

UCHWAŁA NR XLVIII/914/17

RADY MIASTA KATOWICE

z dnia 26 października 2017 r.

w sprawie przekazania do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach skargi na uchwałę nr XLVII/961/09 Rady Miasta Katowice z dnia 28 września 2009 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w obszarze fragmentu terenu górniczego Katowickiego Holdingu Węglowego S.A. KWK „Wujek” obejmującego obszar położony w rejonie ulic Rolnej i Ligockiej w Katowicach.

Na podstawie art. 18 ust. 1, w związku z art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2017r., poz. 1875) w związku z art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2017 r., poz. 1369 z późn. zm.)

**Rada Miasta Katowice
uchwała:**

§1. Przekazać do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach skargę Pani M O z dnia 29 września 2017 r. na uchwałę nr XLVII/961/09 Rady Miasta Katowice z dnia 28 września 2009 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w obszarze fragmentu terenu górniczego Katowickiego Holdingu Węglowego S.A. KWK „Wujek” obejmującego obszar położony w rejonie ulic Rolnej i Ligockiej w Katowicach.

§2. Prawne i faktyczne argumenty odpowiedzi na skargę zawiera uzasadnienie do niniejszej uchwały.

§3. Wykonanie uchwały powierzyć Prezydentowi Miasta Katowice.

§4. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodnicząca Rady Miasta
Katowice

Krystyna Siejna

UZASADNIENIE

Pani M O złożyła na podstawie art. 101 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 446 z późn. zm.) skargę z dnia 29 września 2017 r. (wypływ do Urzędu Miasta Katowice: 02 października 2017 r.) do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach na uchwałę Rady Miasta Katowice nr XLVII/961/09 z dnia 28 września 2009 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego fragmentu terenu górniczego Katowickiego Holdingu Węglowego S.A. KWK „Wujek” obejmującego obszar położony w rejonie ulic Rolnej i Ligockiej w Katowicach, opublikowaną w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego nr 204 z dnia 19 listopada 2009 r.

Na podstawie art. 54 §1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2017 r., poz. 1369 z późn. zm.) skargę do sądu administracyjnego wnosi się za pośrednictwem organu, którego zaniechanie lub działanie jest przedmiotem skargi. Złożone wezwanie do usunięcia naruszenia prawa z dnia 15 września 2017 r. uznano za bezzasadne.

W złożonej skardze Skarżąca – właścicielka działki 156/2 (k.m. 27, obręb Ligota) podnosi, według własnej oceny, że postanowienia ww. aktu prawa miejscowego dla nieruchomości oznaczonych numerami ewidencyjnymi: 155/2, 162/4, 163/2, położonych w rejonie ul. Rolnej, naruszają prawo.

Z uwagi na brak wyraźnego wyszczególnienia skonkretyzowanych zarzutów, dokonano wyróżnienia z treści uzasadnienia, według najlepszej wiedzy tut. organu, celem usystematyzowania treści umożliwiającego odniesienie się do poruszanych przez Skarżącą kwestii tj. ewentualnego:

1) naruszenia zasad kształtowania zabudowy, w szczególności nie chronienia ładu przestrzennego i naruszenie zasad kształtowania zabudowy (art. 15 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym;

2) naruszenia ustaleń zawartych w warunkach zabudowy działki sąsiedniej (nr 162/4, k.m. 27, obręb Ligota);

3) naruszania warunków bezpieczeństwa budynków już istniejących, będących w najbliższym sąsiedztwie;

4) obniżenia wartości nieruchomości, która ulegnie znacznemu spadkowi lub też nie będzie w ogóle możliwa sprzedaż nieruchomości.

Skarżąca w treści uzasadnienia skargi przedstawia swoje wyjaśnienia podstaw jej złożenia.

