



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 17 lutego 2023 r.

Poz. 1204

### WYROK NR II SA/WR 469/20 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 22 kwietnia 2021 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu  
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędziowie:

Sędzia NSA Halina Filipowicz-Kremis (spr.)

Sędzia WSA Gabriel Węgrzyn

Asesor WSA Wojciech Śnieżyński

po rozpoznaniu w Wydziale II  
na posiedzeniu niejawnym w dniu 22 kwietnia 2021 r.  
sprawy ze skargi W.J.  
na uchwałę Rady Gminy Żórawina  
z dnia 28 września 2005 r. nr XVI/98/2005  
w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego  
części wsi Karwiany - Komorowice I w gminie Żórawina

**I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w zakresie § 5 ust. 1, § 17 ust. 3 pkt 1 w zakresie, w jakim nie zawarto w nim zasad scalania i podziału nieruchomości w odniesieniu do zabudowy szeregowej i w zakresie, w jakim pomija minimalne lub maksymalne szerokości frontów działek oraz określenie kąta położenia granic działki w stosunku do pasa drogowego przy podziale i scalaniu; oraz jej powierzchni dla działki 93/10 AM -1 obręb Karwiany- Komorowice;**

**II. dalej idącą skargę odrzuca;**

**III. zasądza od Gminy Żórawina na rzecz skarżącego kwotę 300 zł (słownie: trzysta złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.**

## Uzasadnienie

W.J. złożył skargę na uchwałę Rady Gminy Żórawina nr XVI/98/2005 z dnia 28 września 2005 roku w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części wsi Karwiany - Komorowice I w gminie Żórawina. Działając w imieniu własnym, na podstawie art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U.2001.142.1591 t.j. z dnia 2001.12.13; dalej jako: „u.s.g.”) oraz art. 52 § 1, art. 53 § 2 i art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r.-Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U.2002.153.1270 z dnia 2002.09.20; dalej jako: „p.p.s.a.”) (przepisy w brzmieniu z daty uchwalenia zaskarżonej uchwały), zaskarżył w całości tę uchwałę. Na zasadzie art. 57 p.p.s.a. zaskarżonej uchwale zarzucono naruszenie przepisów prawa materialnego polegające na: 1. naruszeniu art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U.2003.80.717 z dnia 10.05.2003; dalej jako: „u.p.z.p”) w zw. z art.28 u.p.z.p (przepisy w brzmieniu obowiązującym na dzień podjęcia zaskarżonej uchwały) poprzez uchwalenie planu miejscowego z pominięciem uregulowania dotyczącego określenia wskaźników intensywności zabudowy, w szczególności dla obszaru oznaczonego w planie miejscowym jako 5.MN (obszar zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, bliźniaczej, szeregowej), podczas gdy uregulowania w tym zakresie były konieczne, a zatem winny być obligatoryjnym elementem planu miejscowego, co z kolei stanowi naruszenie przysługującego skarżącemu interesu prawnego poprzez ograniczenie swobodnego korzystania z prawa własności nieruchomości na zasadzie art. 140 ustawy-Kodeks cywilny (dalej jako: k.c.) oraz art. 144 k.c.; 2. naruszeniu art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p w zw. z § 4 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26.08.2003 roku w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (dalej jako: „rozporządzenie”) w zw. z art. 28 u.p.z.p (przepisy w brzmieniu na dzień uchwalenia planu miejscowego) poprzez pominięcie przy ustalaniu zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, minimalnych lub maksymalnych szerokości frontów działek oraz określenia kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego w odniesieniu do obszarów przeznaczonych w planie miejscowym pod zabudowę mieszkaniową jednorodziną, bliźniaczą i szeregową, w szczególności w odniesieniu do obszaru oznaczonego w planie miejscowym jako 5.MN, jak również poprzez brak ustalenia szczegółowych zasad scalania w odniesieniu do obszarów przeznaczonych w planie miejscowym pod zabudowę usługową, podczas gdy uregulowania w tym zakresie były konieczne, a zatem winny być obligatoryjnym elementem planu miejscowego, co z kolei stanowi naruszenie przysługującego skarżącemu interesu prawnego poprzez ograniczenie swobodnego korzystania z prawa własności nieruchomości na zasadzie art. 140 k.c. oraz art. 144 k.c.; 3. naruszeniu art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p w zw. z art. 20 ust. 1 u.p.z.p oraz art.14 ust. 5 u.p.z.p w zw. z art. 28 u.p.z.p (przepisy w brzmieniu obowiązującym na dzień podjęcia zaskarżonej uchwały) poprzez ustalenie szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym, szczególnie w zakresie obszaru oznaczonego w planie miejscowym jako 5.MN (zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna, bliźniacza, szeregowa), niezgodnie ze Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Żórawina (uchwalone uchwałą Rady Gminy Żórawina nr VII/63/95 z dnia 06.07.1995 roku) (dalej jako: „Studium”), wyłączając spod zasad scalania i podziału nieruchomości zabudowę szeregową, jednocześnie nie wskazując na żadne uzasadnienie wyłączenia i czyniąc te ustalenia sprzecznie z postanowieniami Studium, co z kolei stanowi naruszenie przysługującego skarżącemu interesu prawnego poprzez ograniczenie swobodnego korzystania z prawa własności nieruchomości na zasadzie art. 140 k.c. oraz art. 144 k.c.; 4. naruszeniu art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p w zw. z § 4 pkt 9 lit c rozporządzenia w zw. z art. 28 u.p.z.p (przepisy w brzmieniu obowiązującym na dzień podjęcia zaskarżonej uchwały) poprzez ustalenie zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej z pominięciem określenia ilości miejsc parkingowych w odniesieniu do obszarów przeznaczonych w planie miejscowym pod zabudowę mieszkaniową jednorodziną, szeregową, bliźniaczą, podczas gdy ilość miejsc parkingowych została określona w planie miejscowym dla obszarów o przeznaczeniu usługowym, z całkowitym pominięciem ustalenia wskaźnika zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, szeregowej, bliźniaczej, co z kolei stanowi naruszenie przysługującego skarżącemu interesu prawnego poprzez ograniczenie swobodnego korzystania z prawa własności nieruchomości na zasadzie art. 140 k.c. oraz art. 144 k.c. Na

zasadzie art. 28 ust. 1 u.p.z.p w zw. z art. 147 § 1 p.p.s.a skarżący wnosi o: 1 stwierdzenie w całości nieważności zaskarżonej uchwały Rady Gminy Żórawina nr XVI/98/2005 z dnia 28 września 2005 roku w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części wsi Karwiany - Komorowice I w gminie Żórawina, ewentualnie na wypadek nieuwzględnienia tego wniosku, o stwierdzenie nieważności uchwały w części tj. w zakresie postanowień dotyczących obszaru oznaczonego w tekście i na rysunku planu miejscowego symbolem 5.MN (zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna, bliźniacza i szeregowa); 2. zasądzenie od organu administracji na rzecz skarżącego kosztów postępowania według norm przepisanych na podstawie art. 200 p.p.s.a; 3. przeprowadzenie dowodów z dokumentów załączonych do skargi na okoliczność interesu prawnego skarżącego, projektowanego zagospodarowania nieruchomości o nr ewid. 92, AM-1, obręb Karwiany - Komorowice, naruszenia prawa własności skarżącego w postaci możliwych immisji, ładunku przestrzennego i architektonicznego okolicy.

Na uzasadnienie skarżący podniósł, że rada gminy podjęła kwestionowaną uchwałę, a weszła ona w życie dnia 29 stycznia 2006 roku. W ocenie skarżącego postanowienia planu naruszają jego interes prawny, co winno skutkować nieważnością całego planu miejscowego. Mając na uwadze powyższe skarżący w pierwszej kolejności uzasadnia przysługującą mu legitymację skargową, a następnie powołane w petitum skargi zarzuty i wnioski wraz z uzasadnieniem naruszenia przysługującego mu interesu prawnego.

I uzasadnienie legitymacji skargowej oraz terminu do wniesienia skargi:

Skarżący jest właścicielem nieruchomości o nr ewid. 93/10, AM-1, obręb: Karwiany - Komorowice, zabudowanej budynkiem mieszkalnym położonym przy ul. Akacyjnej 21. Nieruchomość ta położona jest na terenie obowiązującego planu miejscowego, w granicach jednostki planistycznej oznaczonej symbolem 5.MN, o przeznaczeniu pod zabudowę mieszkaniową jednorodziną, bliźniaczą i szeregową (§ 17 ust. 1 planu miejscowego). Planem miejscowym objęta jest także nieruchomość sąsiednia wobec nieruchomości skarżącego tj. działka o nr ewid. 92. AM-1. obręb: Karwiany - Komorowice, położona także na terenie oznaczonym w planie miejscowym symbolem 5.MN. Właściciel nieruchomości o nr ewid. 92, (dalej jako: „inwestor”) wystąpił z wnioskiem o wydanie m.in. dla tej działki decyzji w sprawie zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na budowę: „zespołu 57 budynków mieszkalnych jednorodzinnych, w tym: 32 budynków 1- lokalowych (nr 1-32) i 25 budynków 2- lokalowych (nr 33-57), w zabudowie typu szeregowego, złożonej z 6 szeregów, wraz z infrastrukturą techniczną, ciągiem pieszojezdnym i zagospodarowaniem terenu w Karwianach, gm. Żórawina przy ul. Wiosennej)” (plan zagospodarowania terenu planowaną zabudową stanowi załącznik do skargi) i w wykonaniu tego wniosku zostało wszczęte postępowanie administracyjne, która obecnie zostało zakończone (na dzień sporządzenia skargi zostało już wydane zawiadomienie o zamiarze wydania decyzji, które stanowi załącznik do niniejszej skargi). Skarżący został uznany przez organ administracyjny za stronę tamtego postępowania, w oparciu o obszar oddziaływania nowej zabudowy, wyznaczony przez projektanta inwestora (oznaczenie nieruchomości skarżącego oraz nieruchomości inwestora na rysunku planu miejscowego stanowi załącznik do niniejszej skargi). Skarżący wskazuje, że zasadniczo każdy z właścicieli nieruchomości objętych danym planem miejscowym jest legitymowany do jego zaskarżenia. W związku z powyższym, z samego faktu położenia nieruchomości skarżącego na terenie planu miejscowego wywodzi on swoją legitymację do jego zaskarżenia. Nadto wskazuje, że nabył swoją nieruchomość po wejściu w życie planu miejscowego tj. dnia 1 grudnia 2008 roku, co nie niweczy jego prawa do zaskarżenia planu. Zgodnie bowiem z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 lipca 2014 roku, sygn. II OSK 3005/12: „nabycie nieruchomości w okresie, gdy zaskarżona uchwała już obowiązuje nie uniemożliwia następczo zaskarżenia jej w trybie art. 101 u.s.g. i wykazania, że postanowienia tej uchwały naruszają interes prawny strony skarżącej. Warunkiem do skutecznego wniesienia skargi jest to, aby poprzednik prawny nabywcy nieruchomości nie korzystał z przysługujących mu uprawnień do zaskarżenia takiej uchwały”. Wg najlepszej wiedzy skarżącego poprzedni nabywca nieruchomości nie zaskarżył tego planu miejscowego, stąd też w ocenie strony przysługuje mu uprawnienie do zaskarżenia planu miejscowego w trybie art. 101 ust. 1 u.s.g. Mając to na uwadze skarżący wskazuje, że skargę wnosi na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g., który na dzień uchwalenia planu zawierał

