

15. Sprawy z zakresu zagospodarowania przestrzennego.

1. Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego

Znaczącą grupę spraw objętych symbolem 6150 stanowiły sprawy ze skarg na uchwały odrzucające zarzuty do projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, wydawane zgodnie z art. 85 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.) jeszcze w oparciu o przepisy ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jednolity: Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 ze zm.).

W sprawach tego rodzaju Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie prezentuje jednolity pogląd, zgodnie z którym uprawnienie gminy do ustalania przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenu, określane w doktrynie jako władztwo planistyczne, nie może nosić cech dowolności działania. Rozstrzygnięcie o przeznaczeniu terenu i zasadach jego zagospodarowania musi być dokonane z uwzględnieniem obowiązujących przepisów i na zasadach określonych w ustawie. Orzeczenia w tym zakresie wskazują również, że prawnie wadliwymi będą nie tylko te ustalenia planu, które naruszają przepisy prawa, ale także te, które będą wynikiem ewentualnego nadużycia przysługujących gminie uprawnień. W wyroku z dnia 18 września 2008 r., **sygn. akt IV SA/WA 673/08**, podkreślono, iż sąd administracyjny nie może skutecznie oceniać racjonalności i celowości rozwiązań planistycznych przyjmowanych przez gminę, jeżeli nie stanowią naruszenia ustawowych granic uprawnień planistycznych przysługujących gminie.

Jako podstawę stwierdzenia nieważności uchwały odrzucającej zarzut do projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 9 kwietnia 2008 r., **sygn. akt IV SA/Wa 169/08** wskazał naruszenie art. 24 ust. 3 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym. W wyroku tym Sąd nie podzielił stanowiska rady, iż ogólnikowość zarzutów skarżącej uniemożliwiła organowi odniesienie się do zastrzeżeń odnośnie konkretnych rozwiązań planistycznych. W ocenie Sądu w sytuacji, gdy strona skarżąca wskazała numery działek będących jej własnością, które bezpośrednio przylegają do drogi, co do której projekt planu wskazuje na jej poszerzenie oraz określiła, iż zmiana planu narusza jej prawo własności, rada gminy nie powinna mieć trudności w dokonaniu właściwej interpretacji intencji skarżącej. W tej sytuacji uzasadnienie

uchwały, sprowadzające się do stwierdzenia, iż skarżąca nie wykazała naruszenia ustaleniami projektu planu konkretnego przepisu prawa materialnego ani też na jaką zmianę nie wyraża zgody oraz w jaki sposób ustalenia planu ingerują w jej prywatny teren, uznano za wadliwe i nie odpowiadające wymogom art. 24 ust. 3 cyt. ustawy.

Za istotną w tej kategorii spraw należy również uznać kwestie właściwego, szczegółowego uzasadnienia przez gminę ingerencji zapisami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w prawo własności, szczególnie w sytuacji, gdy podmiot zgłaszający zarzut do projektu planu kwestionuje zasadność ograniczenia tego prawa. W ocenie Sądu w uzasadnieniu uchwały rada powinna wskazać, iż zarzut strony został wszechstronnie rozważony oraz przytoczyć argumenty wyjaśniające rozstrzygnięcie ze wskazaniem, że inne rozwiązanie planistyczne nie jest możliwe. Wówczas naruszenie uprawnień właściciela przez ustalenia projektu planu ma miejsce w zgodzie z obowiązującym prawem.

Spośród uchybień procedury sporządzania i uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, skutkujących nieważnością planu, w wyroku z dnia 23 maja 2008 r., **sygn. akt IV SA/Wa 599/08**, wymieniono między innymi uchybienia dotyczące rozpatrzenia uwag do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Uwzględnienie uwag nie może w ocenie Sądu sprowadzać się do wprowadzenia jakichkolwiek zmian, lecz zmian wskazanych przez sporządzającego uwagi. Wskazano również na naruszenie procedury określonej w art. 20 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, bowiem pomimo, iż do planu załączono wykaz nieuwzględnionych uwag, to z protokołu posiedzenia rady, na której uchwalono przedmiotowy plan, nie wynika aby uwaga skarżącego podlegała głosowaniu. W cytowanym orzeczeniu Sąd podkreślił, iż rozpatrzenie uwag powinno polegać na poddaniu ich indywidualnym głosowaniom i na tej podstawie powinna zostać stworzona lista uwag uwzględnionych przez radę, które burmistrz powinien następnie uwzględnić w planie, oraz lista uwag nieuwzględnionych. W ten sposób uchwała zawierająca rozstrzygnięcie w sprawie uwag będzie mogła stanowić załącznik do uchwały w sprawie planu.

