to uczynić tylko odnośnie § 19 dotyczącego obszaru 3MN.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna jest zasadna i podlega uwzględnieniu.

Stosownie do treści art. 179a ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 2325; dalej: „p.p.s.a.”), jeżeli przed przedstawieniem skargi kasacyjnej Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu wojewódzki sąd administracyjny stwierdzi, że w sprawie zachodzi nieważność postępowania albo podstawy skargi kasacyjnej są oczywiście usprawiedliwione, uchyla zaskarżony wyrok lub postanowienie rozstrzygając na wniosek strony także o zwrocie kosztów postępowania kasacyjnego i na tym samym posiedzeniu ponownie rozpoznaje sprawę. Od wydanego orzeczenia przysługuje skarga kasacyjna.

Istotą autokontroli jest skontrolowanie przez skład orzekający wydanego przez siebie orzeczenia (naprawienie popełnionych przy wyrokowaniu błędów i wydanie orzeczenia prawidłowego). Biorąc zaś pod uwagę charakter uchybień, jedynym możliwym rozstrzygnięciem jest uchylenie kontrolowanego orzeczenia w całości, natomiast nie jest dopuszczalne pozostawienie w obrocie prawnym dwóch rozstrzygnięć, kontrolowanego i tego, które zostało wydane w wyniku autokontroli.

W ocenie Sądu, podstawy skargi kasacyjnej są oczywiście usprawiedliwione, co wymaga uchylenia zaskarżonego wyroku. W uzasadnieniu wyroku z dnia 30 września 2021 r. jednoznacznie wskazano, że m.in. ze względu na podniesione zarzuty oraz stanowisko organu, sprawa nie została rozpoznana merytorycznie i w związku z tym zachodzi potrzeba ewentualnego jej rozpoznania w trybie art. 179a p.p.s.a., do czego jednak jest wymagane wniesienie skargi kasacyjnej. W skardze kasacyjnej strona skarżąca kasacyjnie trafnie zatem podniosła zarzuty, które w ocenie niniejszego składu orzekającego dają podstawę do jej uwzględnienia.

Zgodnie z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Zgodnie zaś z art. 4 ust. 1 u.p.z.p. ustalenie

przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, którego ustalenia kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania własności nieruchomości (art. 6 ust. 1). Kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego należy przy tym do zadań własnych gminy (art. 3 ust. 1) i określane jest jako władztwo planistyczne gminy. Gmina dysponuje władztwem planistycznym i może stanowić o przeznaczeniu i zasadach zagospodarowania terenu (por. wyrok NSA z dnia 19 czerwca 2012 r., sygn. akt II OSK 773/12). W ramach tego władztwa, poprzez ustalenie przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenu, gmina może kształtować i ograniczać własność w granicach prawa w związku z koniecznością realizacji celów publicznych. Prawo własności nie może być bowiem rozumiane jako prawo absolutne, uzasadniające nieograniczoną możliwość wykorzystywania własnego gruntu. Należy mieć jednak na uwadze, że w procedurze kształtowania polityki przestrzennej ochronie podlega również interes indywidualny. Nie może budzić wątpliwości, że przekroczenie granic władztwa planistycznego występuje w sytuacji, gdy wobec nieruchomości przyjęto rozwiązania planistyczne ingerujące w prywatną własność i jest to uzasadnione okolicznościami, które pozostają w sprzeczności z rozwiązaniami przyjętymi wobec innych terenów, bez jednoczesnego wykazania istotnych odmienności tych terenów (por. wyrok NSA z dnia 29 lipca 2010 r., sygn. akt II OSK 1070/10). Zasadniczą granicą wyznaczającą zakres władztwa planistycznego gminy jest istota prawa własności wyrażająca się w tym, że w ramach każdego prawa można wyodrębnić pewne elementy podstawowe, bez których takie prawo w ogóle nie będzie mogło istnieć (zob.: Z. Niewiadomski (red.), Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne, Komentarz, wyd. 4, Warszawa 2008, s. 59). Do naruszenia istoty prawa własności dochodzi w sytuacji, gdy niemożliwe stanie się wykonywanie wszystkich uprawnień składających się na możliwość korzystania z rzeczy albo wszystkich uprawnień składających się na możliwość rozporządzania rzeczą albo wszystkich uprawnień składających się na możliwość korzystania z rzeczy i rozporządzania nią (por.: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 maja 1999 r., SK 9/98, publ. OTK z 1999 r., nr 4, poz. 78, wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 stycznia 1999 r., sygn. P 2/98, publ. OTK z 1999, nr 1,

