



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 28 listopada 2024 r.

Poz. 5890

WYROK NR II SA/WR 614/23 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 18 kwietnia 2024 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędziowie:

Protokolant:

Sędzia WSA Władysław Kulon

Asesor WSA Malwina Jaworska-Wołyńskiak
(spr.)

Sędzia WSA Wojciech Śnieżyński

sekretarz sądowy Aneta Januszkiewicz

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 28 marca 2024 r.
sprawy ze skargi S.Ż.
na uchwałę Rady Miejskiej w Świdnicy
z dnia 5 marca 2021 r., nr XXVI/282/21
w przedmiocie zmiany w części tekstowej miejscowego planu zagospodarowania
przestrzennego obszaru „ulicy Leśnej”

I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części obejmującej działkę nr 2685/20, obręb 0005, Zachód w zakresie wykluczającym prowadzenie na niej usług pogrzebowych;

II. dalej idącą skargę oddala;

III. zasądza od Gminy Świdnica na rzecz skarżącego kwotę 797 (słownie: siedemset dziewięćdziesiąt siedem) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie

S.Ż. złożył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu skargę na uchwałę Rady Miejskiej w Świdnicy w sprawie zmiany w części tekstowej miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru „ulicy Leśnej” (Dz. U. Woj. Doln. z dnia 17 marca 2021 r. poz. 1343) w zakresie § 1 nowelizującego brzmienie § 3 lit c pkt 15 poprzez wprowadzenie definicji usług wyłączających usług pogrzebowe i wprowadzenia zakazu prowadzenia działalności gospodarczej usług pogrzebowych dla obszaru, na którym od 2013 r. usługi takie mogły być prowadzone.

Zaskarżonej uchwale zarzucił podjęcie jej z naruszeniem:

- art. 31 ust. 3 Konstytucji RP w zw. z art. 1 ust. 3 u.p.z.p., polegające na ograniczeniu prawa własności nieruchomości wbrew zasadzie proporcjonalności,
- ustawy o swobodzie działalności gospodarczej,
- zasady zaufania obywateli do państwa i prawa (art. 2 Konstytucji RP); zasady ochrony własności (art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji RP) i zasady równości wobec prawa (art. 32 Konstytucji RP).

Skarżący wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w zakresie § 1 pkt 1 lit c - pkt 15 lit. h uchwały nowelizującej. Nadto, wniósł o zasądzenie kosztów postępowania wg norm przepisanych.

W uzasadnieniu organ wyjaśnił, że Rada Miejska w Świdnicy uchwałą z dnia 15 lutego 2013 r. wprowadziła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego obszaru „ulicy Leśnej” (dalej: m.p.z.p.). W treści uchwały zdefiniowano w § 3 pkt 15 usługi użyteczności publicznej jako usługi administracji publicznej, wymiaru sprawiedliwości, kultury, kultu religijnego, oświaty, nauki, opieki zdrowotnej, opieki społecznej i socjalnej, obsługi bankowej, handlu, gastronomii, usług turystyki, obsługi pasażerów w transporcie drogowym, świadczenie usług pocztowych i telekomunikacyjnych oraz inne podobne. Dla obszaru objętego skargą pierwotnie wprowadzono przeznaczenie terenu oznaczone w uchwale M/U jako tereny zabudowy mieszkaniowo - usługowej. Dopuszczono przeznaczenie zabudowy zarówno mieszkaniowej i usługowej lub tylko jednej z nich. W części opisowej uszczegółowiono, że dopuszcza się wyłącznie usługi użyteczności publicznej, oraz jednocześnie zakazuje się lokalizacji funkcji związanych z obsługą komunikacji np. warsztatów samochodowych, baz transportowych. Taki stan obowiązywał przez 8 lat do roku 2021 r., kiedy to uchwałą nr XXVI/282/21 Rady Miejskiej w Świdnicy z dnia 5 marca 2021 r. w sprawie zmiany w części tekstowej miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru „ulicy Leśnej” wprowadzono zmiany do uchwalonego m.p.z.p. I tak § 1 pkt 1 lit. c wprowadzono nowe brzmienie § 3 pkt 15 lit h obowiązującego dotychczas m.p.z.p. Nowe brzmienie polegało na wykreśleniu „usług użyteczności publicznej”, wprowadzając definicję usług, przez które należy rozumieć obiekty służące działalności usługowej, z wykluczeniem m.in.: usług pogrzebowych i działalności pokrewnej, w tym krematoriów. Przepis ma warunkowe zastosowanie na co wskazuje odniesienie na końcu jednostki redakcyjnej „chyba, że przepisy szczegółowe stanowią inaczej”.