Mając powyższe na uwadze podnieść należy, że skarżący - korzystający z uprawnienia wynikającego z art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, powinien wykazać naruszenie przez organ gminy konkretnego przepisu prawa materialnego, które to naruszenie wpływa negatywnie na jego sytuację prawną - interes prawny. Wzywająca nie wykazuje jednak w piśmie z dnia 15 września 2017 r. oraz skardze z dnia 29 września 2017 r. skonkretyzowanego naruszenia przepisu prawa, wynikającego z przedmiotowej uchwały podjętej przez Radę Miasta Katowice. Skuteczne złożenie skargi wymaga natomiast od skarżącego nie tylko wykazania istnienia własnego interesu prawnego ale również wykazania jego naruszenia. Przy czym interes ten winien być bezpośredni i realny, aktualny, a nie przyszły, hipotetyczny lub ewentualny. Stanowisko to potwierdza orzecznictwo sądów administracyjnych w tym Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie, który stwierdził w wyroku z dnia 1 października 2013 r., sygn. akt I OSK 1209/13, że podmiot powołujący się na dyspozycję przepisu *art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, "(...) musi wykazać istnienie związku pomiędzy zaskarżoną uchwałą a jego konkretną, indywidualną sytuacją prawną. Musi udowodnić, że zaskarżona uchwała poprzez naruszenie prawa jednocześnie negatywnie wpływa na jego sferę prawo-materialną (wynikającą z konkretnie wskazanego przepisu prawa materialnego), pozbawia go pewnych uprawnień albo uniemożliwia ich realizację. O powodzeniu takiej skargi przesądza wykazanie przez stronę skarżącą naruszenia przez organ konkretnego przepisu prawa materialnego, wpływającego negatywnie na jej sytuację prawną. Przy czym interes ten winien być bezpośredni i realny, aktualny, a nie przyszły, hipotetyczny lub ewentualny. Kryterium interesu prawnego, o którym mowa w art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, musi być oceniane w płaszczyźnie materialno-prawnej i wymaga stwierdzenia związku między sferą indywidualnych praw i obowiązków strony skarżącej a zaskarżonym aktem."*

Skarżąca natomiast nie wskazuje w treści skargi skonkretyzowanej normy prawnej jaką ustalenia kwestionowanego planu miałyby naruszać albo naruszenia chronionych prawem uprawnień lub zmiany w jej sytuacji prawnej, które w skutek obowiązywania planu wpłynęły w sposób negatywny i niezgodny z prawem na jej interes prawny.

W związku z tym zastrzeżenia budzi sposób sformułowania przez Skarżącą swojego stanowiska oraz brak wyraźnego wyszczególnienia w skardze zarzutów, co nie wyczerpuje dyspozycji art. 101 ustawy o samorządzie gminnym w rozumieniu, jakie wynika wprost z linii orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego. Skarżąca odnosi się do grup przepisów, które regulują określone części prowadzenia działalności planistycznej lub zagadnień z pogranicza prawa cywilnego i doktryny cywilistycznej odnoszących się do wzajemnych stosunków korzystających z nieruchomości sąsiednich. Skarżąca błędnie przedmiotem skargi czyni przyszłe zdarzenia odnoszące się do sfery stosunków sąsiedzkich oraz przewidywane, ewentualne, negatywne skutki, które ma przynieść proces inwestycyjny na wskazywanych w skardze nieruchomościach. Tym samym Skarżąca nie wykazała w sposób prawidłowy zaistnienia konkretnego naruszenia swojego interesu prawnego. Mając to na uwadze zasadnym jest twierdzenie, że złożona skarga nie spełnia wymogów ustalonych dla formy tej czynności prawnej regulacją art. 101 ustawy o samorządzie gminnym.

Niezależnie od powyższego należy stwierdzić, że wszystkie podnoszone w skardze kwestie odnoszące się do uchwały Rady Miasta Katowice, w intencji Skarżącej mające stanowić zarzuty, są bezzasadne, pozbawione podstaw i nie zasługują na uwzględnienie.

Tereny, których dotyczy skarga, czyli działki nr: 155/2, 162/4, 163/2 położone w rejonie ul. Rolnej przeznaczone są pod następujące funkcje:

- teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej (symbol planu 17 MN) - obejmuje działkę nr 155/2 oraz przeważającą zachodnią część działki nr 163/2,

- teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i usługowej użyteczności publicznej z dopuszczeniem realizacji zabudowy wielorodzinnej (symbol planu 12MNU) - obejmuje przeważającą zachodnią część działki nr 162/4,

- teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i usługowej użyteczności publicznej (symbol planu 16MNU) - obejmuje niewielkie północno-zachodnie naroże działki nr 162/4,

- tereny dróg publicznych klasy dojazdowej (symbol planu 11KDD 1/2) - obejmuje niewielką wschodnią część działek nr 163/2 i 162/4 - wzdłuż ulicy Dzierżonia.

Zgodnie z kierunkami polityki przestrzennej określonej w „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Katowice” - II edycja uchwalonymi uchwałą nr XXI/483/12 Rady Miasta Katowice z dnia 25 kwietnia 2012 r. - przedmiotowe działki zlokalizowane są w obszarze zabudowy mieszkaniowej niskiej (symbol K.24/MN3) na terenie o podstawowych kierunkach przeznaczenia:

- a/ zabudowa mieszkaniowa wielorodzinna,

- b/ zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna.