poz. 2). Pozbawienie właściciela części, nawet znacznej, atrybutów korzystania oraz rozporządzania rzeczą, nie musi oznaczać ingerencji w istotę jego prawa własności o ile będzie się mieściło w ramach władztwa planistycznego gminy. Władztwo to nie jest bowiem niczym nieograniczone i powinno uwzględniać konstytucyjną zasadę równości (art. 32 Konstytucji RP) w traktowaniu uczestników procesu planistycznego (por. wyrok NSA z dnia 29 lipca 2010 r., sygn. akt II OSK 1070/10) oraz zasadę proporcjonalności w ważeniu interesu publicznego i interesów indywidualnych (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 31 sierpnia 2009 r., sygn. akt II SA/GI 183/09) .

W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że prawo własności, którego ochronę zapewniają przepisy art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji RP, a także art. 6 ust. 1 Europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności i art. 1 Protokołu nr 1, nie jest prawem bezwzględnie i doznaje określonych ograniczeń. Ograniczenia te wynikają z przepisów szeregu ustaw, w tym z powołanych już wyżej przepisów u.p.z.p. Co do zasady zatem przyjęć należy, że wprowadzone w zaskarżonej uchwale ograniczenia związane z wykonywaniem przez skarżącą spółkę prawa własności są prawnie dopuszczalne i nie stanowią naruszenia prawa przez organ planistyczny.

Rozpoznając zatem niniejszą sprawę należy ocenić, zdaniem Sądu, czy ingerencja Rady Gminy Suwałki w prawo własności strony skarżącej została dokonana z zachowaniem konstytucyjnej zasady równości i proporcjonalności, a tym samym, czy nie doszło do nieuprawnionego nadania prymatu interesowi publicznemu ponad interes jednostki. W tym względzie pomocnym się wydaje powołanie na rozważania NSA z wyroku z dnia 22 czerwca 2012 r. w sprawie II OSK 878/12, że „ingerencja gminy poprzez działania planistyczne w sferę prawną podmiotu, naruszająca atrybuty właścicielskie, dla swej legalności wymaga bezwzględnie wykazania, że gmina stanowiąc w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego o przeznaczeniu terenu i sposobie jego zagospodarowania nie nadużyła władztwa planistycznego. Powinno to nastąpić w uzasadnieniu uchwały w sprawie miejscowego planu, wyjaśniającym przesłanki, którymi gmina kierowała się przyjmując konkretne rozwiązania planistyczne, wpływające na sposób wykonywania prawa własności przez dysponenta prawa. Uzasadnienie uchwały winno zawierać argumentację pozwalającą uznać, że gmina dołożyła należytej staranności w przestrzeganiu zasad obowiązujących przy podejmowaniu działań planistycznych, w

tym rozważyła inne warianty zrealizowania zamierzenia planistycznego w ramach przyjętej koncepcji albo, że przyjęte rozwiązanie planistyczne, mimo konieczności dokonania ingerencji w sferę prawa własności, jest jedynym możliwym w danych warunkach”.

W ocenie Sądu, stwierdzić należy, że w realiach przedmiotowej sprawy do tego rodzaju nadużycia ze strony organu doszło. Nie została zachowana zasada proporcjonalności, bowiem doszło do zakłócenia proporcji pomiędzy prawem własności skarżącego, które zostało ograniczone zapisami planu a celami, którym to ograniczenie ma służyć. Nie zastosowano też zasady równości, o czym będzie mowa poniżej.