Dalej skarżący wyjaśnił, że uchwałą nowelizującą wprowadzono też nową jednostkę redakcyjną w postaci § 3 pkt 15a definiującą usługi towarzyszące przez, które należy rozumieć usługi prowadzone w lokalach usługowych wbudowanych w budynki mieszkalne. Usługi te określono jako obejmujące działalności z zakresu: handlu detalicznego, gastronomi, biur, poradni medycznych i pracowni medycznych, opieki nad dziećmi, oświaty, nauki, pracowni artystycznych, projektowych, bibliotek oraz usług typu: zakład szewski, krawiecki, rymarski, fotograficzny, introligatorski, poligraficzny, jubilerski, fryzjerski, kosmetyczny, zegarmistrzowski, naprawy sprzętu AGD, studia wizażu, solaria, gabinety masażu i odnowy biologicznej, kluby fitness, itp. Oznacza to, że w lokalach usługowych wbudowanych w budynki mieszkalne działalność funeralna może być prowadzona. Natomiast w obiektach usługowych, które nie są obiektami mieszkalnymi już takiej działalności zakazano. W tym samym obszarze ograniczono więc prowadzenie określonej działalności gospodarczej z uwagi na położenie lokalu usługowego, co jest – zdaniem stron - zupełnie dowolne.

Skarżący – uzasadniając swój interes prawny - wskazał, że posiada tytuł własności dwóch nieruchomości położonych na terenie objętym regulacjami m.p.z.p. Obie nieruchomości graniczą ze sobą. Dla nieruchomości dz. nr 2685/18 została wydana przez Starostę Świdnickiego decyzja o pozwoleniu na budowę z dnia 12 września 2017 r., na podstawie której rozpoczęto budowę. Drugą z nieruchomości skarżący nabył w dniu 27 września 2022. W efekcie skarżący jest właścicielem dwóch sąsiadujących ze sobą nieruchomości, a w ramach obowiązywania tych samych uwarunkowań planistycznych na jednej z nich może świadczyć usługi pogrzebowe natomiast na drugiej, przylegającej do poprzedniej, takich samych usług prowadzić nie może. Skarżący wskazał, że wobec niego wraz z procedurą planistyczną w roku 2021 zamiast ograniczeń zabudowy wprowadzono ograniczenia prowadzenia działalności gospodarczej. Istotnym pozostaje, że nabyta w roku 2022 nieruchomość jest zabudowana obiektem usługowym, co oznacza, że możliwe byłoby rozpoczęcie użytkowania

obiektu oraz prowadzenie w nim działalności funeralnej, niezależnie od zakończenia procesu budowlanego na drugiej z nieruchomości.

Skarżący kwestionuje wprowadzenie aktem prawa miejscowego ograniczenia prowadzenia określonej działalności gospodarczej, która nie wynika z żadnych obowiązujących przepisów. Tym bardziej, że działalność (usługi pogrzebowe) nie jest w żaden sposób uciążliwa, w żaden sposób nie wpływa na funkcjonowanie zarówno zabudowy mieszkaniowej, usługowej, leczniczej (w pobliżu Szpital Powiatowy w Świdnicy, apteka, obiekt prowadzony przez Stowarzyszenie Brata Alberta, budynek Pogotowia Ratowniczego w Świdnicy). Interes prawny skarżącego polega na podejmowaniu czynności w celu umożliwienia prowadzenia działalności gospodarczej w postaci świadczenia usług pogrzebowych na dwóch należących do niego sąsiadujących nieruchomościach.

Skarżący – odnosząc się do władztwa planistycznego oraz ochrony prawa własności – wyjaśnił, że Rada Miejska w Świdnicy ma trudności przy tworzeniu planu z uchwyceniem konieczności wyważenia tych wartości. Wyjaśnił, że ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw, w tym prawa własności, mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ingerencja w sferę prawa własności musi zatem pozostawać w racjonalnej i odpowiedniej proporcji do wskazanych celów, dla osiągnięcia których ustanawia się określone ograniczenia, przy czym ograniczenia te powinny być dokonane wyłącznie w formie przepisów ustawowych. W ocenie strony, trudno poszukiwać ochrony wskazanych wartości za pomocą zakazu prowadzenia usług pogrzebowych na obszarze zabudowanym mieszkaniowo oraz usługowo. Żadna ze wskazanych wartości nie będzie naruszona na skutek prowadzenia działalności funeralnej. Trudno także doszukiwać się kolizji czy utrudnienia w prowadzeniu już wykonywanych usług leczniczych szpitala, apteki, czy schroniska im. Brata Alberta.