2. Warunki zabudowy i zagospodarowania terenu

W sprawach z zakresu zagospodarowania przestrzennego istotną grupę stanowiły sprawy dotyczące warunków zabudowy i zagospodarowania terenu.

Głównym problemem, pojawiającym się w tych sprawach była prawidłowość ustalania przez organy obszaru objętego analizą funkcji oraz cech zabudowy

i zagospodarowania terenu na podstawie przepisów ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.) i rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1588). W szeregu spraw organy w sposób nieprawidłowy ustalały obszar objęty analizą, co skutkowało uchyleńiami decyzji m.in. w sprawie: **IV SA/Wa 1783/07** (wyrok z dnia 10 kwietnia 2008 r.). Ponadto organy w sposób nierzetelny dokonywały analizy cech i funkcji zabudowy tj. wielkości powierzchni zabudowy, szerokości i wysokości górnej krawędzi elewacji, geometrii dachu co skutkowało uchyleńiami decyzji m.in. w sprawach: **IV SA/Wa 2490/07** (wyrok z dnia 11 lutego 2008 r.), **IV SA/Wa 2503/07** (wyrok z dnia 11 marca 2008 r.), **IV SA/Wa 2606/07** (wyrok z dnia 25 kwietnia 2008 r.), **IV SA/Wa 107/08** (wyrok z dnia 8 kwietnia 2008 r.), **IV SA/Wa 188/08** (wyrok z dnia 6 maja 2008 r.).

Inną ważną kwestią pojawiającą się w omawianej kategorii spraw była prawidłowość realizacji tzw. zasady dobrego sąsiedztwa (art. 61 ust. 1 pkt 1 cyt. ustawy), która określa konieczność dostosowania nowej zabudowy do wyznaczonych przez zastaną w danym miejscu zabudowę cech i parametrów o charakterze urbanistycznym (zagospodarowanie terenu) i architektonicznym (ukształtowanie wzniesionych obiektów). W celu spełnienia tych wymagań, w procesie decyzyjnym związanym z ustalaniem warunków zabudowy, ustawodawca ustanowił obowiązek przeprowadzenia wstępnej analizy warunków i zasad zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy wynikającej z przepisów odrębnych (art. 53 ust. 3 pkt 1 w zw. z art. 64 ust. 1 cyt. ustawy). M.in. w sprawach: **IV SA/Wa 1963/07** (wyrok z dnia 26 maja 2008 r.), **IV SA/Wa 2289/07** (wyrok z dnia 21 lutego 2008 r.) i **IV SA/Wa 2619/07** (wyrok z dnia 3 kwietnia 2008 r.), Sąd stwierdził, że organy uchybiły temu obowiązkowi, co dało podstawę do uchylenia zaskarżonych decyzji.

W uzasadnieniu wyroku w sprawie o **sygn. IV SA/Wa 2289/07** Sąd podkreślił, że stosowaniu zasady dobrego sąsiedztwa w praktyce towarzyszyły i towarzyszą w dalszym ciągu wątpliwości interpretacyjne sprowadzające się do tego, jakie działki uznać należy za sąsiednie w stosunku do terenu inwestycji oraz na ile rygorystycznie egzekwować należy podobieństwo zabudowy nowej do zabudowy otoczenia. Stosowanie zasady dobrego sąsiedztwa musi uwzględniać dyrektywę, jaką jest umożliwienie osobom mającym tytuł prawny do gruntów jak najszerszej możliwości inwestowania. Sąd zauważył, że nie chodzi o to, by nowa zabudowa była wiernym odtworzeniem istniejącej zabudowy sąsiedniej, ale o to, by na jej podstawie możliwe było określenie cech nowej zabudowy, która ma być kontynuacją, przez co należy