Spór w niniejszej sprawie sprowadza się do kwestii, czy skarżący będąc właścicielem działki nr 231/5 znajdującej się na obszarze oznaczonym w przedmiotowym planie miejscowym symbolem 3MN, jest uprawniony do wzniesienia na niej budynku w zabudowie mieszkaniowej jednorodzinnej. Skarżący twierdzi, że plan w sposób nieuprawniony i krzywdzący go uniemożliwia taką zabudowę, na dowód czego powołuje się na odmowne decyzje w zakresie uzyskania pozwolenia na budowę, zaś organ zarówno w odpowiedzi na skargę, jak też w zajęтым stanowisku na rozprawie dotyczącej rozpoznania skargi kasacyjnej w trybie art. 179a p.p.s.a., stoi na stanowisku, że zgodnie z postanowieniami przedmiotowego planu, skarżący może na swojej działce zbudować dom w zabudowie mieszkaniowej jednorodzinnej.

Zdaniem Sądu rację ma skarżący. Z rysunku planu wynika, że na obszarze oznaczonym symbolem 3MN znajduje się kilka działek, zaś budynek zabytkowy znajduje się tylko na działce nr 231/11. Na działce skarżącego oznaczonej nr 231/5, która nie graniczy z działką nr 231/11, także znajduje się ruina budynku mieszkalnego, ale nie nadaje się ona do zamieszkania (tak wynika z decyzji o odmowie pozwolenia na budowę). Z § 19 ust. 1 planu wynika, że wyznacza się teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, oznaczony na rysunku planu symbolem 3MN (o powierzchni około 0,3153 ha), dla którego ustala się: (1) w zakresie przeznaczenia podstawowego na terenie 3MN można realizować budynki i budowle pomocnicze, rozbudować i przebudować istniejący budynek zabytkowy oraz realizować urządzenia komunikacji wewnętrznej i urządzenia infrastruktury technicznej, (2) w zakresie przeznaczenia dopuszczalnego w budynku mieszkalnym jednorodzinny mogą wystąpić nieuciążliwe usługi wbudowane, stanowiące do 30%

powierzchni użytkowej obiektu. W budynkach pomocniczych mogą wystąpić usługi nieuciążliwe.

Jak z powyższego zatem widać, wbrew stanowisku organu, w zaskarżonej uchwale dla terenu oznaczonego symbolem 3MN dopuszczono jedynie rozbudowę i przebudowę istniejącego budynku zabytkowego (pkt 1), który jest jednocześnie budynkiem mieszkalnym jednorodzinnym (pkt 2). W żadnym zaś razie nie dopuszczono powstania nowej zabudowy mieszkalnej jednorodzinnej, czy to na działce nr 231/11, czy każdej innej znajdującej się na obszarze 3MN. Stanowisko takie jest uprawnione, gdy się dokona analizy § 19 ust. 3 pkt 2 lit. a i lit. b zaskarżonej uchwały, odnoszących się do ustalenia warunków i zasad kształtowania zabudowy. Otóż maksymalną wysokość zabudowy określono następująco: a) dla budynku mieszkalnego ustala się położenie kalenicy na wysokości istniejącej z tolerancją do 0,2 m; b) dla budynków i budowli pomocniczych ustala się wysokość nieprzekraczającą 6,50 m od poziomu terenu przy głównym wejściu do budynku. Z zapisów powyższych wynika jednoznacznie, że parametr dotyczący położenia kalenicy ustalono wyłącznie dla istniejącego budynku mieszkalnego, czyli w tym przypadku budynku zabytkowego na działce nr 231/11, nie określono zaś go dla innych budynków mieszkalnych, gdyż plan nie przewiduje ich budowy na obszarze 3MN.

Za powyższym stanowiskiem przemawia także analiza planu w części tekstowej i rysunkowej odnoszącej się do zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej oznaczonej symbolami 1MN, 2MN, 4MN, 5MN i 6MN. We wszystkich przywołanych przypadkach na obszarach oznaczonych tymi symbolami, w zakresie przeznaczenia podstawowego dopuszczono realizację budynków mieszkalnych jednorodzinnych, budynków i budowli pomocniczych oraz urządzeń komunikacji wewnętrznej i urządzeń infrastruktury technicznej. Także w zakresie ustalenia maksymalnej wysokości zabudowy posłużono się określeniami „dla budynków mieszkalnych”, a nie „dla budynku mieszkalnego ...na wysokości istniejącej”, jak to uczyniono w przypadku obszaru oznaczonego symbolem 3MN. Powyższe, w ocenie Sądu, jednoznacznie przemawia za tym, że plan nie dopuszcza możliwości, aby skarżący na swojej działce położonej na obszarze 3MN mógł wybudować budynek mieszkalny jednorodzinny. Zgodnie z zapisami planu może on tam wybudować jedynie budynki i budowle pomocnicze, które nie są tożsame z budynkiem mieszkalnym