W odniesieniu do wyróżnionych, ww. kwestii podniesionych w skardze wskazać należy, że:

Ad.1) Skarżąca błędnie uznaje sam fakt uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, przewidującego przyszłą modyfikację aktualnego sposobu wykorzystywania terenu, jako naruszenie prawa. Stanowisko takie jest bezpodstawne ponieważ bezsprzecznie prowadzenie polityki przestrzennej w obszarze gminy stanowi kompetencję rady gminy oraz jej (gminy) zadanie własne.

W skardze błędnie przywołuje się całość art. 15 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, który stanowi zbiór przepisów określających zakres dokumentu planu miejscowego (wraz z właściwym rozporządzeniem) nie wskazując przy tym konkretnej normy prawnej. Samo odwołanie się do obowiązku kształtowania przestrzeni w sposób zapewniający poszanowanie zasad ładu przestrzennego nie stanowi zarzutu nielegalności konkretnego ustalenia planu. Ustalenia planu dla nieruchomości wskazywanych w skardze określają lokalizację wzdłuż zachodniej części ul. Rolnej terenów gdzie zabudowa dwukondygnacyjna może sąsiadować z budynkami o trzech kondygnacjach, co stanowi kontynuację zasad zabudowy ukształtowanych w tej części miasta. Ten sposób zabudowy nawiązuje również do zabudowy znajdującej się po południowej stronie ul. Rolnej a ponadto jest zgodny z podstawowymi kierunkami przeznaczenia określonymi w Studium... - II edycji oraz wpisuje się w aktualne uwarunkowania i potrzeby rozwojowe miasta.

Podkreślenia wymaga fakt, że bezpodstawne jest twierdzenie, że ustalenie w planie miejscowym możliwości lokalizacji sąsiadująco zabudowy o charakterze mieszkaniowym, o zbliżonych parametrach dwu i trzy kondygnacyjnych, stanowi naruszenie zasad ładu przestrzennego. W analizowanym przypadku zarówno teren wskazywany w skardze jak i teren pozostający we władaniu Skarżącej mają tożsame ustalenia. Zatem również zbliżony potencjał inwestycyjny wynikający również ze stanu zagospodarowania nieruchomości. W świetle tezy zawartej w skardze wydaje się, że Skarżąca w sposób nieprawidłowy, tj. rozszerzający, interpretuje ustalenia planu miejscowego. Wskazać należy, że ustalenia planu nie mogą regulować w sposób odmienny niż określony w powszechnie obowiązujących przepisach prawa wyższego rzędu, tj. rozporządzeń ministra, np. kwestii warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. Analizowana uchwała tym wymogom czyni za dość, ponadto zgodnie z art. 17 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym była poddana właściwym uzgodnieniom i opiniowaniu, w tym Miejskiej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej (uzyskując pozytywną opinie), która z uwagi na swoje kompetencje w sposób szczególny odnosi się do kwestii ładu przestrzennego.

Ad. 2) Podnieść należy, że zgodnie z art. 65 ust. 1, pkt 2) ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, który stanowi, że:

„1. Organ, który wydał decyzję o warunkach zabudowy albo decyzję o ustaleniu lokalizacji celu publicznego, stwierdza jej wygaśnięcie, jeżeli:

(...)

2) dla tego terenu uchwalono plan miejscowy, którego ustalenia są inne niż w wydanej decyzji.”

nieuprawnione jest twierdzenie, że przyjęcie w drodze uchwały rady gminy planu miejscowego ustaleń przestrzennych innych niż określonych w wydanej wcześniej decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu naruszałoby przepisy prawa. Przywoływany przepis w sposób wyraźny wskazuje pierwszeństwo ustaleń aktu prawa miejscowego nad deklaratoryjnym stwierdzeniem wynikającym z aktu indywidualnego – decyzji administracyjnej wydanej na podstawie art. 59 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Potwierdza to utrwalona linia orzecznicza sądów administracyjnych, np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15.02.2017, sygn. akt II OSK 1393/15, w którym wskazano, że:

Przepis art. 65 ust. 1 pkt 2 ustawy. reguluje sytuację, gdy ustalenia uchwalonego planu miejscowego są inne niż określone wcześniej w decyzji o warunkach zabudowy. W sytuacji, gdy ustalenia planu w sposób odmienny od wydanej wcześniej decyzji określają sposób i możliwości zagospodarowania danego terenu, organ obowiązany jest uwzględnić ustalenia wynikające z planu miejscowego, a nie z decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Stwierdzenie wygaśnięcia decyzji o warunkach zabudowy ma charakter czysto formalny. Pozostawianie takiej decyzji w obrocie prawnym w sytuacji, kiedy został uchwalony i wszedł w życie miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, nie rodzi żadnych skutków materialnoprawnych dla strony. Wygaszanie decyzji o warunkach zabudowy, gdy decyzje te są sprzeczne z ustaleniami uchwalonego planu miejscowego, jest zabiegiem porządkującym.

Ad.3) Sygnalizowana w skardze kwestia bezpieczeństwa budynków nie została skonkretyzowana co do zakresu przedmiotowego jakiego w ocenie Skarżącej miałyby dotyczyć zagrożenie wynikające z ustaleń planu miejscowego. Szczególnie w sytuacji, w której skala zabudowy wynikająca z ustaleń planu nie wprowadza do analizowanego obszaru intensyfikacji większej niż już istniejąca w granicach planu lub w bezpośrednim sąsiedztwie.

Dodatkowo podnieść należy, że w rejonie obowiązywania analizowanego planu miejscowego nie identyfikuje się negatywnych zjawisk w zakresie obniżenia bezpieczeństwa publicznego, wynikających z rodzaju zlokalizowanej w przedmiotowym obszarze zabudowy. Przyjęte ustalenia obowiązującego planu miejscowego są wynikiem pomyślnego przeprowadzenia procedury formalno-prawnej określonej w art. 17 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w którym uzyskano wszystkie wymagane przepisami prawa pozytywne opinie oraz uzgodnienia, w tym służb właściwych w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa.

Wnioskować można na tej podstawie, że wskazywane przez Skarżącą zagrożenie ma charakter subiektywnego odczucia, natomiast zarzut wobec ustalenia aktu normatywnego musi być obiektywnie zasadny i wiązać się bezpośrednio ze sferą praw przysługujących skarżącemu. Ponadto w rozpatrywanym przypadku musi wyczerpywać dyspozycje przepisu wskazanego w art. 101 ustawy o samorządzie gminnym – przywoływanej wcześniej wraz z właściwym wyjaśnieniem.

Powyższe uwagi odnoszą się do bezpieczeństwa w rozumieniu powszechnym. Bezpieczeństwo budynków może być jednak również rozumiane jako termin legalny, którego rozwinieciem w systemie prawa są przepisy ustawy z dnia 07 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U. z 2017 r., poz.1332 z późn zm.), jak i właściwych aktów wykonawczych np. rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz.U. z 2015 r., poz. 1422 j.t.) oraz rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie warunków technicznych użytkowania budynków mieszkalnych (Dz.U. z 1999 r., nr 74, poz. 836 z późn. zm.), w których ustalono np. minimalne odległości budynków od granic z działkami sąsiednimi. W przedmiotowym zakresie w skardze nie skonkretyzowano czego miałyby naruszenie przepisów prawa, któregoś z ww. aktów normatywnych dotyczyć. Wskazać należy, że większość norm wynikających z tych przepisów odnosi się do procesu inwestycyjnego i realizacji obiektu w oparciu o projekt architektoniczny, nie dotyczą zaś projektów urbanistycznych stanowiących podstawę ustalenia w planach miejscowych przeznaczenia terenu oraz wskaźników określających parametry zabudowy. Kwestie zapewnienia należytego bezpieczeństwa wznoszonych budynków materializują się zatem ostatecznie nie w procedurze planistycznej, ale w procedurze uzyskania pozwolenia na budowę oraz samym procesie inwestycyjnym, nad którym nadzór sprawuje właściwy miejscowo inspektor nadzoru budowlanego.

Mając powyższe na uwadze, za bezpodstawne można uznać wskazania Skarżącej co do zagrożenia dla bezpieczeństwa budynków wynikające z ustaleń planu miejscowego.