rozumieć zachowanie charakteru zabudowy. Gdy nieruchomości sąsiednie w znaczeniu szerokim są zabudowane i planowana inwestycja jest dostosowana do dotychczasowej zabudowy pod względem urbanistycznym i architektonicznym, a także można ją pogodzić z dotychczasową funkcją zabudowy na tym terenie, organ nie ma podstaw do odmowy wydania decyzji o warunkach zabudowy. Przyczyną odmowy ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu może być projektowanie inwestycji sprzecznej z dotychczasową funkcją terenu, czyli nie dającą się z nią w praktyce pogodzić. W omawianej sprawie, na obszarze objętym analizą, przeważającą funkcją jest funkcja mieszkaniowa jednorodzinna w zabudowie bliźniaczej, willowej wolnostojącej oraz szeregowej. Uzupełnienie stanowią nieliczne niskie budynki wielorodzinne oraz usługi towarzyszące. Oczywistym jest zatem, iż charakter planowanej inwestycji (zabudowa wielorodzinna) różni się od charakteru zabudowy przeważającej w otoczeniu (zabudowa jednorodzinna). Niewątpliwie oba typy zabudowy łączy ich mieszkalny charakter, niemniej co do zasady różnią je gabaryty. Sąd uznał, że można dopuścić na terenie inwestycji realizację zabudowy wielorodzinnej z tymże jednak wyraźnym zastrzeżeniem, iż zabudowa ta nie może różnić się gabarytami od zabudowy obszaru analizowanego.

W uzasadnieniu wyroku, który zapadł w sprawie o **sygn. akt IV SA/Wa 2619/07**, Sąd utożsamiał zasadę dobrego sąsiedztwa z tzw. sąsiedztwem urbanistycznym, niemającym wiele wspólnego ze wspólną granicą. Stwierdził, że tzw. sąsiedztwo urbanistyczne przedstawiać się będzie różnorodnie na terenach zwartej zabudowy miejskiej, na terenach wiejskich, czy na terenach rozproszonej zabudowy, np. letniskowej. Sąd wskazał, iż przepisy ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie definiują pojęcia „działki sąsiedniej”. Ratio legis art. 61 cyt. ustawy „jest ochrona ładu przestrzennego”, tzn. powstrzymanie zabudowy nie dającej się pogodzić z zabudową już istniejącą na terenach, gdzie nie ma planu zagospodarowania przestrzennego. W ocenie Sądu, inwestycja polegająca na budowie domu wielorodzinnego nie jest możliwa, ponieważ byłby on zlokalizowany wewnątrz układu architektoniczno - urbanistycznego zabudowy jednorodzinnej z okresu międzywojennego, zdominowałaby istniejącą zabudowę i zakłóciłaby otaczającą przestrzeń. Realizacja tej inwestycji pozostawałaby w wyraźnej sprzeczności z istniejącym w sąsiedztwie ładem przestrzennym - tzw. sąsiedztwem urbanistycznym. Wprawdzie na obszarze objętym analizą dominuje funkcja mieszkalna, to jednak zasadnym jest zauważyć, iż w tzw. sąsiedztwie urbanistycznym planowanej inwestycji występuje wyłącznie funkcja zabudowy jednorodzinnej. Cechy zabudowy jednorodzinnej i wielorodzinnnej są różne, jak również różne są zasady zagospodarowania, chociażby np. wskaźnik intensywności zabudowy terenu.