dotatkowy warunek, aby przed złożeniem skargi wezwać bezskutecznie organ do usunięcia naruszenia prawa. W związku z przepisami przejściowymi skarżący wezwał Radę Gminy Żórawina do usunięcia naruszenia interesu prawnego. Rada Gminy Żórawina dnia 17.08.2020 roku odpowiedziała, że nie jest władna sprostać żądaniom. Skargę wnosi się w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia odpowiedzi organu na wezwanie do usunięcia naruszenia prawa, a jeżeli organ nie udzielił odpowiedzi na wezwanie, w terminie sześćdziesięciu dni od dnia wniesienia wezwania o usunięcie naruszenia prawa. Skarżący wnosi skargę na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g., który w brzmieniu obowiązującym na dzień uchwalenia zaskarżonego planu miejscowego wskazywał, że każdy czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może - po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia - zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego. Podsumowując w ocenie skarżącego posiada on legitymację do zaskarżenia przedmiotowej uchwały Rady Gminy Żórawina oraz w terminie ustawowym wniósł przedmiotową skargę administracyjną.

## II. Interes prawny:

Skarżący wskazuje, że dla wykazania naruszenia interesu prawnego na zasadzie art. 101 u.s.g. przyjmuje się, że wystarczający jest fakt, że nieruchomość należąca do strony skarżącej zlokalizowana jest na terenie objętym kwestionowanymi postanowieniami skarżonego planu miejscowego (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 lutego 2017 r., sygn. akt II OSK 1277/15), przy czym za naruszenie interesu prawnego traktuje się również takie przeznaczenie nieruchomości sąsiednich, które może spowodować uciążliwości i ograniczenia w swobodnym użytkowaniu nieruchomości, w tym immisje pośrednie spowodowane np. sąsiedztwem domu wielorodzinnego (por. postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 sierpnia 2017 r., II OSK 1402/17). Interes prawny lub uprawnienie oraz ich naruszenia, o czym stanowi art. 101 ust. 1 u.s.g., mogą wynikać z przepisów prawa materialnego administracyjnego, jak również z przepisów prawa cywilnego (art. 140 k.c. oraz art. 144 kc) (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 września 2016 r., II OSK 3144/14), co oznacza, że źródłem interesu prawnego jest wywodzące się z art. 140 i 144 k.c. uprawnienie właściciela do niezakłóconego przez inne osoby korzystania z rzeczy, zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swego prawa. Skarżący wywodzi swój interes prawny z przysługującego mu prawa własności nieruchomości, położonej na terenie zaskarżonego planu miejscowego. W jego ocenie posiadany przez niego interes prawny został naruszony poprzez postanowienia zaskarżonej uchwały, z uwagi na ustalenie w planie miejscowym zasad zagospodarowania z naruszeniem wymogów proceduralnych zawartych w art. 28 u.p.z.p (w brzmieniu z daty uchwalenia planu), co ogranicza wykonywanie przez niego prawa własności nieruchomości (art. 140 k.c.), jak również poprzez planowane zagospodarowanie nieruchomości sąsiedniej tj. działki o nr ewid. 92, AM-1, obręb Karwiany - Komorowice, co spowoduje uciążliwości i ograniczenia w swobodnym korzystaniu przez skarżącego z prawa własności nieruchomości (art. 144 k.c.). Szczegółowe uzasadnienie naruszenia interesu prawnego skarżący opisuje wraz z uzasadnieniem zarzutów w cz. III niniejszej skargi.

III uzasadnienie zarzutów wraz z wykazaniem naruszenia interesu prawnego: przechodząc do oceny legalności zaskarżonej uchwały stwierdzić należy, że stosownie do przepisu art. 28 ust. 1 u.p.z.p. w brzmieniu z daty uchwalenia planu miejscowego, nieważność uchwały rady gminy w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w całości lub części powodują: (1) naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, (2) istotne naruszenie trybu ich sporządzania, (3) a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie. W powołanym przepisie ustawodawca rozróżnia pojęcie "zasad sporządzania aktu planistycznego" oraz "trybu sporządzania aktu planistycznego", czyli sekwencji czynności, jakie podejmują organy w celu doprowadzenia do uchwalenia planu miejscowego. Zasady sporządzania planu miejscowego dotyczą zawartości aktu planistycznego (część tekstowa i graficzna oraz załączniki), zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej. Zawartość planu miejscowego określają art. 15 ust. 1 i art. 17 pkt 4 oraz art. 20 ust. 1 u.p.z.p., przedmiot określa art. 15 ust. 2 i 3 u.p.z.p., natomiast standardy dokumentacji planistycznej (materiały planistyczne, skalę opracowań kartograficznych, stosowanych oznaczeń, nazewnictwa, standardy oraz sposób dokumentowania prac planistycznych) określa rozporządzenie. W związku z tym

skarżący wskazuje, że naruszenie przez Radę Gminy Żórawina zasad sporządzania planu miejscowego stanowi naruszenie jego interesu prawnego, co też skarżący uzasadnia w poniższych punktach: 1 uzasadnienie naruszenia interesu prawnego skarżącego w postaci nieokreślenia w planie miejscowym wskaźników intensywności zabudowy: odnosząc się do pierwszego z zarzutów dot. pominięcia przez Radę Gminy Żórawina w zaskarżonej uchwale wskaźników intensywności zabudowy, w szczególności dla obszaru oznaczonego w planie miejscowym w § 17 ust. 1 jako 5.MN (obszar zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, bliźniaczej, szeregowej) strona wskazuje, że zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. (w brzmieniu obowiązującym na dzień uchwalenia planu miejscowego; Dz.U.2003.80.717 z dnia 2003.05.10): „w planie miejscowym określa się obowiązkowo (...) parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym linie zabudowy, gabaryty obiektów i wskaźniki intensywności zabudowy”. W uchwale nie zostały określone wskaźniki intensywności zabudowy, pomimo ustawowego zobowiązania do ich określenia zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p, zarówno dla terenów oznaczonych w tekście planu (§ 17 ust. 1) i na rysunku planu symbolami: 1.MN, 2.MN, 3.MN, 4.MN, 5.MN (zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna, bliźniacza i szeregowa), jak również dla terenów oznaczonych w tekście planu (§ 18 ust. 1) i na jego rysunku symbolami 6.U, 7.U, 8.U, 9.U, 10.U (zabudowa usługowa, z dopuszczalną zabudową mieszkaniową jednorodziną, bliźniaczą i szeregową). Skarżący ma świadomość, że użycie w art. 15 ust. 2 zwrotu, że w planie miejscowym określa się obowiązkowo elementy w nim wymienione, nie oznacza niedopuszczalności w uzasadnionych przypadkach odstępstw od tej zasady. Jednakże w przypadku odstąpienia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego od określenia któregośkolwiek z elementów wymienionych w art. 15 ust. 2 na organie planistycznym spoczywa obowiązek wykazania zbędności danej regulacji, np. w uzasadnieniu uchwały (tak: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 11.02.2020 roku o sygn. II SA/Kr 1483/19). W planie oraz w załącznikach do niego skarżący nie znalazł żadnego uzasadnienia, dlaczego odstąpiono od ustalenia wskaźników intensywności zabudowy. Skarżący stoi na stanowisku, że skoro plan przewiduje realizację obiektów budowlanych, to obowiązkowo powinien zawierać ustalenia przewidziane w art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. W jego ocenie ustalenie wskaźników intensywności zabudowy z jednej strony ma na celu ochronę walorów środowiska przyrodniczego lub zapewnienie korzystnych warunków użytkowania terenu o określonym przeznaczeniu, a z drugiej racjonalne wykorzystanie działek pod zabudowę i optymalizację nakładów kosztów budowy infrastruktury technicznej i społecznej (tak w odniesieniu do obowiązujących przepisów u.p.z.p. wypowiedział się Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 10.12.2019 roku o sygn. II OSK 242/18). W związku z tym pominięcie określenia wskaźników intensywności zabudowy dla wszystkich obszarów, a szczególnie dla terenu określonego zgodnie z § 17 ust. 1 planu miejscowego jako 5.MN (zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna, bliźniacza i szeregowa), którego ustalenia dot. także nieruchomości skarżącego oraz nieruchomości Inwestora, stanowi w ocenie skarżącego istotne naruszenie zasad sporządzania Planu Miejscowego zgodnie z art. 28 u.p.z.p. (w brzmieniu obowiązującym na dzień uchwalenia planu miejscowego).