jednorodzinny, ich wysokość określono jako nieprzekraczającą 6,50 m od poziomu terenu przy głównym wejściu do budynku, zaś gabaryty i forma architektoniczna tych nowych budynków winna nawiązywać do istniejących w najbliższym sąsiedztwie, obiektów historycznych.

Zdaniem Sądu, w sprawie mamy więc do czynienia z sytuacją, w której z planu wynika zakaz zabudowy przez skarżącego jego działki budynkiem w zabudowie mieszkaniowej jednorodzinnej, organy architektoniczno-budowlane odmawiają wydania mu pozwolenia na budowę takiego budynku, zaś organ uchwalający plan twierdzi, że zamiarem jego, na etapie uchwalania planu, było, aby na obszarze 3MN właściciele działek mogli je zabudować budynkami mieszkaniowymi jednorodziennymi. Powyższe oznacza więc, że organ nie broni postanowień planu i nijak nie uzasadnia, dlaczego na obszarze 3MN zakazał powstania nowej zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej. Z analizy planu można tylko domniemywać, że zakaz ten wynikał z faktu, iż na działce nr 231/11 znajduje się budynek zabytkowy i twórca planu chciał go w ten sposób chronić. Jednakże w zaistniałym stanie faktycznym sprawy mamy do czynienia z sytuacją, w której twórca planu sam podważa jego brzmienie i twierdzi, że inna była jego intencja na etapie uchwalania planu. Skoro zaś tak, to stwierdzić trzeba jednoznacznie, że intencja organu nie została zapisana zgodnie z jego wolą i stąd zachodzi sprzeczność pomiędzy treścią planu i ową intencją, a skutki tej sprzeczności naruszają uzasadniony interes prawny skarżącego.

W tym miejscu zauważenia także wymaga, że uchwałodawca dopuścił rozbudowę i przebudowę istniejącego budynku zabytkowego będącego jednocześnie budynkiem mieszkalnym jednorodziennym (§ 19 ust. 1 pkt 1), dopuszczając podwyższenie istniejącej kalenicy do 0,2 m (§19 ust. 3 pkt 2 lit. a), oraz umieszczenie w nim nieuciążliwych usług wbudowanych, stanowiących do 30% powierzchni użytkowej tego obiektu (§ 19 ust. 1 pkt 2). Jak z powyższego zatem widać, w stosunku do zabytkowego budynku na działce nr 231/11 (którym jest zgodnie z § 9 ust. 2 pkt 2 planu budynek biurowy składu handlowo-rozdzielczego, obecnie dom mieszkalny nr 4, 1934 rok, wielokrotnie przebudowywany, drewniany) przewidziano w miarę szeroką możliwość ingerencji nie tylko w jego zabudowę architektoniczną (rozbudowa), ale też i w funkcję użytkową, co każe powątpiewać aby budynek ten uznano za jakiś wybitny zabytek wymagający szczególnej ochrony. W § 9 ust. 4

uchwały odnoszącym się do tego budynku nakazano, że nowa zabudowa na działce nie może przesłaniać budynków zabytkowych, widocznych od strony drogi. Tym bardziej zatem brak jest jakiegokolwiek argumentacji uzasadniającej zakaz zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej na działkach sąsiednich z uwagi na potencjalną ochronę otoczenia wskazanego zabytku. Planu w tym kształcie, jak już wskazano powyżej, nie broni nawet sam organ, czego dowodem jest jego stanowisko wyrażone na potrzebę uzyskania przez skarżącego decyzji o pozwoleniu na budowę, w odpowiedzi na skargę, oraz na rozprawie prowadzonej po wniesieniu przez skarżącego skargi kasacyjnej. Powyższe w ocenie Sądu jednoznacznie wskazuje, że naruszona w tym przypadku została zasada proporcjonalności, gdyż ani z uzasadnienia planu ani ze stanowiska organu go uchwalającego nie wynika obrona, przyjętych względem działki skarżącego, rozwiązań.