3. Opłata z tytułu wzrostu wartości nieruchomości

Stosunkowo liczną grupę wśród spraw z zakresu zagospodarowania przestrzennego stanowiły sprawy dotyczące ustalenia opłaty jednorazowej z tytułu wzrostu wartości nieruchomości (tzw. renty planistyczne), na podstawie art. 36 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Na szczególną uwagę w tej kategorii zasługują sprawy, w których Sąd uchylał decyzje organów I i II instancji ustalające renty planistyczne, z powodu niewykazania przez organy bezpośredniego związku przyczynowego pomiędzy wzrostem wartości nieruchomości a uchwaleniem planu. W jednej z tego typu spraw (wyrok z dnia 2 czerwca 2008 r. **sygn. akt IV SA/Wa 582/08**) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie podkreślił, że w sprawie ustalenia opłaty planistycznej konieczne jest ustalenie, czy zachodzi bezpośredni związek przyczynowy między zmianą wartości nieruchomości a przyjętymi ustaleniami zmienionego planu. Sąd wskazał, iż w celu właściwego i rzetelnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy, organy winny dokonać oszacowania wzrostu wartości nieruchomości, wynikającego z faktu uchwalenia zupełnie nowego planu oraz wskazania, jakiego typu zabudowa była ewentualnie dopuszczalna na obszarze w okresie gdy nie obowiązywał tu żaden plan. W tej grupie spraw na uwagę zasługuje wyrok z dnia 21 maja 2008 r. **sygn. akt IV SA/Wa 462/08**, w której Sąd uchylił decyzję obu instancji. W wyroku tym Sąd wskazał, iż organy obu instancji dokonały błędnej wykładni przepisu art. 36 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przyjmując, iż użyte w tym przepisie sformułowanie „zbywa” obejmuje również darowiznę. Sąd stwierdził, iż ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tj. Dz. U. z 2004 r., Nr 261, poz. 2603 ze zm.), definiuje zbywanie tylko i wyłącznie na użytek własny. Nie ma odnośnika do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, który wskazywałby, iż określenie to należy rozumieć w odniesieniu do pkt 3b art. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Sąd stwierdził także, iż nie pobiera się renty planistycznej w przypadku darowizny na rzecz osób bliskich.

4. Uzgodnienia projektów decyzji o warunkach zabudowy

W kategorii spraw z zakresu zagospodarowania przestrzennego znaczącą grupę stanowiły sprawy w przedmiocie uzgodnień projektów decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

Spośród spraw z tej grupy na uwagę zasługuje wyrok z dnia 19 marca 2008 r. **sygn. akt IV SA/Wa 17/08**, w którym Sąd uchylił postanowienia obu instancji z uwagi na błędne zastosowanie przez organ instytucji autokontroli z art. 54 § 3 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Sąd podniósł, iż organ rozważając dopuszczalność uwzględnienia skargi na podstawie art. 54 § 3 tej ustawy zobowiązany jest dokonać ponownej oceny całokształtu stanu faktycznego sprawy, również pod względem materialnoprawnej legitymacji strony w rozumieniu art. 28 K.p.a. W omawianej sprawie skarżący mimo, iż wykazywał aktywność w trakcie postępowania administracyjnego wnosząc zażalenie na postanowienie uzgadniające projekt decyzji, to nie miał przymiotu strony w tym postępowaniu. Organ zatem uwzględniając skargę nie mógł zastosować wobec niej art. 54 § 3 powołanej ustawy, bowiem skarżący nie posiadał materialnoprawnej legitymacji strony w postępowaniu o uzgodnienie decyzji o warunkach zabudowy.

Przyczyną uchylecia rozstrzygnięć organów administracji w jednej ze spraw z tej tematyki było wadliwe zastosowanie przez organ art. 105 § 1 K.p.a. i umorzenie postępowania w sprawie z uwagi na bezprzedmiotowość. W wyroku z dnia 7 maja 2008 r. **sygn. akt IV SA/Wa 355/08** Sąd dostrzegł, iż organ pierwszej instancji nie miał podstaw do umorzenia postępowania, bowiem strona żądała rozpatrzenia sprawy co do istoty. Podniósł, iż z bezprzedmiotowością postępowania na zasadzie art. 105 § 1 K.p.a. mamy do czynienia wówczas, gdy brak jest któregoś z elementów stosunku materialnoprawnego i nie można załatwić sprawy przez rozstrzygnięcie co do istoty. Nie można też, zdaniem Sądu, mylić bezprzedmiotowości z bezzasadnością żądania strony jak miało to miejsce w omawianej sprawie. Organy obu instancji umorzyły postępowanie z powodu wcześniejszego rozstrzygnięcia wniosku strony wskazując, iż przedłożony projekt różni się od poprzedniego zapisem dotyczącym dojazdu z drogi krajowej. Organy miały więc podstawy do rozstrzygnięcia sprawy co do istoty ale uchyliły się od tego umarzając postępowanie.