Uzasadnienie naruszenia interesu prawnego:

Mając na uwadze powyższe skarżący wskazuje, że pominięcie określenia wskaźników intensywności zabudowy w skarżonym planie stanowi naruszenie jego interesu prawnego. Brak określenia wysokości wskaźników intensywności zabudowy, w szczególności dla terenu oznaczonego jako 5.MN, pozwala na bardzo dużą uznaniowość po stronie Inwestorów planujących lub realizujących zabudowę w oparciu o postanowienia planu, co przełoży się z na zbyt dużą intensywność zabudowy, niedostosowaną do istniejącej zabudowy. Należy zwrócić uwagę na fakt, że granicząca z nieruchomością skarżącego nieruchomość sąsiednia jest nieruchomością niezabudowaną, przeznaczoną zgodnie z § 17 ust. 1 uchwały pod zabudowę mieszkaniową jednorodziną, bliźniaczą, szeregową. Brak ustalonej wysokości wskaźników intensywności zabudowy lub min. - max. granic takich wskaźników dla obszaru 5.MN, który obejmuje nieruchomość skarżącego oraz nieruchomość sąsiednią, godzi w przysługujące skarżącemu prawo własności i ogranicza możliwość wykonywania tego prawa z uwagi na fakt, że ustalenie wskaźników intensywności zabudowy służyć ma w założeniu racjonalnemu wykorzystaniu nieruchomości pod inwestycję bądź ochronie ładu przestrzennego.

Zatem bez ustalonych wskaźników intensywności zabudowy, jak w tej sprawie, nie można mówić o racjonalnym wykorzystaniu nieruchomości sąsiedniej pod inwestycje, gdyż to wg uznania inwestora zostanie ustalony wskaźnik - im będzie on wyższy, tym swobodne korzystanie przez skarżącego z jego nieruchomości będzie ograniczone np. poprzez ewentualne zacienienie/przesłanianie nieruchomości przez nowo wybudowane budynki, wzmożony ruch samochodowy, kłopoty z miejscami parkingowymi itp. Te okoliczności świadczą o tym, że ustalenia planu miejscowego naruszają interes prawny strony, tym bardziej że wykorzystanie braku precyzyjnego określenia wskaźników intensywności zabudowy jest realne, gdyż inwestor na nieruchomości sąsiedniej tj. działce o nr ewid. 92, AM-1, obręb Karwiany - Komorowice złożył wniosek o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę 57 budynków mieszkalnych jednorodzinnych, które to postępowanie administracyjne zostało obecnie zakończone (zawiadomienie o zakończeniu postępowania oraz plan zagospodarowania terenu stanowią załączniki do niniejszej skargi). Inwestor zgodnie z załączonym planem zagospodarowania terenu planuje zabudowę szeregową tuż przy granicy nieruchomości będącej we własności skarżącego. Z uwagi na zbliżenie planowanych budynków (tuż przy granicy), co spowoduje w ocenie skarżącego ograniczenie swobodnego korzystania przez niego z przysługującego mu prawa własności z tych przyczyn, skarżący wywodzi swój interes prawny z art. 140 k.c. w zw. z art. 144 k.c. W związku z powyższym (zdaniem skarżącego) należy uznać, że nieokreślenie wskaźników intensywności zabudowy na terenie objętym planem miejscowym, w szczególności w zakresie obszaru oznaczonego jako 5.MN, wpływa bezpośrednio na przysługujące skarżącemu prawo własności do nieruchomości (art. 140 k.c.), a tym samym bezsprzecznie narusza jego indywidualny, osobisty interes prawny. Nieruchomość skarżącego jest położona wraz z nieruchomością inwestora w granicach jednostki planistycznej oznaczonej jako 5.MN, a pominięcie obligatoryjnego elementu planu miejscowego w postaci określenia wskaźników intensywności zabudowy w ocenie skarżącego z tych powodów, bezsprzecznie narusza jego interes prawny. Z tego też względu zasadny jest wniosek o stwierdzenie nieważności całości uchwały (pominięcie wskaźników intensywności zabudowy dot. bowiem wszystkich jednostek planistycznych).

2. Uzasadnienie naruszenia interesu prawnego skarżącego poprzez brak szczegółowego ustalenia w planie miejscowym zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości: przechodząc do kolejnego z zarzutów dot. pominięcia przez Radę Gminy Żórawina wymaganych elementów podczas ustalania zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości w odniesieniu do obszarów przeznaczonych w planie miejscowym pod zabudowę mieszkaniową jednorodziną oraz usługową strona wskazuje, że w myśl art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p rada gminy zobligowana jest umieścić obowiązkowo w planie miejscowym szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości, jeżeli podjęła decyzję o wprowadzeniu zasad scalania i podziału nieruchomości co do określonych terenów. Sprecyzowanie wymogów w tym zakresie dokonane zostało w § 4 pkt 8 rozporządzenia, zgodnie z którym ustalenia dotyczące szczególnych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości powinny zawierać określenie parametrów działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości, w szczególności minimalnych lub maksymalnych szerokości frontów działek, ich powierzchni oraz określenie kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego. Oznacza to, iż plan miejscowy wypełnia dyspozycję art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p, jeżeli zostaną w nim określone szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału, w sposób wynikający z rozporządzenia i uwzględniający wymienione w nim warunki. Odniesienie tych uwag do stanu faktycznego sprawy pozwala stwierdzić, że w § 17 ust. 3 pkt 1 planu dot. terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, w tym obszarze oznaczonego jako 5.MN, określone zostały zasady scalania i podziału działek, ale bez podania szerokości frontów działek oraz kąta ich położenia w stosunku do pasa drogowego. Natomiast w § 18 ust. 3 pkt 2 planu miejscowego dot. zabudowy usługowej dopuszczono scalanie nieruchomości, ale bez żadnych dodatkowych wskazań. Rada Gminy Żórawina decydując się na wprowadzenie zasad dot. scaleń i podziałów nieruchomości winna uzasadnić, dlaczego odstąpiła od określenia szerokości frontów działek oraz kąta ich położenia w stosunku do pasa drogowego w zakresie terenów o przeznaczeniu w planie miejscowym pod zabudowę mieszkaniową jednorodziną, jak również dlaczego nie doprecyzowała ustaleń dot. scaleń dla zabudowy usługowej. Innymi słowy, aby zwolnić się z konieczności zamieszczania w planie miejscowym zapisów związanych z podziałem i scalaniem

nieruchomości należało okoliczność taką zasygnalizować w jego postanowieniach, czego Rada Gminy Żórawina nie uczyniła. Skarżący nadto wyjaśnia, że ustalone w planie szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału stanowią podstawę do przeprowadzenia scalania i podziału nieruchomości na podstawie art. 101 i następnych ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j.: Dz.U.2004.261.2603 t.j. z dnia 2004.12.09 z późn. zm.; dalej jako: „u.g.n. brzmienie na dzień uchwalenia planu miejscowego). Bez uszczegółowionych planem zasad i warunków scalania i podziału nie jest w ogóle możliwe przeprowadzenie takiej procedury. Wynika to z treści art. 102 u.g.n., który wskazuje, że podstawą dla postępowania w sprawie scalania i podziału są stosowne zapisy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a treść planów wyznacza zakres przedmiotowy i podmiotowy czynności podejmowanych w toku postępowania scaleniowego. W ocenie skarżącego nie jest możliwe, aby Rada Gminy mogła już w momencie uchwalania planu przewidzieć, że nie będzie ponad wszelką wątpliwość potrzeby przeprowadzania scalania i podziału nieruchomości na terenie objętym planem.

Uzasadnienie naruszenia interesu prawnego:

W ocenie skarżącego brak precyzyjnych zasad scalania i podziału nieruchomości (szerokość frontu działek, kąt położenia) narusza jego interes prawny, gdyż po pierwsze niepełna regulacja w planie miejscowym może utrudniać dokonanie podziału lub scalenia nieruchomości na zasadach wskazanych w ustawie o gospodarce nieruchomościami, jak również nie jest wiadomym jakiej szerokości będą fronty wydzielanych lub scalanych działek objętych skarżonym miejscowym planem, co ma niebagatelne znaczenie przy ocenie ilości mieszkańców w zakresie nieruchomości sąsiedniej, zagospodarowania terenów itp. Na uwadze należy mieć fakt, że inwestor na działce o nr ewid. 92, AM- 1, obręb: Karwiany - Komorowice zaprojektował 57 domów jednorodzinnych w zabudowie szeregowej, które zostaną wybudowane na wydzielonych działkach. Inwestor wykorzystał brak ustaleń w planie miejscowym dot. szerokości frontów działek po ich podziale pod zabudowę szeregową, jak również brak określenia kąta ich położenia w stosunku do pasa drogowego i w dowolny sposób ustalił elementy, co w ocenie skarżącego w istotny sposób ograniczy przysługujące mu prawo własności, w szczególności że skarżący graniczy bezpośrednio z nieruchomością inwestora. Skarżący w takim wypadku jest przekonany, że zabudowa na nieruchomości sąsiedniej będzie ponad przeciętną miarę oddziaływać na zabudowę jego nieruchomości, skoro inwestor wystąpił w wnioskiem o zabudowę działki 92, AM-1, obręb Karwiany-Komorowice aż 57 budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi typu szeregowego.