Zdaniem skarżącego zaskarżone regulacje niewątpliwie wpływają na jego interes, pozbawiając go prawa zagospodarowania należącej do niego działki w zamierzony sposób, tj. realizacji usług pogrzebowych co istotne bez spalarni. Organ nie wskazał, jakimi w istocie kryteriami lub przesłankami kierował się wprowadzając opisany zakaz. Zakaz ten należy więc uznać za arbitralny, naruszający zasadę ochrony własności i zasadę proporcjonalności, pozbawiający w nieuzasadniony sposób skarżącego prawa do zagospodarowania terenu, w granicach określonych ustawą.

Zdaniem skarżącego ustanowienie w m.p.z.p. zakazu prowadzenia danej działalności gospodarczej jest niezgodne z prawem. Marginalnie skarżący wyjaśnił, że powszechną praktyką jest lokowanie usług funeralnych w obszarach zabudowy mieszkaniowej, usługowej oraz leczniczej.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie.

Rada Miejska w Świdnicy odnośnie nieruchomości skarżącego oznaczonej jako dz. nr 2685/18 wyjaśniła, że inwestor uzyskał pozwolenie na budowę domu pogrzebowego wraz z infrastrukturą techniczną. Działka ta zlokalizowana jest w obszarze miasta, na którym, na dzień dzisiejszy, obowiązują ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Świdnicy obszaru „ulicy Leśnej”, zatwierdzonego uchwałą Rady Miejskiej w Świdnicy z dnia 15 lutego 2013 r., następnie zmienionego uchwałą Rady Miejskiej w Świdnicy z dnia 5 marca 2021 r. w sprawie zmiany w części tekstowej miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru „ulicy Leśnej”.

Zgodnie z ustaleniami planu, przedmiotowa działka zlokalizowana jest w jednostce urbanistycznej określonej na rysunku planu symbolem: 28.M/U, dla której na podstawie zapisów § 18 pkt 102) zmienionej uchwały obowiązują następujące ustalenia:

- a) forma zabudowy dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej: szeregowa,
- b) minimalna szerokość elewacji frontowej (budynku wielorodzinnego lub szeregu zabudowy): 30 m,
- c) wysokość zabudowy: I-IV kondygnacje nadziemne, do 15 m,
- d) układ głównej kalenicy: równoległy do obowiązującej linii zabudowy; prostopadły lub równoległy do nieprzekraczalnych linii zabudowy,
- e) geometria dachu: dach stromy, symetryczny, minimum czterospadowy albo dach mansardowy, przyjmując w obrębie jednej nieruchomości tę samą geometrię dachu,
- f) dopuszcza się realizację zabudowy jednorodzinnej i wielorodzinnnej w jednym szeregu,
- g) zakazuje się wolnostojących obiektów garażowych i gospodarczych,
- h) dopuszcza się usługi pogrzebowe z wyłączeniem krematoriów,
- i) dla działek budowlanych z bezpośrednim zjazdem z drogi 2.KD-D dopuszcza się odstępstwa dotyczące realizacji miejsc parkingowych zgodnie z § 16 ust. 1 pkt 7 i 8,

pozostałe ustalenia zgodne z odpowiednimi przepisami działu I.

Na podstawie zapisów zawartych w dziale I (ustalenia dla całego obszaru planu) symbol M/U, oznacza tereny zabudowy mieszkaniowo-usługowej, dla których dopuszczono realizację w dowolnych proporcjach obu przeznaczeń lub tylko jednego z nich, dopuszczono usługi oraz usługi towarzyszące; przy czym „usługi” rozumiane są jako obiekty służące działalności usługowej, z wykluczeniem m.in. usług pogrzebowych i działalności pokrewnej, w tym krematoriów.

Dalej organ wyjaśnił, że zgodnie z zapisami planu sprzed nowelizacji działka nr 2685/18 zlokalizowana była także w jednostce urbanistycznej określonej na rysunku planu symbolem 28.M/U. Dla symbolu M/U, oznaczającego tereny zabudowy mieszkaniowo-usługowej, dopuszczono realizację obu lub tylko jednego przeznaczenia, dopuszczono wyłącznie usługi użyteczności publicznej, zakazano lokalizacji funkcji związanych z obsługą komunikacji np. warsztatów samochodowych, baz transportowych, przy czym „usługi użyteczności publicznej” rozumiane były jako usługi administracji publicznej, wymiaru sprawiedliwości, kultury, kultu religijnego, oświaty, nauki, opieki zdrowotnej, opieki społecznej i socjalnej, obsługi bankowej, handlu, gastronomii, usług turystyki, obsługi pasażerów w transporcie drogowym, świadczenie usług pocztowych i telekomunikacyjnych oraz inne podobne.