Ad.4) Sformułowana w sposób ogólny w uzasadnieniu skargi teza dotycząca spadku wartości nieruchomości pozostającej we władaniu Skarżącej jest sprzeczna z faktyczną sytuacją nieruchomości, wynikającą z ustaleń obowiązującego planu miejscowego. W zakresie wskaźników kształtujących zabudowę na przedmiotowej nieruchomości oraz przeznaczenie nieruchomości wraz z terenami sąsiednimi pod zabudowę mieszkaniową i usługową użyteczności publicznej uzasadniona jest teza odwrotna, tzn. że potencjał inwestycyjny nieruchomości wzrósł w wyniku uchwalenia analizowanego planu, a za tym również można prognozować wzrost wartości nieruchomości pozostającej we władaniu Skarżącej. Tezę tą potwierdza prognoza skutków finansowych uchwalenia planu miejscowego, opracowana na potrzeby sporządzenia planu miejscowego. W przedmiotowym zakresie określa się w niej możliwość wystąpienia ewentualnej opłaty planistycznej dla przedmiotowego terenu. Przedmiotową prognozę opracowuje się obowiązkowo zgodnie z art. 17 pkt. 5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, z uwzględnieniem art. 36 przywoływanej ustawy. Taka prognoza została na potrzeby w/w projektu planu opracowana, zgodnie z zakresem określonym w §11 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i obejmuje prognozę wpływu ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na wartość nieruchomości w granicach planu.

Niezależnie od powyższego samo wyartykułowanie tezy o spadku wartości nieruchomości nie może samodzielnie stanowić podstawy do zakwestionowania prawidłowości ustaleń dokumentu planistycznego. Skarżąca winna wykazać, że ustalenia planu pogarszają jej sytuację jako władającego nieruchomością i ograniczają jej możliwość wykonywania swojego prawa w sposób dotychczasowy. Takiego dowodu w uzasadnieniu skargi jednak nie przeprowadzono ani nie wskazano.

Ponadto w ocenie tut. organu, przyjętej na podstawie dokumentów opracowanych na potrzeby sporządzenia planu miejscowego do takiego ograniczenia nie doszło. Podkreślenia w tym kontekście wymaga fakt, że decyzje o zasadności przyjęcia określonych rozwiązań planistycznych podejmowane są w oparciu o obligatoryjnie sporządzane na potrzeby sporządzenia planu miejscowego opracowania prognozy skutków finansowych.

Ponieważ organ administracji publicznej nie jest uprawniony do domniemywania zamierzeń skarżącego, natomiast obowiązany jest działać w granicach i na podstawie obowiązującego prawa, zaś brak w tym zakresie delegacji do przeprowadzenia rozszerzającej interpretacji czynności podmiotu korzystającego z uprawnienia do złożenia skargi na uchwałę rady gminy, brak jest możliwości szczegółowego odniesienia się do nie sformułowanych wyraźnie zastrzeżeń lub powiązania takich z konkretną normą prawną.

W zakresie pozostałych poruszanych w uzasadnieniu skargi zagadnień tj. prawdopodobnego naruszenia swobód obywatelskich, stosunków dobrosąsiedzkich, "w pewnym sensie" zasady miru domowego oraz ograniczenia prywatności, swobody i komfortu zamieszkiwania w zw. z budową budynku wielorodzinnego w sąsiedztwie, w braku wyraźnego skonkretyzowania w jaki sposób ustalenia planu naruszają konkretne normy prawa składające się na sferę praw Skarżącej, w szczególności jej uprawnień do władania nieruchomością objętą ustaleniami skarżonego planu miejscowego, brak jest możliwości ustosunkowania się względem zarzutu braku legalności (sprzeczności z obowiązującymi przepisami prawa) dokonanych ustaleń. Zagadnienia odnoszące się w istotnej części do sfery prywatnych, subiektywnych odczuć, przy czym nie skonkretyzowane w odniesieniu do obowiązujących przepisów prawa nie stanowią wystarczającej podstawy uznania wypełnienia warunków uznania zasadności skargi na działanie uchwałodawcze organu administracji samorządowej.

Reasumując istotne błędy w ocenie skutków obowiązywania ustaleń planu oraz ogólnikowy sposób sformułowania tez w uzasadnieniu skargi, ich niejednoznaczne rozwinięcie w uzasadnieniu oraz brak faktycznego wyszczególnienia zarzutów, które stoją w sprzeczności z obligatoryjnym wykazaniem rzeczywistego i konkretnego, a nie tylko potencjalnego naruszenia interesu prawnego Skarżącej, wykluczają możliwość uznania za prawidłowe wnioskowanie, którego efektem są tezy stanowiące podstawę kierowanej pod adresem uchwały w sprawie planu miejscowego skargi.

W związku z powyższym, zasadnym jest przekazanie skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach wraz z odpowiedzią wnoszącą jednocześnie o odrzucenie, ewentualnie oddalenie skargi.