Mając na uwadze powyższe skarżący wskazuje, że Rada Gminy Żórawina decydując się na ustalenie zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości w planie miejscowym była zobligowana do podporządkowania się wymogom powoływanego wcześniej § 4 pkt 8 rozporządzenia i określenia wszystkich wskazanych w tym przepisie parametrów działek uzyskiwanych w wyniku scalenia i podziału nieruchomości. Zawarcie w uchwale niepełnej regulacji dotyczącej zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości wskazuje jednoznacznie, iż niewątpliwie Rada Gminy Żórawina dostrzegła potrzebę i zasadność regulacji tej kwestii, tylko zabrakło w tej materii konsekwencji w dochowaniu zasad sporządzania planu miejscowego wynikających z art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. w zw. z § 4 pkt 8 rozporządzenia. Brak zaś unormowań w tym zakresie w planie miejscowym musi skutkować niemożnością podjęcia takiej uchwały lub jej nieważnością (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 28 marca 2012 r., II SA/Wr 977/11). Wobec braku precyzyjnego określenia w skarżonym planie szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, w ocenie skarżącego należy uznać, że powyższe działanie Rady Gminy Żórawina stanowiło istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, co na mocy art. 28 ust. 1 u.p.z.p. skutkuje koniecznością wyeliminowania uchwały z obrotu prawnego w całości.

3. uzasadnienie naruszenia interesu prawnego skarżącego poprzez ustalenie szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym w sposób niezgodny ze Studium: w dalszej kolejności strona wskazuje, że zgodnie z cz. VII „Kierunki rozwoju zabudowy”, pkt 2. „Ogólne zasady kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenów”, pkt 2.3 „tereny przewidywanego rozwoju przestrzennego miejscowości” (str. 44) Studium: „zaleca się aby średnia wielkość działki budowlanej, mieszkaniowej wynosiła ok. 1000 m<sup>2</sup>, ale nie mniej niż 800 m<sup>2</sup>”. Zgodnie z art. 20 ust. 1 u.p.z.p w zw. z art. 14

ust. 5 u.p.z.p (w brzmieniu obowiązującym na dzień uchwalenia planu miejscowego) plan miejscowy winien być zgodny ze Studium, a tymczasem tylko w części realizuje postanowienia Studium, gdyż w § 17 ust. 3 pkt 1 planu miejscowego określono minimalna wielkość działki dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej wolnostojącej i bliźniaczej, pomijając całkowicie w ustaleniach zabudowę szeregowa, natomiast w § 18 ust. 1 dopuszczono zabudowę mieszkaniowa jednorodzinna, bliźniaczą i szeregową, nie wskazując jednocześnie na minimalne parametry działek po scaleniu. Rada Gminy w Planie Miejscowym, jak również w załącznikach do niego, nie zawarła żadnego uzasadnienia, dlaczego z ustaleń dot. podziału i scaleń nieruchomości wyłączona została zabudowa szeregowa, co w ocenie skarżącego jest sprzeczne z postanowieniami studium, które średnią wielkość działki budowlanej (także działki powstałej po podziale czy scaleniach) odnosi do zabudowy mieszkaniowej, a zatem nie wyłączając z niej zabudowy szeregowej. Ponadto w § 17 ust. 1 planu dopuszczono zabudowę mieszkaniową jednorodzinna, bliźniaczą, szeregową, a w ust. 3 z niewiadomych przyczyn z zasad podziału i scaleń nieruchomości wyłączono zabudowę szeregową, a tym samym nie ustalono minimalnej powierzchni działki.

Uzasadnienie naruszenia interesu prawnego:

W ocenie skarżącego wyłączenie spod zasad scalania i podziału nieruchomości zabudowy szeregowej i ustalenie minimalnej powierzchni nieruchomości w zakresie zabudowy mieszkaniowej w sposób niezgodny ze studium stanowi naruszenie przysługującego mu interesu prawnego poprzez ograniczenie korzystania przez skarżącego z prawa własności nieruchomości. Podkreślić należy, że niezgodność postanowień zaskarżonej uchwały stanowić będzie pole do nadużyć ze strony inwestorów planujących zabudowę w oparciu o postanowienia § 17 oraz §18 planu miejscowego. Skarżący podkreśla, że nie jest to tylko hipotetyczna obawa o wykorzystywanie niezgodności, gdyż Inwestor planujący zabudowę mieszkaniową jednorodzinna szeregową na działce nr 92, AM-1, obręb Karwiany - Komorowice wystąpił z wnioskiem o wydanie dla 57 budynków w zabudowie szeregowej decyzji o pozwoleniu na budowę, które to postępowanie administracyjne zostało zakończone (zostało wydane zawiadomienie o zakończeniu postępowania i zamiarze wydania decyzji). Inwestor zgodnie z projektem budowlanym, załączonym do wniosku o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę, zaznaczył że zamierza wybudować 57 domów jednorodzinnych w zabudowie szeregowej tj. 32 budynków 1-lokalowe (nr 1-32) i 25 budynków 2-lokalowych (nr 33-57), pod które zostaną wydzielone osobne działki budowlane. W takim wypadku inwestor nie będzie związany ograniczeniami dot. minimalnej powierzchni działek, gdyż powierzchnia nie dot. zabudowy szeregowej. Brak minimalnej powierzchni nieruchomości po ich podziale lub scaleniu w odniesieniu do zabudowy mieszkaniowej szeregowej, szczególnie w odniesieniu do terenu oznaczonego w planie miejscowym jako 5.MN, obejmującego nieruchomość skarżącego oraz inwestora, z pewnością spowoduje, że w istotny sposób wzrośnie wskaźnik intensywności zabudowy, który także nie został określony w planie miejscowym.

Mając na uwadze powyższe skarżący wskazuje, że kwestię zgodności postanowień planu miejscowego z postanowieniami studium jako wiążącymi na etapie opracowania planu, należy niewątpliwie zaliczyć do zasad planistycznych (art. 28 ust. 1 u.p.z.p.). Stwierdzenie przez sąd administracyjny takiego naruszenia obliguje do wyeliminowania wadliwego aktu prawa miejscowego w drodze stwierdzenia jego nieważności, niezależnie od upływu czasu od daty podjęcia uchwały. W tej sprawie zdaniem skarżącego zaistniała ww. niezgodność, która winna skutkować stwierdzeniem nieważności skarżonego planu miejscowego.

4. Uzasadnienie naruszenia interesu prawnego skarżącego poprzez niekompletne określenie zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury. Odnosząc się do ostatniego z zarzutów należy wskazać, że zgodnie z § 4 pkt 9 lit c rozporządzenia zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej powinny zawierać m.in. wskaźniki w zakresie komunikacji i sieci infrastruktury technicznej, w tym w szczególności ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych. Przepis ten obliguje do wskazania minimalnej ilości miejsc do parkowania, a także nakazuje wskazanie sposobu realizacji tego wymogu. Z brzmienia tej normy wynika zatem wprost, że minimalna liczba miejsc parkingowych stanowi element, który powinien być określony w planie obok wskaźników i parametrów



zabudowy i zagospodarowania terenu. Niewątpliwie wymóg ten musi być spełniony w sytuacji, gdy plan dotyczy terenów przeznaczonych dopiero do zabudowy. Tymczasem w odniesieniu do terenów przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną, bliźniaczą, szeregową zgodnie z § 17 ust. 1, w tym w szczególności w zakresie obszaru oznaczonego jako 5.MN, nie został określony parametr ilości miejsc parkingowych. Jedynie w § 18 ust. 3 pkt 5 planu, w odniesieniu do zabudowy usługowej została określona ilość miejsc parkingowych. W związku z tym zauważyć należy, że w niniejszej sprawie nie mamy do czynienia z sytuacją, gdzie nie istnieje konieczność podawania w postanowieniach planu miejscowego minimalnej ilości miejsc parkingowych. Skoro w realiach sprawy gminny prawodawca podjął się już dokonywania regulacji związanych z tym zagadnieniem (uczynił to np. w odniesieniu do zabudowy usługowej), to winny być one dokonane w sposób zgodny z prawem tj. winny zawierać kompletne jednoznaczne i czytelne zapisy. W postanowieniach planu miejscowego z niewiadomych przyczyn pominięto kwestię miejsc parkingowych dla funkcji mieszkaniowej jednorodzinnej, a zatem ww. regulację uznać należy za niekompletną.

Uzasadnienie naruszenia interesu prawnego:

Brak określenia w planie miejscowym parametru miejsc postojowych dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej godzi w przysługujące skarżącemu prawo własności i ogranicza możliwość wykonywania tego prawa z uwagi na fakt, że na skutek braku takich ustaleń w uchwale pojawiło się pole do dowolnej interpretacji i uznaniowych rozstrzygnięć przez organy podejmujące decyzje na podstawie postanowień planu, tj. przez organy administracji architektoniczno-budowlanej oraz organy nadzoru budowlanego, jak również dla inwestorów planujących zabudowę mieszkaniową jednorodzinną na obszarach o takim przeznaczeniu. Skarżący wskazuje, że inwestor planujący zabudowę na nieruchomości sąsiedniej, przeznaczonej w planie miejscowym pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną, wg swego uznania ustali parametr ilości miejsc postojowych na jedno mieszkanie. W sytuacji niezapewnienia przez inwestora dla zabudowy szeregowej 57- domów jednorodzinnych na działce o nr 92, AM-1, obręb Karwiany Komorowice, odpowiedniej ilości miejsc postojowych może nastąpić niedrożność głównych szlaków komunikacyjnych tj. przykładowo ul. Komorowickiej, ul. Wiosennej, co z kolei doprowadzi do ograniczenia swobodnego korzystania z nieruchomości przez skarżącego poprzez utrudnienie dojazdu do jego nieruchomości. Skarżący wskazuje, że obsługa komunikacyjna planowanej przez inwestora zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej szeregowej na działce o nr ewid. 92, AM-1, obręb Karwiany - Komorowice, zaplanowana jest ul. Komorowicką i Wiosenną, które do drogi stanowią dojazd także do nieruchomości skarżącego. W związku z tym w ocenie skarżącego doszło do istotnego naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego poprzez nieokreślenie ilości miejsc postojowych w stosunku do ilości mieszkań, pomimo ustalenia w planie miejscowym terenów o przeznaczeniu pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną, bliźniaczą, szeregową, co narusza wymogi art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p oraz § 4 pkt 9 lit c rozporządzenia, a także jego interes prawny i zgodnie z art. 28 u.p.z.p winno prowadzić do nieważności planu miejscowego.