Zdaniem organu skarżący nie wykazał, w stosunku do nieruchomości oznaczonej jako dz. nr 2685/18, naruszenia swojego interesu prawnego ponieważ uzyskał prawomocne pozwolenie na budowę i na jego podstawie prowadzi inwestycję budowlaną w zakresie działalności funeralnej. Natomiast zmiana m.p.z.p. w zakresie usług nie tylko nie zabrania prowadzenia na tej nieruchomości takiej działalności a wręcz odwrotnie sankcjonuje ją poprzez, wprowadzenie w ustaleniach dla terenu oznaczonego symbolem 28.M/U w § 18 pkt 102) lit. h), usług pogrzebowych z wyłączeniem krematorium, co nie było wprost zapisane w planie sprzed zmiany.

Odnosnie drugiej działki, o której w uzasadnieniu pisze skarżący, organ wyjaśnił, że nigdzie w skardze nie została ona oznaczona. Informuje jedynie, że jest to działka sąsiadująca, a w ramach obowiązywania tych samych uwarunkowań planistycznych na jednej z nich może świadczyć usługi pogrzebowe a na drugiej przyległej takich samych usług prowadzić nie może.

Działkami sąsiednimi w stosunku do działki nr 2685/18 są działki:

- nr 2695 (będąca własnością Gminy Miasto Świdnica),
- nr 2685/9 (będąca własnością spółki prawa handlowego),
- nr 2685/3 (będąca własnością Gminy Miasto Świdnica działka drogowa - ul. Św. Brata Alberta).

Wszystkie ww. działki, oczywiście oprócz działki drogowej, położone są w tym samym terenie oznaczonym na rysunku planu symbolem 28.M/U, dla którego obowiązują przywołane już ustalenia.

Dalej organ wyjaśnił, że działka została nabyta, zgodnie z oświadczeniem pełnomocnika, w dniu 27 września 2022 r. a więc już po uchwaleniu w roku 2021 zmiany w części tekstowej m.p.z.p.

Mając powyższe na względzie nie można uznać, że został wykazany interes prawny, ponieważ nie został wskazany numer działki, którego on dotyczy. Ponadto, żadna z działek sąsiednich nie stanowi własności skarżącego zatem nie można przyjąć, że leży w tej samej jednostce urbanistycznej o czym pisze pełnomocnik. Dodatkowo na dzień uchwalania zmiany planu miejscowego skarżący nie był właścicielem domniemanej działki, zatem nie miał interesu prawnego.

Konkludując organ wskazał, że nie można uznać, iż w jakikolwiek sposób zostało wykazane naruszenie interesu prawnego skarżącego, bowiem w przypadku działki nr 2685/18 inwestycja jest realizowana na podstawie prawomocnego pozwolenia na budowę, a w przypadku drugiej działki nie wskazano nawet, o którą działkę chodzi.

W piśmie procesowym z dnia 13 listopada 2023 r. strona skarżąca wyjaśniła, że jest właścicielem nieruchomości położonej przy ul. Św. Brata Alberta, tj. dz. nr 2685/18 (nieruchomość z pozwoleniem na budowę), oraz drugiej położonej przy tej samej ulicy, wjazd możliwy od ul. Leśnej o nr 2685/20. Wbrew twierdzeniom organu działki ze sobą graniczą i są objęte tą samą jednostką planistyczną. Dowodzi tego nawet numeracja działek. Obie działki powstały z pierwotnego wydzielenia z działki 2685 poszczególnych mniejszych działek w tym nr 20 oraz 18.

Wyjaśniając szczegółowo treść skargi skarżący podkreślił, że ma ono na celu wykazanie, że dla obu nieruchomości tego samego właściciela podjęto odrębne uregulowania. W tym kontekście wyjaśnił, że możliwe jest zabudowanie nieruchomości, dla której wydane zostało pozwolenie na budowę, wbrew zaskarżonego treści m.p.z.p. w taki sposób aby prowadzić na tejże nieruchomości usługi pogrzebowe. Natomiast paradoksalnie na sąsiedniej nieruchomości takiej możliwości już nie ma. Skarżący nie upatruje interesu w zaskarżeniu z uwagi na posiadanie prawa do nieruchomości, dla której wydana została decyzja, lecz z uwagi na brak

możliwości realizacji tych samych usług w nieruchomości sąsiedniej. Wskazał, że organ pomija istotną okoliczność, a mianowicie fakt, że druga z nieruchomości później zakupiona przez skarżącego jest już zabudowana. Skarżący nabył własność nieruchomości zabudowanej dawnym budynkiem apteki. Obiekt w pełni nadaje się do prowadzenia w nim planowanej działalności. Zamiast zatem realizować budowę, której koszty są dwukrotnie wyższe od zakupionego obiektu, możliwe byłoby już rozpoczęcie planowanej działalności w znacznie krótszym czasie. Rzecz jest jednak w tym, że zaskarżone postanowienia m.p.z.p. obejmują prowadzenie działalności gospodarczej a nie regulacje dotyczące zabudowy. Sednem skargi jest więc brak zasadności zakazu działalności funeralnej na określonym planem przestrzennym terenie. Skarżący wykazuje, że brak jest jakiegokolwiek uzasadnienia dla wprowadzenia zakazu świadczenia usług pogrzebowych w jednostce planistycznej.