Zdaniem Sądu organ naruszył również zasadę równości. Na obszarach oznaczonych w planie symbolami 1MN, 2MN, 4MN, 5MN i 6MN dopuszczono nową zabudowę mieszkaniową jednorodziną, zaś na obszarze 3MN takiej zabudowy zakazano. Trafnie skarżący wskazuje, że przecież na przylegającym do obszaru 3MN obszarze 2MN dopuszczono zabudowę mieszkaniową jednorodziną, zaś jego działka przylega bezpośrednio do terenu 2MN a nie przylega do działki nr 231/11, na której znajduje się budynek zabytkowy. Ponadto, co Sąd zauważa z urzędu, obszar 2MN przylega do obszaru 9RU, na którym znajdują się także obiekty zabytkowe widoczne na rysunku planu objęte ochroną przez § 9 ust. 2 planu, a jednak na obszarze 2MN nowa zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna została dopuszczona.

Na marginesie Sąd tylko wskazuje, że dla wszystkich obszarów oznaczonych symbolami MN przewidziano obostrzenie w § 8 ust. 3 pkt 7 planu w postaci zakazu lokalizowania obiektów budowlanych w pasie szerokości 100 m od linii brzegów rzek, jezior i innych zbiorników wodnych, z wyjątkiem urządzeń wodnych oraz obiektów służących prowadzeniu racjonalnej gospodarki rolnej, leśnej lub rybackiej. Z rysunku planu widać zaś, że ograniczenie powyższe może mieć zastosowanie przynajmniej do części działki skarżącego, ale z racji na brak w tym przedmiocie jakiegokolwiek zarzutu skarżącego, kwestia ta pozostaje poza rozważaniami Sądu.

Reasumując, w ocenie Sądu, przy argumentacji jak wyżej, podstawy skargi kasacyjnej należało uznać za oczywiście usprawiedliwione. W związku z powyższym zachodziła podstawa do zastosowania przepisu art. 179a p.p.s.a. Na jego podstawie

uchylono zaskarżony wyrok (pkt 1), zaś na mocy art. 147 § 1 p.p.s.a., należało orzec jak w pkt 2 sentencji, tj. stwierdzić nieważność zaskarżonej uchwały w części, tj. w zakresie § 19. W pkt 3 sentencji oddalono skargę w pozostałym zakresie. Skarżący wniósł bowiem o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości, co jednak w ocenie Sądu nie zasługiwało na uwzględnienie. Jak wskazano bowiem w wyroku WSA w Poznaniu z dnia 12 maja 2021 r., sygn. akt IV SA/Po 1974/20, stwierdzenie nieważności całej uchwały może mieć miejsce wówczas, gdy stwierdzane naruszenia odnoszą się do całej uchwały lub przeważającej jej części. Jeśli natomiast naruszenia z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. dotyczą tylko części ustaleń planu, to wystarczające jest wyeliminowanie z obrotu prawnego tylko tej części, jeżeli część niewadliwa może prawidłowo funkcjonować w obrocie prawnym. Z taką zaś sytuacją mamy do czynienia w sprawie niniejszej. Uzasadniony interes prawny skarżącego naruszony został jedynie w § 19 zaskarżonej uchwały.

O kosztach postępowania orzeczono na mocy art. 179a p.p.s.a., art. 200 p.p.s.a. i art. 205 § 2 p.p.s.a. w zw. z § 14 ust. 1 pkt 1 lit. c) rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 265). Na zasądzone koszty składają się wpisy sądowe w łącznej kwocie 450 zł, koszty zastępstwa procesowego za obie instancje w łącznej kwocie 960 zł, opłata skarbową od udzielonego pełnomocnictwa w kwocie 17 zł. oraz opłata za sporządzenie uzasadnienia wyroku w kwocie 100 zł.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

sekretarz sądowy
Katarzyna Derewońko