W doręczonej sądowi odpowiedzi na skargę, na podstawie art. 54 § 2 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. 2019 r. poz. 2325 z późn. zm.) Rada Gminy Żórawina wniosła o oddalenie skargi; 2. zasądzenie kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

W motywach wskazała, że 28 września 2005 roku Rada Gminy Żórawina podjęła uchwałę nr XVI/98/2005, w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Karwiany - Komorowice I w Gminie Żórawina, po uprzednim stwierdzeniu jego zgodności z ustaleniami obowiązującego studium. Wojewoda Dolnośląski w ramach nadzoru prawnego nad uchwałami gminy, nie stwierdził niezgodności ustaleń miejscowego planu z przepisami prawa. Uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym, weszła w życie i zaczęła obowiązywać, jako akt prawa miejscowego. Od czasu uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na obszarze objętym planem powstało bardzo wiele inwestycji, wydano szereg pozwoleń na budowę. W oparciu o tenże plan powstała inwestycja skarżącego. Zdaniem strony miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego w brzmieniu uchwalonym w 2005 roku wywołał już

nieodwracalne skutki prawne. Nieskonsumowany plan jest tylko na działce 95. Zatem stwierdzenie jego nieważności zdaniem Rady Gminy nie powinno nastąpić.

Obecnie Rada Gminy Żórawina podtrzymuje w całości swoje stanowisko w sprawie. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego terenu położonego wsi Karwiany - Komorowice I w gminie Żórawina jest zgodny z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Żórawina. Ówczesne brzmienie ustawy nie było tak precyzyjne w zakresie wskaźników jak obecne brzmienie. Ówczesnie wszystkie miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego były tworzone w analogiczny sposób. Reasumując strona przeciwna wniosła jak w petitum.

### **Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył:**

Skarga zasługuje częściowo na uwzględnienie.

Stosownie do treści art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 1994 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 2018, poz. 994 t.j.) każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem, podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego. Zgodnie z art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2002, nr 153, poz. 1269) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej oraz rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i o właściwość między tymi organami a organami administracji rządowej. Kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej (art. 1 § 2 przywołanego aktu). W myśl art. 3 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012, poz. 270 z późn. zm., dalej p.p.s.a.) zakres kontroli administracji publicznej obejmuje również orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej.

Przedmiotem skargi do sądu jest uchwała Rady Gminy Żórawina nr XVI/98/2005, w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Karwiany - Komorowice I, którą skargą do sądu zakwestionowała strona skarżąca. Dla rozstrzygnięcia sprawy istotne jest, że skarga złożona została na podstawie art. 101 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 ze zm., dalej u.s.g.), co też oznacza, że obowiązkiem sądu było zbadanie czy wniesiona skarga spełnia wymogi formalne i czy podlega rozpoznaniu przez sąd administracyjny. Nie budzi wątpliwości to, że sprawa, w której zaskarżona uchwała została podjęta – uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – zaliczana jest do spraw z zakresu administracji publicznej. Na podstawie przedstawionych sądowi akt stwierdzić można, że spełniony został warunek uprzedniego wezwania do usunięcia naruszenia prawa. Dla skuteczności skargi wniesionej na podstawie tego przepisu konieczne jest wykazanie naruszenia przez organ gminy konkretnego przepisu prawa materialnego, wpływającego już w momencie podjęcia uchwały na sytuację skarżącego. W wyroku z dnia 3 września 2004 r. (sygn. akt OSK 476/04) Naczelny Sąd Administracyjny przyjął, że w przeciwieństwie do postępowania prowadzonego na podstawie Kodeksu postępowania administracyjnego, w którym stroną może być każdy, czyjego interesu prawnego lub uprawnienia dotyczy postępowanie, stroną w postępowaniu toczącym się na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g. może być jedynie podmiot, którego interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone. Tylko więc takie naruszenie interesu prawnego lub uprawnienia kwestionowanym aktem może doprowadzić do uwzględnienia skargi, które ma charakter aktualny, a ponadto jest naruszeniem zindywidualizowanym, wymierzonym w realne i zdadne do wskazania dobra prawne, z których korzysta sam skarżący; powinno być tego rodzaju, aby można było stwierdzić, że bezpośrednio wyzuwa skarżącego z przysługujących mu praw albo ogranicza go w sposobach czynienia użytku z dotychczas przysługującego uprawnienia (por. wyrok NSA z dnia 24 sierpnia 2007 r., sygn. akt II OSK 1033/07).

Zatem, zadaniem sądu w niniejszej sprawie było zbadanie, czy interes prawny lub uprawnienie skarżącego zostało naruszone zaskarżoną uchwałą w przedstawiony sposób. Istotne jest przy tym, że pojęcie "interes prawny" i "uprawnienie" - nie zostało normatywnie dookreślone. W orzecznictwie i doktrynie ugruntowany jest

pogląd, który skład orzekający w niniejszej sprawie podziela, że kryterium "interesu prawnego" w postępowaniu administracyjnym czy w sprawie sądownoadministracyjnej rozumieć należy w ten sposób, że akt organu administracji musi dotyczyć interesu własnego, indywidualnego i wynikającego z konkretnego przepisu prawa. Skarga wniesiona bowiem w trybie art. 101 ust. 1 u.s.g. nie ma charakteru *actio popularis*. Oznacza to tyle, że do jej wniesienia nie legitymuje ani sprzeczność z prawem zaskarżonego aktu z zakresu administracji publicznej, ani sam stan zagrożenia naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia, ani też działania w tzw. interesie publicznym (por. wyrok NSA z dnia 1 marca 2005 r., sygn. akt OSK 1437/2004, Wokanda 2005, nr 7-8, str. 69). Skoro zatem w myśl art. 101 ust. 1 u.s.g. skarżącym może być każdy kto wykaże, że zaskarżona uchwała narusza jego interes prawny lub uprawnienie, to oznacza to tyle, że skarżący musi wykazać, iż w konkretnym przypadku istnieje pomiędzy jego własną "prawnie gwarantowaną" (a nie wyłącznie faktyczną) sytuacją, a zaskarżoną uchwałą, związek polegający na tym, że akt ten narusza, czyli pozbawia lub ogranicza właśnie jego interes prawny lub uprawnienie. Podobne stanowisko prezentowane jest w literaturze, gdzie przyjmuje się, że stwierdzenie istnienia interesu prawnego sprowadza się do ustalenia prawdopodobnego związku o charakterze materialno-prawnym między obowiązującą normą prawa administracyjnego materialnego a sytuacją prawną konkretnego podmiotu prawa, polegającego na tym, iż akt stosowania tej normy może mieć wpływ na sytuację prawną tego podmiotu w zakresie prawa materialnego (por. A. Kisielewicz – "Skarga na akt organu gminy w trybie art.101 ustawy o samorządzie gminnym w świetle orzecznictwa sądowego", Samorząd Terytorialny z 2003 r., nr 10). W niniejszej sprawie strona skarżąca obowiązana była zatem wykazać, że w wyniku podjętej uchwały doszło do naruszenia jej interesu prawnego albo uprawnienia, polegającego na istnieniu związku między zawartym w kwestionowanej uchwale unormowaniem a jej własną, indywidualną sytuacją prawną, wynikającą z prawa materialnego.

W ocenie sądu, w świetle zebranego w sprawie materiału dowodowego strona skarżąca wykazała, że kwestionowana uchwała narusza jej prawem chroniony interes w zakresie działki do której służy skarżącemu prawo własności. W orzecznictwie jednoznacznie wskazuje się, że podstawy do uwzględnienia skargi na uchwałę podjętą w zakresie administracji publicznej zaistnieją tylko wtedy, gdy mamy do czynienia z naruszeniem interesu prawnego lub uprawnienia, a to naruszenie jest związane z jednoczesnym naruszeniem obiektywnego porządku prawnego. Mówiąc inaczej, skarga nie podlega uwzględnieniu w sytuacji, gdy wprawdzie naruszony zostaje interes prawny lub uprawnienie strony, ale następuje to w zgodzie z obowiązującym prawem, w granicach przysługującego gminie tzw. władztwa planistycznego, w którego ramach rada gminy ustala przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenów położonych na obszarze gminy (vide: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 maja 2011 r. sygn. akt II OSK 355/11 - Lex nr 920623 oraz wyroki Wojewódzkich Sądów Administracyjnych w: Poznaniu z dnia 14 maja 2014 r. sygn. akt II SA/Po 890/13 - Lex nr 1474201, Krakowie z dnia 14 października 2013 r. sygn. akt II SA/Kr 719/13 - Lex nr 1384888).