Na rozprawie wyznaczonej na dzień 28 marca 2024 r. pełnomocnik skarżącego podtrzymał swoje stanowisko sprawie wskazując jednocześnie, że działka nr 2685/20 znajduje się w dwóch jednostkach planistycznych, w tym w jednostce zabraniającej prowadzenia usług pogrzebowych.

Z kolei pełnomocnik organu oświadczył, że nie jest w stanie podać przesłanek warunkujących wyłączenie usług pogrzebowych dla działki nr 2685/20.

W piśmie z dnia 28 marca 2024 r., wnosząc o otwarcie przewodu sądowego, pełnomocnik skarżącego wyjaśnił, że istotnie działki skarżącego o nr.: 2685/18 i 2685/20 znajdują się w odrębnych jednostkach planistycznych.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Stosownie do art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2022, poz. 2492 ze zm.), sądy administracyjne są między innymi właściwe do badania zgodności z prawem zaskarżonych aktów organów jednostek samorządu terytorialnego, a wśród nich – jak to ma miejsce w rozpoznawanej sprawie – także aktów prawa miejscowego (art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi; jednolity tekst: Dz.U. z 2023 r., poz. 1634 ze zm., dalej zw. p.p.s.a.). Uchwała organu jednostki samorządu terytorialnego jest zgodna z prawem, jeżeli jest zgodna z przepisami prawa. Natomiast stwierdzenie nieważności uchwały przez sąd następuje tylko w przypadku istotnego naruszenia prawa (art. 147 § 1 p.p.s.a.).

Kryterium legalności przewidziane w art. 1 § 2 ustawy ustrojowej umożliwia sądowi administracyjnemu wyeliminowanie z obrotu prawnego każdej uchwały naruszającej prawo. Stwierdzenie nieważności uchwały w oparciu między innymi o przesłankę materialnoprawną, może zatem nastąpić tylko wtedy, gdy akt ten pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, co jest oczywiste i bezpośrednie oraz wynika wprost z treści tego przepisu.

Przedmiotem kontroli tutejszego Sądu jest uchwała Rady Miejskiej w Świdnicy nr XXVI/282/21 z dnia 5 marca 2021 r. w sprawie zmiany w części tekstowej miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru „ulicy Leśnej” w zakresie § 1 nowelizującego brzmienie § 3 lit c pkt 15 poprzez wprowadzenie definicji usług, wyłączającej usługi pogrzebowe i wprowadzającej zakaz prowadzenia takiej na obszarze, na którym od 2013 r. usługi takie mogły być prowadzone.

Zgodnie z art. 101 ust. 1 u.s.g. obowiązującym w dacie podjęcia zaskarżonej uchwały, każdy czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą podjętą przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego. Dla skuteczności skargi wniesionej na podstawie powyższego przepisu konieczne jest wykazanie naruszenia przez organ gminy konkretnego przepisu prawa materialnego, wpływającego już w momencie podjęcia uchwały negatywnie na sytuację strony skarżącej.

W orzecznictwie trafnie przyjmuje się, że źródłem interesu prawnego lub uprawnienia, o którym mowa w art. 101 ust. 1 u.s.g., jest norma prawa materialnego (najczęściej prawa cywilnego lub administracyjnego), stanowiąca podstawę konkretnych uprawnień skarżącego. Interes prawny lub uprawnienie nie musi bowiem mieć podstawy wyłącznie w przepisach prawa administracyjnego, ale również np. w przepisach prawa cywilnego i może wynikać z prawa własności lub innych praw rzeczowych. W konkretnym przypadku musi istnieć związek pomiędzy jego własną, prawnie gwarantowaną (a nie wyłącznie faktyczną) sytuacją, wynikającą z norm prawa materialnego a zaskarżoną przezeń uchwałą. Naruszenie tego interesu następuje więc 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 (por. wyrok NSA z dnia 19 czerwca 2009 r., sygn. akt II OSK 205/09,

CBOSA). Naruszenie interesu prawnego składającego taką skargę musi mieć przy tym charakter bezpośredni, zindywidualizowany, obiektywny i realny. Uchwała, czy też konkretne jej postanowienia, musi naruszać rzeczywiście istniejący w dacie podejmowania uchwały interes prawny skarżącego, negatywnie wpływając na jego sytuację prawną np. pozbawiając go pewnych uprawnień, czy też uniemożliwiając ich realizację. Przyjmuje się również, że o naruszeniu interesu prawnego w rozumieniu powołanego przepisu rozstrzyga zmiana w sytuacji prawnej wnoszącego skargę (por. NSA w wyroku z dnia 20 listopada 2009r., sygn. akt II OSK 1305/09, CBOSA).

Odnosząc powyższe uwagi do rozpoznawanej sprawy Sąd ustalił, że skarżący jest właścicielem nieruchomości, objętych uchwałą Rady Miejskiej w Świdnicy nr XXIV/285/13 z dnia 15 lutego 2013 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru „ulicy Leśnej” (Dz. Urz. Woj. Doln. z dnia 27 marca 2013 r., poz. 2158), tj. właścicielem dz. nr 2685/18 oraz działki nr 2685/20. Pierwsza z nich, zlokalizowana jest na terenie, oznaczonym symbolem 28.M/U, dla którego przyjęto przeznaczenie zabudowy usługowo-mieszkaniowej, zaś druga znajduje się na obszarze oznaczonym symbolem 18.U. Niniejsze wynika nie tylko z załącznika graficznego, ale również z treści przedłożonego przez pełnomocnika skarżącego wypisu aktu notarialnego oraz wydruku z projektu mapowego przesłanego przez organ przy piśmie z 3 stycznia 2024 r. Dla tego terenu przeznaczono zabudowę usługową z wyłączeniem stacji paliw.

Na podstawie powyższego planu, skarżący na obu działkach mógł prowadzić działalność usługową, w tym usługi pogrzebowe, co nie jest również okolicznością sporną w niniejszej sprawie. Wprowadzona zaś, uchwałą z dnia 5 marca 2021 r. zmiana tegoż planu, poprzez przyjęcie definicji usług jednocześnie wykluczyła z nich m.in. usługi pogrzebowe i działalność pokrewną, w tym krematoria. Zdaniem Sądu wprowadzając niniejszą zmianę w zagospodarowaniu terenu, Gmina wpłynęła niewątpliwie na zakres uprawnień do korzystania z nieruchomości skarżącego. Stąd też w ocenie Sądu skarżący uprawniony był do kwestionowania uchwały. Niniejsza bowiem uchwała w przedmiocie zmiany miejscowego planu - poprzez przyjęte w niej regulacje względem oznaczonych nieruchomości skarżącego - wyznacza zakres możliwego sposobu zagospodarowania nieruchomości i w konsekwencji ogranicza sposób wykonywania prawa własności.

W ocenie Sądu niewątpliwie legitymowanym do wniesienia skargi na uchwałę w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w trybie art. 101 ust. 1 u.s.g. jest właściciel nieruchomości objętej ustaleniami tego planu (art. 140 kc). Interes osoby posiadającej taką nieruchomość znajduje bowiem ochronę w przepisach k.c. Właściciel nieruchomości ma interes w ochronie służącego mu prawa własności przed ingerowaniem w to prawo, przez ograniczenie jego wykonywania i narzucanie określonego sposobu zagospodarowania nieruchomości (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 21 lutego 2018 r., sygn. akt II SA/Wr 849/16, CBOSA).

Pozytywne ustalenie niniejszej kwestii, otworzyło drogę do kontroli legalności zaskarżonej uchwały i oceny czy nie zostały naruszone przepisy dotyczące zasad i procedury, w tym czy Gmina nie przekroczyła tzw. władztwa planistycznego. Obowiązkiem więc Sądu w tym przypadku jest ocena, czy gmina podejmując zaskarżoną uchwałę w kwestionowanej części uczyniła to zgodnie z prawem, a zwłaszcza czy korzystając z przysługujących jej ustawowo uprawnień w zakresie kształtowania sposobu gospodarowania przestrzenią, uprawnień tych nie nadużyła (art. 3 ust. 1, art. 4 ust. 1 i art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, aktualnie, Dz. U z 2023, poz. 977, dalej u.p.z.p.) Wprawdzie przepisy art. 21 ust. 2, art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 Konstytucji RP dopuszczają ingerencję w prawo własności, musi ona jednak pozostawać w racjonalnej i odpowiedniej proporcji do celów, dla osiągnięcia których ustanawia się określone ograniczenia. W orzecznictwie zwraca się uwagę, że poza regulacjami ustawodawstwa zwykłego organy gminy przy stanowieniu treści aktu planistycznego muszą uwzględnić również normy konstytucyjne, w tym ustanowioną w art. 31 ust. 3 zasadę proporcjonalności i wynikający z art. 64 ust. 3 zakaz nadmiernej ingerencji w chronione prawo własności (por. wyroki NSA z dnia 14 marca 2018 r., II OSK 1293/16; 26 października 2016 r., II OSK 145/15; 22 marca 2017 r., II OSK 1861/15; 13 marca 2019 r. II OSK 1026/17, CBOSA).