Przenosząc dotychczasowe rozważania na grunt rozpoznawanej sprawy trzeba powiedzieć, że, zdaniem sądu w tym składzie, skarżący będący właścicielem działki nr 93/10 obręb Karwiany, posiada niewątpliwy interes prawny w skarżeniu planu w zakresie, w jakim określa on granice przeznaczenia tejże działki. Co dalej istotne, rozważając tę kwestię trzeba pamiętać, iż dokonując weryfikacji prawidłowości skorzystania przez gminę w rozpoznawanej sprawie z przysługującej jej samodzielności planistycznej w pierwszej kolejności wskazać należy, że zgodnie z art. 21 Konstytucji RP oraz art. 140 k.c. właściciel rzeczy korzysta z niej z wyłączeniem innych osób zgodnie z jej społeczno-gospodarczym przeznaczeniem i zasadami współżycia społecznego, z tym, że przy wykonywaniu własności jest ograniczony treścią przepisów szczególnych. Konstytucja RP w art. 64 ust. 3 stanowi, że własność może być ograniczona, ale jedynie w drodze ustawy i tylko w takim zakresie, w jakim nie narusza to istoty prawa własności, a więc z poszanowaniem zasady proporcjonalności, czyli zakazem nadmiernej w stosunku do chronionej wartości ingerencji w sferę praw i wolności jednostki. Ingerencja w sferę prawa własności musi być racjonalna i odpowiednia (proporcjonalna) do celów, dla osiągnięcia których ustanawia się określone ograniczenia. Takimi przepisami o randze ustawowej, zezwalającymi na ograniczenie prawa własności są m.in. regulacje zawarte w przepisach ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu

przestrzennym, które upoważniają gminy do uchwalania aktów planowania przestrzennego. Należy tu mieć na uwadze przede wszystkim przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a także innych ustaw, w tym art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Według art. 3 ust. 1 u.p.z.p. kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, z wyjątkiem morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej oraz terenów zamkniętych, należy do zadań własnych gminy. Ustalając przeznaczenie terenu lub określając potencjalny sposób zagospodarowania i korzystania z terenu, organ obowiązany jest ważyć interes publiczny i interesy prywatne, w tym zgłaszane w postaci wniosków i uwag, zmierzające do ochrony istniejącego stanu zagospodarowania terenu, jak i zmian w zakresie jego zagospodarowania, a także analizy ekonomiczne, środowiskowe i społeczne (art. 1 ust. 3 u.p.z.p.). Przytoczony przepis prawa materialnego stanowi bazę tzw. władztwa planistycznego gminy, które można zdefiniować jako przekazanie przez ustawodawcę gminie kompetencji w zakresie władczego przeznaczania i ustalania zasad zagospodarowania terenu. Oczywistym jest, że w toku procesu uchwalania czy to studium, czy planu miejscowego może dochodzić i w praktyce dochodzi do kolizji interesów tak publicznych z prywatnymi, jak i prywatnych. Rozstrzygnięcie tych konfliktów wymaga wyważenia interesu poszczególnych właścicieli nieruchomości oraz interesu publicznego całej wspólnoty samorządowej. W ocenie sądu orzekającego w tej sprawie z przepisów takich jak art. 140 k.c. oraz art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 1-3 Konstytucji RP wynika właśnie możliwość ingerencji, poprzez władztwo planistyczne, w prawo własności. Na podstawie art. 64 Konstytucji RP własność stała się również jednym z podstawowych praw ekonomicznych. Dla ochrony własności podstawowe znaczenie ma przepis art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, który statuuje zasadę proporcjonalności, a więc zakaz nadmiernej w stosunku do chronionej wartości ingerencji w sferę praw i wolności jednostki (por. Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz pod red. Z. Niewiadomskiego, C.H. Beck, Warszawa 2018, str. 64 – 65).

Zdaniem sądu w tym składzie rację ma strona skarżąca, że organ stanowiący gminy jest obowiązany (co do zasady) zawrzeć w uchwale planistycznej ustalenia dotyczące szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, które z kolei powinny obejmować określenie parametrów działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości takich, jak minimalne lub maksymalne szerokości frontów działek, ich powierzchni czy określenie kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego (§ 4 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego; Dz. U. nr 164, poz. 1587). Trzeba zatem dodać, że rada nie wprowadzając do uchwały całości normatywnych wymogów w przywołanym zakresie dopuściła się istotnego naruszenia prawa. Lektura zakwestionowanej uchwały, w szczególności § 17 ust. 3 p. 1 (k. 26 akt sądowych) wskazuje, że lokalny prawodawca dopuszcza scalanie i podział nieruchomości (dla terenów 1MN, 2MN, 3MN, 4MN i 5 MN – na którym znajduje się działka skarżącego i sąsiednia- mająca być obecnie zainwestowana) z tym, że określa minimalną wielkość działki dla zabudowy jednorodzinnej wolnostojącej i bliźniaczej na 800 m<sup>2</sup>, (bez ukształtowania w tym zakresie parametru dla działki przeznaczonej pod zabudowę szeregową). Przy czym w ust. 1 tego paragrafu dopuszcza na wszystkich tych terenach także zabudowę szeregową. Zatem skarga podlegała uwzględnieniu w tym zakresie, ale wyłącznie w granicach interesu prawnego skarżącego, czyli do jego działki.

Odnośnie do zarzutu braku w kontrolowanym akcie wskaźnika intensywności zabudowy trzeba zauważyć, że zarzut ten jest niezasadny, bowiem w dacie podjęcia kwestionowanej uchwały przepis art. 15 ust. 6 u. p. i z. p. brzmiał (w planie miejscowym określa się między innymi) „parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym linie zabudowy, gabaryty obiektów i wskaźniki intensywności zabudowy”. Kwestionowane unormowanie zawiera podstawowe elementy, wynikające z tego przepisu, uchwała określa (w szczególności dla działki skarżącego, położonej na terenie 5 MN) maksymalną wysokość zabudowy, ilość kondygnacji, nieprzekraczalną linię zabudowy i obszar zabudowy (por. przywołany już wcześniej § 17 uchwały). Odnośnie do zapisów planu dotyczących innych terenów, np. § 18 planu, skarżący nie legitymuje się interesem prawnym. Dodatkowo można wskazać, że intensywność zabudowy w zakresie

działki 92 nie może być przedmiotem skargi W.J. Jeśli nawet by przyjąć, że w uchwale należałoby uwzględnić więcej parametrów, dotyczących intensywności zabudowy (vide § 4 ust. 9c rozporządzenia), to trzeba przypomnieć, że w świetle art. 93 ust. 4 ustawy samorządowej w przypadku nieistotnego naruszenia prawa nie stwierdza się nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, iż uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa.

Odnosząc się z kolei do kolejnego zarzutu skargi, należy powiedzieć, że uwzględnił sąd skargę w zakresie, w jakim podnosi skarżący niezgodność z prawem § 5 uchwały planistycznej w zakresie, w jakim w p. 1 normodawca gminny wskazał, że „na obszarze objętym planem obowiązuje lokalizacja miejsc postojowych w granicach działek poszczególnych właścicieli lub użytkowników” bez wskazania ilości miejsc parkingowych w odniesieniu do obszarów przeznaczonych w planie pod zabudowę jednorodzinna, szeregową i bliźniaczą. Istotnie zarówno ustawa (w art. 15 ust. 2 pkt 10), jak i rozporządzenie nomenklaturowe (vide § 4 ust. 9c rozporządzenia) wskazują na konieczność uwzględnienia w treści planu ustaleń dotyczących zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej poprzez (między innymi) wskaźniki w zakresie komunikacji i sieci infrastruktury technicznej poprzez, w szczególności ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych.

Odmienne kształtuje się kwestia pozostałych zarzutów skargi, a także opisanych już zarzutów skargi, ale skierowanych do pozostałego terenu (poza działką strony) objętego kwestionowanym planem.

W tym kontekście trzeba powiedzieć, że stosownie do treści art. 58 § 1 pkt 5a ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, zwanej dalej p.p.s.a., sąd odrzuca skargę, jeżeli interes prawny lub uprawnienie wnoszącego skargę na uchwałę lub akt, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, nie zostały naruszone stosownie do wymagań przepisu szczególnego. Można zatem przypomnieć, że (o czym była mowa wcześniej) skarga została wniesiona w trybie art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Skuteczne wniesienie skargi w trybie przywołanego przepisu, umożliwiające sądowi jej merytoryczne rozpoznanie następuje wtedy, gdy spełnione zostaną łącznie wszystkie wskazane tam warunki dopuszczalności skargi, w tym skarżący wykaże, że posiada interes prawny w skarżeniu aktu, a dalej, że jego interes prawny został naruszony postanowieniami zaskarżonej uchwały. Zdaniem sądu, szczegółowa analiza przytoczonych w części wstępnej uzasadnienia zarzutów wskazuje, że żaden z nich nie wypełnia hipotezy normy prawnej konkretnego przepisu prawa materialnego, naruszenie którego dało by się zakwalifikować jako podstawa do skutecznego wniesienia skargi na uchwałę, w pozostałym zakresie. U podstaw legitymacji skargowej aktu prawa miejscowego leży aktualny interes prawny. Podstawą zaskarżenia jest bowiem niezgodność uchwały (zarządzenia) z prawem i równocześnie naruszenie przez nią konkretnie rozumianych interesów lub uprawnień konkretnego obywatela lub ich grupy. Powyższym zagadnieniem dwukrotnie zajmował się Trybunał Konstytucyjny, który w uzasadnieniu wyroków z dnia 4 listopada 2003 r., (sygn. SK 30/02, OTK ZU 8/A/2003/84) i z dnia 16 września 2 (...) r. (sygn. SK 76/06, OTK-A 2/7/121) podzielił interpretację przyjmowaną przez sądy administracyjne, zgodnie z którą prawo do zaskarżania uchwał na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g. przysługuje tym, którzy wykażą się konkretnym interesem prawnym wynikającym z określonej normy prawa materialnego. Podkreśla się również, że źródłem interesu prawnego lub uprawnienia jest zawsze norma prawna ogólna i abstrakcyjna (akt normatywny) lub jednostkowa i konkretna (decyzja), mająca źródło w przepisach prawa materialnego (nie tylko prawa administracyjnego materialnego). Podstawę legitymacji procesowej strony musi zatem stanowić przepis prawa materialnego wskazujący na własne prawo (interes prawny) lub obowiązek podmiotu, które podlegają skonkretyzowaniu w postępowaniu administracyjnym. Stwierdzenie istnienia interesu prawnego sprowadza się zatem do ustalenia związku o charakterze materialno-prawnym między obowiązującą normą, a sytuacją prawną konkretnego podmiotu. O statusie strony w postępowaniu sądowym decyduje zatem posiadanie interesu prawnego lub uprawnienia, przy czym dopiero naruszenie tego interesu prawnego lub uprawnienia wnoszącego skargę na uchwałę rady gminy otwiera drogę do merytorycznego rozpoznania skargi. Zakwestionowana uchwała naruszając prawo, jednocześnie rodzi negatywne skutki dla sfery prawnomaterialnej skarżącego (wynikającej

z konkretnie wskazanego prawa materialnego), pozbawia go pewnych uprawnień albo uniemożliwia ich realizację. Naruszenie tego interesu następuje wtedy, gdy zaskarżonym aktem zostaje odebrane lub ograniczone jakieś prawo skarżącego, wynikające z przepisów prawa materialnego, względnie zostanie nałożony na niego nowy obowiązek lub też zmieniony obowiązek dotychczas na nim ciążyący. Zdaniem strony, w świetle unormowań planu i realizacji dopuszczonej w nim inwestycji na działce graniczącej z działką skarżącego, zostanie on pozbawiony pewnych uprawnień, wynikających z przysługującego skarżącemu prawa własności do jego działki. To z kolei według W.J. powoduje, że uchwała musi być uznana za naruszającą jej interes prawny. Omawiając dalej kwestię interesu prawnego skarżącego (w pozostałym, nieobjętym p. I wyroku zakresie) trzeba wyjaśnić, że w ugruntowanym orzecznictwie sądów administracyjnych, które tutejszy sąd w pełni podziela, przyjmuje się, że podmiot skarżący uchwałę organu gminy na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g. musi wykazać, że w konkretnym wypadku istnieje związek pomiędzy jego własną, prawnie gwarantowaną sytuacją, a zaskarżoną uchwałą. Związek ten polega na tym, że uchwała narusza jego interes prawny lub uprawnienie. Reprezentując swój zindywidualizowany interes skarżący musi też wykazać, że interes ten jest konkretny, realny i aktualny (por. wyrok NSA z dnia 13 listopada 2012 r., II OSK 2105/12, dostępny na stronie <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). Zaznaczyć również należy, iż w wyroku z dnia 4 listopada 2003 r., sygn. akt SK 30/02 (OTK-A 2003 nr 8, poz. 4). Trybunał Konstytucyjny wyjaśnił, że skarga na podstawie art. 101 u.s.g. nie ma charakteru actio popularis, a zatem do jej wniesienia nie legitymuje sama ewentualna sprzeczność zaskarżonej uchwały z prawem, ani też stan zagrożenia naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia. Skarżący winien udowodnić, że zaskarżona uchwała, naruszając prawo, jednocześnie negatywnie wpływa na jego sferę prawnomaterialną, pozbawia go przykładowo pewnych uprawnień albo uniemożliwia ich realizację (por. wyrok NSA z dnia 1 marca 2005 r., OSK 1437/04; wyrok WSA w Warszawie z dnia 1 czerwca 2005 r., II SA/Wa 1928/04, wyrok NSA z dnia 3 września 2004 r. OSK 476/04, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl>). Dalej trzeba powiedzieć, że w orzecznictwie sądowo-administracyjnym ugruntowany jest pogląd, że interes prawny skarżącego, do którego wprost nawiązuje art. 101 ust. 1 u.s.g., musi wynikać z normy prawa materialnego kształtującej sytuację prawną wnoszącego skargę. Podnosi się przy tym, że interes ten musi być bezpośredni i realny w tym znaczeniu, że można go wywodzić wyłącznie z własnej określonej przez prawo materialne sytuacji prawnej.

Przenosząc dotychczasowe uwagi na grunt rozpoznawanej sprawy trzeba przypomnieć raz jeszcze, że dopiero naruszenie interesu prawnego lub uprawnienia otwiera drogę do merytorycznego rozpoznania skargi. Niemożność wykazania naruszenia konkretnego interesu prawnego lub uprawnienia, prowadzi natomiast do wniosku, że wnoszący skargę nie ma legitymacji procesowej do zaskarżenia uchwały (por. wyrok NSA z dnia 14 marca 2002 r., II SA 2503/01, Lex nr 81964). W okolicznościach niniejszej sprawy sąd uznał, że strona skarżąca nie wykazała, że zaskarżona uchwała narusza jej własny, indywidualny i aktualny interes prawny- tak co do żądania eliminacji uchwały z obrotu prawnego w całości, jak i odnośnie do terenu 5MN, jak wreszcie do nieruchomości sąsiedniej wobec nieruchomości skarżącego tj. działki o nr ewid. 92. W skardze strona pisze, że swoją nieruchomość nabyła już po wejściu w życie kwestionowanego planu, co nie umożliwia mu złożenie tej skargi. Co do zasady należy z tym poglądem się zgodzić. Trzeba jednak zwrócić uwagę na postanowienie NSA z dnia 2017-08-30 (II OSK 1402/17- przywołane w skardze), że o statusie strony w postępowaniu sądowym decyduje zatem posiadanie interesu prawnego lub uprawnienia, przy czym dopiero naruszenie tego interesu prawnego lub uprawnienia wnoszącego skargę na uchwałę rady gminy otwiera drogę do merytorycznego rozpoznania skargi. Przy ocenie naruszenia interesu prawnego jednostki i tego, czy doszło do przekroczenia władztwa planistycznego należy wyważyć interes społeczny i indywidualny. I tak, np. interesem społecznym może być przeznaczenie określonych nieruchomości pod zabudowę wielorodzinną, podczas gdy interes indywidualny wyraża się w tym, że każdy z właścicieli konkretnej działki chce mieć możliwość zagospodarowania swojej działki według własnego uznania. Naruszeniem interesu prawnego może być również takie przeznaczenie nieruchomości sąsiadujących z działką stanowiącą własność osób wnoszących skargę w trybie art. 101 ust. 1 u.s.g., które udaremni bądź utrudni zabudowę ich nieruchomości lub też spowoduje uciążliwości i ograniczenia w swobodnym użytkowaniu nieruchomości i rozporządzaniu prawem własności.

Przeznaczenie określonych nieruchomości pod zabudowę wielorodzinną z dopuszczeniem usług wpływa na sposób korzystania z prawa własności działek sąsiadujących z tymi nieruchomościami, a wiąże się to chociażby ze znoszeniem uciążliwości np. zacielenia działki, domu. Prawo własności jest chronione konstytucyjnie (art. 21 ust. 1 Konstytucji RP) i znajduje także ochronę w przepisach Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (w szczególności w art. 6 ust. 1 oraz art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji), nie jest jednak prawem bezwzględny.

Doznaje w określonych sytuacjach ograniczeń. Dopuszcza je Konstytucja RP w art. 64 ust. 3 stanowiąc, że własność może być ograniczona, przy czym tylko w drodze ustawy i tylko w takim zakresie w jakim nie narusza to istoty prawa własności, a więc z poszanowaniem zasady proporcjonalności, tj. zakazem nadmiernej w stosunku do chronionej wartości ingerencji w sferę praw i wolności jednostki. Oczywistym jest, że plan zagospodarowania przestrzennego może wkraczać w sferę wykonywania prawa własności (art. 140 K.c.). Plany ustalają możliwość (lub zakaz) prawa zabudowy danej nieruchomości, a przez to określają granice interesu prawnego jednostki. Ustalenia planów zagospodarowania przestrzennego zawierają ograniczenia w zakresie władztwa nad gruntem. W tak szacowanych granicach właściciel (użytkownik wieczysty) może korzystać z gruntu, rozporządzać nim i dokonywać jego zabudowy. Przypomnieć należy, iż przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przewidują określone roszczenia w przypadku ograniczenia bądź uniemożliwienia korzystania z nieruchomości na skutek uchwalenia planu miejscowego i to niezależnie od tego, czy plan miejscowy obejmuje teren całej gminy czy tylko jej części. A mianowicie, z mocy art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym - dalej: u.p.z.p. - jeżeli, w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą, korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe bądź istotnie ograniczone, właściciel albo użytkownik wieczysty nieruchomości może, z zastrzeżeniem ust. 2, żądać od gminy odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę albo wykupienia nieruchomości lub jej części. Realizacja roszczeń, o których mowa w ust. 1, może nastąpić również w drodze zaoferowania przez gminę właścicielowi albo użytkownikowi wieczystemu nieruchomości zamiennej. Jeżeli zaś właściciel albo użytkownik wieczysty nie skorzystał z praw, o których mowa w ust. 1 i 2 u.p.z.p., a zbywa nieruchomość, której wartość uległa obniżeniu w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą, to może żądać od gminy odszkodowania równego obniżeniu wartości nieruchomości. Możliwość skorzystania z przedstawionych wyżej uprawnień właściciel albo użytkownik wieczysty posiada jedynie wówczas, gdy tę niemożność bądź istotne ograniczenie w korzystaniu z nieruchomości (art. 36 ust. 1 i 2 u.p.z.p.), obniżenie jej wartości (art. 36 ust. 3 u.p.z.p.) spowodowało uchwalenie lub zmiana planu (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1623/11 – ONSAiWSA z 2012 r. nr 4 poz.74, CBOSA). Rację ma Sąd pierwszej instancji, iż uprawnionym do wniesienia skargi z art. 101 u.s.g. może być jedynie podmiot, którego interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone. Jednak, mimo tego prawidłowego stwierdzenia, Sąd pierwszej instancji wysnuł błędne wnioski co do braku legitymacji skarżących do wniesienia skargi na zaskarżoną uchwałę w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Nie można bowiem zaakceptować poglądu, iż skarżący nie posiadają legitymacji do wystąpienia ze skargą. Zaskarżona uchwała ma bowiem przez sąsiedztwo terenów przewidzianych pod zabudowę wielorodzinną i usługi realny wymiar wykonywania prawa własności przez właścicieli oddziaływujących na siebie nieruchomości. Trafnie zwraca się w skardze kasacyjnej uwagę na przepis art. 140 K.c., i art. 144 K.c. oraz art. 6 ust. 1 i 2 u.p.z.p. Jeżeli zatem dochodzi do uchwalenia planu zagospodarowania przestrzennego, który daje właścicielowi nieruchomości sąsiedniej (znajdującej się w sferze oddziaływania) w stosunku do nieruchomości wnoszących skargę w trybie art. 101 ust. 1 u.s.g., możliwości szerszego wykonywania swego prawa własności, to ma to wpływ na zakres wykonywania własności przez skarżących, gdyż tym samym muszą oni więcej znosić (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 lutego 2013 r., sygn. akt II OSK 2479/12 - CBOSA). Nie można jednoznacznie twierdzić, że okoliczność, iż nieruchomości skarżących położone są poza obszarem objętym przedmiotową uchwałą, a więc skarżący nie dysponują tytułem prawnym do nieruchomości objętej planem, przesądza o tym, że interes prawny