Podkreślenia również wymaga, że wynikająca z art. 3 ust. 1, art. 4 ust. 1 i art. 6 ust. 1 u.p.z.p. samodzielność gminy w zakresie wykonywania zadań planistycznych nie jest nieograniczona, co wiąże się z koniecznością poszanowania prawa własności i innych wartości wymienionych w art. 1 ust. 2 u.p.z.p. Co istotne – w judykaturze przyjmuje się, że badanie czy w konkretnym przypadku nie doszło do naruszenia granic władztwa planistycznego wymaga zwrócenia szczególnej uwagi na argumentację organu gminy mającą uzasadniać wprowadzone ograniczenia. To właśnie ona pozwala ocenić wprowadzone ograniczenia w kontekście zasady proporcjonalności (por. wyroki NSA z 30 października 2014 r. II OSK 922/13; 15 grudnia 2017 r. II OSK 335/17 i powołane tam orzeczenia, CBOSA).

Z powyższych reguł ustawowych i konstytucyjnych wynika, że organy gminy wprowadzając ograniczenia w korzystaniu z konstytucyjnie chronionego prawa własności, obowiązane są stosować takie środki prawne, które będą najmniej uciążliwe dla poszczególnych podmiotów oraz pozostaną w racjonalnej proporcji do zamierzonych celów. Nieuniknione jest jednak to, że przy tworzeniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ujawniają się sprzeczne interesy różnych podmiotów. Niewątpliwie rozstrzyganie tych konfliktów w procesie stanowienia prawa wymaga każdorazowo wyważenia interesu poszczególnych właścicieli nieruchomości oraz interesu publicznego całej wspólnoty samorządowej. Zachowanie właściwej równowagi pomiędzy wartościami chronionymi konstytucyjnie i ustawowo wyklucza zakładanie prymatu interesu ogólnego nad jednostkowym i odwrotnie (por. wyrok NSA z dnia 28 kwietnia 2022 r., sygn. akt II OSK 2677/20, CBOSA).

W ocenie Sądu, w realiach badanej sprawy powyższe uwarunkowania prawne nie zostały należycie uwzględnione w toku procedury zmiany miejscowego planu dla działki skarżącego, tj. dz. nr 2685/20, obręb 0005, Zachód w zakresie wykluczającym prowadzenie na niej usług pogrzebowych. Tym samym Sąd uznał, iż w niniejszej sprawie naruszenie interesu prawnego skarżącego jest związane z jednoczesnym naruszeniem obiektywnego porządku prawnego.

W kontekście powyższego trzeba przede wszystkim zauważyć, że podejmując zaskarżoną uchwałę w przedmiocie zmiany w części tekstowej miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru „ulicy Leśnej” lokalny prawodawca dokonał modyfikacji w zakresie przyjętych definicji, precyzując co należy rozumieć pod pojęciem usług w niniejszym planie. I tu wskazał, że ilekroć w planie jest mowa o usługach należy przez to rozumieć obiekty służące działalności usługowej z wykluczeniem m.in. usług pogrzebowych i działalności pokrewnej, w tym krematoriów (§ 1 pkt 1c zaskarżonej uchwały). Przyjmując taką regulację Rada Miejska w Świdnicy więc apriorycznie wykluczyła aby na terenach, które oznaczone są w planie jako tereny zabudowy usługowej – tak jak w przypadku działki nr 2685/20 – była prowadzona m.in. działalność pogrzebowa. Jednocześnie, podejmując zaskarżoną uchwałę w przedmiocie zmiany miejscowego planu, dla wybranych i oznaczonych terenów dopuściła tego rodzaju działalność. M.in. taka sytuacja ma miejsce względem terenu oznaczonego symbolem 28.M/U, na którym zlokalizowana jest objęta również zakresem zaskarżenia działka skarżącego nr 2685/18. Dla tej jednostki planistycznej dopuszczono usługi pogrzebowe z wyłączeniem krematoriów (§ 1 pkt 9 lit. w zaskarżonej uchwały). Podobnie uczyniono – względem terenu 19U, na którym mocą zaskarżonej uchwały dopuszczono usługi pogrzebowe i działalność pokrewną z wykluczeniem krematoriów (§ 1 pkt 9 lit. x zaskarżonej uchwały).

Ani jednak z dokumentacji planistycznej, ani z uzasadnienia do zaskarżonej uchwały, ani nawet ze stanowiska pełnomocnika organu prezentowanego na rozprawie nie sposób wywieść z jakich powodów, względem terenu oznaczonego symbolem 18U, organ nie podjął podobnych regulacji, wprowadzając zakaz usług pogrzebowych, przez co de facto wykluczył na działce nr 2685/20 prowadzenie tego rodzaju aktywności. Działanie to tym bardziej narusza obowiązek uwzględniania toku procedury planistycznej interesu prywatnego, aktualizowanego prawem własności i związanym z tym prawem do zabudowy, w sytuacji gdy względem terenów, znajdujących się w pobliżu terenu 18U, a oddzielnych od niego drogami tj. dla terenu 19U i 28.M/U, taką działalność dopuszczono. W ocenie Sądu, bezspornie akty planistyczne gminy mogą ingerować w sferę własności jednostek, kształtując sposób wykonywania tego prawa, ale pod warunkiem, że stanowią wyraz właściwego wyważenia kolidujących dóbr i wartości, poprzez wykazanie, że przyjęte rozwiązania są optymalne - uzasadnione interesem publicznym i nieingerujące ponad niezbędną konieczność w sferę prawną jednostki. Tylko bowiem w takiej sytuacji można mówić o uzasadnionym i prawnie dopuszczalnym, różnicowaniu sytuacji adresatów rozstrzygnięć planistycznych gminy. W ocenie Sądu, wprowadzone w odniesieniu do wskazanej nieruchomości skarżącego postanowienia uchwały zmieniającej plan miejscowy w kontekście braku przedstawienia jakiegokolwiek argumentu motywującego zasadność wyłączenia działalności pogrzebowej dla tego terenu, uzasadniają tezę o przekroczeniu przez organ granic władztwa planistycznego. Organ planistyczny nie tylko bowiem nie dokonał wyważenia interesu właściciela niniejszej nieruchomości i właścicieli i innych terenów, objętych uchwałą, w tym znajdujących się bliskim sąsiedztwie, ale nawet nie zidentyfikował tych interesów.

Nadto, trzeba również zauważyć, że również na etapie postępowania sądowoadministracyjnego, organ po przesłaniu odpisu pisma skarżącego z dnia 13 listopada 2023 r., w którym doprecyzował, że jest również właścicielem działki nr 2685/20, nie podał żadnych argumentów, wskazujących na zasadność wyłączenia na tej nieruchomości usług pogrzebowych.

Z przywołanych względów, Sąd działając na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w części obejmującej działkę skarżącego, tj. dz. nr 2685/20, obręb 0005, Zachód

w zakresie wykluczającym prowadzenie na niej usług pogrzebowych. Oddalił z kolei skargę w zakresie w jakim skarżący zakwestionował również przyjęte w uchwale rozwiązania uniemożliwiające prowadzenie usług pogrzebowych na drugiej, należącej do skarżącego działce, a wskazanej w skardze, tj. dz. nr 2685/18. W tym zakresie zauważyć bowiem, trzeba, że nieruchomość ta znajduje się w jednostce planistycznej 28.M/U, względem której organ w odrębnej regulacji uchwały zmieniającej, tj. § 1 pkt 9 lit. w zaskarżonej uchwale dopuścił usługi pogrzebowe z wyjątkiem krematoriów. Z akt sprawy i stanowiska pełnomocnika skarżącego wynika zaś, że kwestionuje on zmianę planu wyłącznie w takim zakresie w jakim uniemożliwia prowadzenia usług pogrzebowych, a nie również lokalizację krematoriów.

Odnosząc się z kolei do wskazanego w piśmie z dnia 28 marca 2024 r. wniosku o otwarcie przewodu sądowego z uwagi na mylne wskazanie w skardze w jakich jednostkach planistycznych znajdują się działki skarżącego, wyjaśnić trzeba, że wniosek ten nie mógł zostać uwzględniony, gdyż Sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy, nie będąc związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną (art. 134 § 1 p.p.s.a.). Oznacza to między innymi, że sąd nie może w ocenie legalności zaskarżonego aktu ograniczać się jedynie do twierdzeń sformułowanych w skardze. Tak też uczynił w realiach badanej sprawy ustalając na podstawie przedłożonej dokumentacji lokalizację nieruchomości skarżącego.

Z przywołanych względów Sąd, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w części (pkt I wyroku), zaś w pozostałym zakresie - nieuwzględnionym - w punkcie II wyroku oddalił skargę na zasadzie art. 151 p.p.s.a.

O kosztach orzeczono zaś na podstawie art. 200 i art. 205 § 2 p.p.s.a.