skarżących nie może być naruszony. Z powyższych względów usprawiedliwiony jest również zarzut dotyczący naruszenia przez Sąd pierwszej instancji art. 58 § 1 pkt 5a p.p.s.a., albowiem Sąd odrzucił skargę błędnie uznając, że skarżący nie wykazali naruszenia interesu prawnego. Zgodnie z art. 58 § 1 pkt 5a p.p.s.a. Sąd odrzuca skargę jeżeli interes prawny lub uprawnienie wnoszącego skargę na uchwałę lub akt, o którym mowa w art.3 § 2 pkt 5 i 6, nie zostały naruszone stosownie do wymagań przepisu szczególnego. W niniejszej sprawie skarżący – wbrew stanowisku Sądu pierwszej instancji – wykazali naruszenie interesu prawnego w rozumieniu art. 101 ust. 1 u.s.g. Tym samym brak było podstaw prawnych do odrzucenia skargi”. W tym kontekście trzeba zwrócić uwagę na fakt, że w obecnym postępowaniu nie mamy do czynienia ze zmianą planu miejscowego, w następstwie której następuje także zmiana zagospodarowania działki, z którą sąsiaduje działka skarżącego. Przeciwnie, od początku plan przewidywał jako dopuszczalne zagospodarowanie także tej działki sąsiedniej, poprzez zabudowę szeregową. Wniosek z tego jest taki, że skarżący nabywając działkę (już po wejściu w życie skarżonego planu) miał świadomość dopuszczalnej budowy domów jednorodzinnych (np. w formie szeregowej- na terenie sąsiednim. A zatem przytaczając postanowienie NSA trzeba mieć na względzie podstawową, zdaniem sądu kwestię, że zacytowane postanowienie zostało wydane na tle całkowicie odmiennego stanu faktycznego, mianowicie, jeszcze raz trzeba powtórzyć, że w tamtej sprawie chodziło o zmianę planu miejscowego i zgodnie z tą zmianą przeznaczenie terenu sąsiedniego z działką skarżącego miało podlegać przekształceniu w ten sposób, że umożliwiałoby zabudowanie go w kierunku zabudowy wielomieszkaniowej, co we wcześniejszym planie nie było dopuszczalne.

Sąd nie podziela poglądu aby argumentacja skarżącego wykazała, że uchwała narusza jego konkretny, realny i aktualny interes prawny lub uprawnienie, w zakresie powoływania się na art. 140 i 144 k.c. „poprzez planowanie zagospodarowanie nieruchomości sąsiedniej tj. działki nr ewid. 92, AM -1 Karwiany”. Trzeba pamiętać, że prawo własności nie jest prawem bezwzględnym i podlega ograniczeniom. Z drugiej strony skarżący wskazuje na treść art. 144 k.c., kształtujący zakaz immisji i stanowiący, że „właściciel nieruchomości powinien przy wykonywaniu swego prawa powstrzymać się od działań, które by zakłócały korzystanie z nieruchomości sąsiednich ponad przeciętną miarę, wynikającą ze społeczno-gospodarczego przeznaczenia nieruchomości i stosunków miejscowych”.

Odnosnie do zarzutów skargi trzeba podkreślić, że nie sposób przyjąć, aby samo dysponowanie prawem własności do jednej działki na terenie objętym planem było wystarczające dla skuteczności wniesienia skargi odnosnie do innych działek, czy całego terenu planu. Zdaniem sądu, wbrew odmiennym twierdzeniom skarżącego, argumenty skargi nie wykazały, aby jego interes prawny/lub uprawnienie zostało postanowieniami zaskarżonej uchwały w pozostałym zakresie naruszone. Podniesione i szczegółowo omówione argumenty nie dowodzą, aby interes skarżącego definiowany jako konkretny, indywidualny, aktualny (a nie hipotetyczny! lub przyszły) został naruszony. W szczególności nie sposób przyjąć, aby realizacja postanowień planu uniemożliwiała lub ograniczała możliwość zagospodarowania, czy korzystania z nieruchomości strony.

W warunkach rozpoznawanej sprawy, zdaniem sądu, bardzo istotna jest teza wyroku NSA z dnia 28 października 2010 r. (II OSK 1576/10), w którym sąd ten jednoznacznie stwierdził, że „należy odróżnić kwestie związane z planowaniem (stanowieniem aktów prawa miejscowego o charakterze abstrakcyjnym) od realizacji konkretnych inwestycji, które mogą, lecz nie muszą powstać na obszarze objętym planem. Skuteczność skargi z art. 101 ustawy o samorządzie gminnym zależy od wykazania naruszenia interesu prawnego, naruszenia już dokonanego a nie dopiero ewentualnego, możliwego w przyszłości. Kwestie przyszłego, ewentualnego negatywnego oddziaływania na środowisko czy życie i zdrowie ludzi w związku z funkcjonowaniem planowanego dopiero w przyszłości składowiska odpadów, w tym niebezpiecznych nie mogą przesądzać o aktualnym z chwilą wejścia planu w życie naruszeniu konkretnego interesu prawnego skarżącego. Ponadto, zdaniem Sądu mając na uwadze odległość pomiędzy obszarem objętym zaskarżonym planem a działkami skarżącego (najbliżej położona jest niezabudowana działka nr (...)), wynosząca ok. 600 m oraz dokumentację planistyczną (w szczególności "Prognozy oddziaływania na środowisko miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego"), nie sposób przyjąć tezy, iż postanowienia planu negatywnie oddziałują



lub będą oddziaływać negatywnie na nieruchomości skarżącego”. Dodać jeszcze można, że wyrok ten został wydany przed zmianą stanu prawnego, w zakresie art. 58 ppsa, poprzez dodanie p. 5a (Dz.U.2015.658; art. 1).

Nie sposób także uznać, aby strona skarżąca wykazała, że plan narusza w jakimś zakresie jej uprawnienie. Należy zauważyć, że z dyspozycji art. 101 ust. 1 u.s.g. wynika, że skargę na uchwałę organu gminy może wnieść tylko ten, kto zgodnie z normą prawa materialnego ma interes prawny (o czym była mowa wcześniej) lub uprawnienie. Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny „interes prawny i uprawnienie powinny wynikać z przepisów prawa materialnego, te bowiem przepisy są źródłem uprawnień i interesów prawnych”, (por. wyrok NSA z dnia 29 stycznia 1992 r., I SA 1355/91, Wspólnota 1992, nr 18, s. 17). A naruszenie uprawnienia również nie zostało wykazane przez skarżącego.

W świetle dotychczasowych rozważań, w ocenie sądu, nie sposób uznać, aby w rozpoznawanej sprawie, w pozostałym zakresie interes prawny/lub uprawnienie zostało postanowieniami zaskarżonej uchwały naruszone, co umożliwiłoby kontrolę legalności tej uchwały w zakresie unormowań nieobjętych p. I wyroku. Przewidywania skutków planu mają wyłącznie walor hipotetyczny, który nie kreuje aktualnej legitymacji skargowej po stronie skarżącej. Analiza pozostałych zarzutów co do treści kwestionowanej przez skarżącego uchwały nie potwierdziła, ażeby jej postanowienia negatywnie oddziaływały na sferę praw i obowiązków skarżącego.

Mając na względzie powyższe sąd na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. orzekł jak w p. I sentencji wyroku, natomiast zgodnie z art. 58 § 1 ust. 5a p.p.s.a., odrzucił skargę w pozostałym zakresie. Orzeczenie o kosztach znajduje swoje uzasadnienie w art. 200 i 205 ppsa.

Na marginesie dotychczasowych rozważań można jeszcze dodać, że (w zasadzie) rodzaj argumentacji strony skarżącej odpowiada bardziej wymogom postępowania przed organem nadzoru (art. 91. u.s.g.) w toku badania zgodności z prawem aktu prawa miejscowego, a zakres kontroli tego organu ma charakter całościowy i jest w sposób oczywisty odmienny (szerszy) niż skarga w trybie art. 101 ustawy.

Nadto skarżący (co wynika także z dokumentów dołączonych do skargi) nie jest pozbawiony ochrony prawnej, bowiem (jak sam pisze) został uznany za stronę w sprawie pozwolenia na budowę dla inwestora na działce sąsiedniej.