

II OSK 1990/24 - Wyrok NSA

Data orzeczenia	2024-11-26	orzeczenie prawomocne
Data wpływu	2024-08-22	
Sąd	Naczelny Sąd Administracyjny	
Sędziowie	Grzegorz Czerwiński Jerzy Stankowski /przewodniczący sprawozdawca/ Marta Laskowska - Pietrzak	
Symbol z opisem	6159 Inne o symbolu podstawowym 615 6391 Skargi na uchwały rady gminy w przedmiocie ... (art. 100 i 101a ustawy o samorządzie gminnym)	
Hasła tematyczne	Budowlane prawo	
Sygn. powiązane	II SA/GI 1093/23 - Wyrok WSA w Gliwicach z 2024-05-27	
Skarżony organ	Rada Miasta	
Treść wyniku	Oddalono skargę kasacyjną	
Powołane przepisy	Dz.U. 2024 poz 1465 art. 94 ust. 2 <i>Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j.)</i> Dz.U. 2023 poz 1634 art. 147 par. 1 <i>Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi - t.j.</i> Dz.U. 2021 poz 1538 art. 7 ust. 4 i art. 8 <i>Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących - t.j.</i>	

SENTENCJA

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie: Przewodniczący - Sędzia NSA Jerzy Stankowski (spr.), Sędzia NSA Grzegorz Czerwiński, Sędzia WSA (del.) Marta Laskowska - Pietrzak, Protokolant starszy asystent sędziego Joanna Pietraś - Skobel, po rozpoznaniu w dniu 26 listopada 2024 r. na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej skargi kasacyjnej P. sp. k. z siedzibą w K. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 27 maja 2024 r. sygn. akt II SA/GI 1093/23 w sprawie ze skargi A.M., J.W. i Ł.W. na uchwałę Rady Miasta Katowice z dnia 9 maja 2023 r. nr LXIII/1320/23 w przedmiocie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej 1. oddala skargę kasacyjną; 2. zasądza od P. sp. k. z siedzibą w K. na rzecz skarżącej A.M. kwotę 360 (trzysta sześćdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego; 3. zasądza od P. sp. k. z siedzibą w K. na rzecz skarżącej J.W. kwotę 360 (trzysta sześćdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego; 4. zasądza od P. sp. k. z siedzibą w K. na rzecz skarżącego Ł.W. kwotę 360 (trzysta sześćdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.

UZASADNIENIE

Zaskarżonym wyrokiem z dnia 27 maja 2024 r. sygn. akt II SA/GI 1093/23 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach, po rozpoznaniu sprawy ze skargi A.M., J.W. i Ł.W. stwierdził, że uchwała Rady Miasta Katowice z dnia 9 maja 2023 r. nr LXIII/1320/23 jest niezgodna z prawem oraz zasądził od Gminy Katowice na rzecz A.M., J.W. i Ł.W. po 797 złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

W skardze kasacyjnej P. [...] sp.k. z siedzibą w K. zaskarżyła ww. wyrok całości zarzucając mu naruszenie:

1) art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 721; zwanej dalej: u.s.g.) poprzez jego niewłaściwą interpretację polegającą na uznaniu, że skarżący posiadali interes prawny do zaskarżenia uchwały nr LXJH/1320/23 Rady Miasta Katowice, pomimo, że ww. uchwała nie dotyczyła bezpośrednio sfery prawnej skarżących, a zgodnie z prawidłową interpretacją tego przepisu o interesie prawnym konkretnego podmiotu możemy mówić jedynie wówczas, gdy działanie organu administracji o wymiarze konkretnym dotyka w sposób bezpośredni w normatywnie ukształtowaną sytuację tego podmiotu, co w przedmiotowej sprawie nie miało miejsca;

2) art. 7 ust. 4 i art. 8 ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz., 1538; zwanej dalej: specustawą mieszkaniową) poprzez ich niewłaściwą interpretację wyrażającą się w uznaniu, że uzasadnienie stanowi obligatoryjny element uchwały o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej, a ponadto w uzasadnieniu tym organ winien był odnieść się do stopnia zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych na terenie gminy oraz potrzeb i możliwości rozwoju gminy, podczas gdy wymóg taki nie wynika z ww. przepisów, jak i w tym konkretnym przypadku nie sposób go wyinterpretować z innych aktów prawnych;

3) art. 17 ust. 5 specustawy mieszkaniowej poprzez jego niezastosowanie co doprowadziło do uznania przez Sąd I instancji, iż inwestor niewłaściwie wytyczył przebieg drogi dojścia dzieci z terenu inwestycji do szkoły podstawowej, gdyż na wytyczonym przez inwestora szlaku brak jest aktualnie ciągu pieszego lub pieszo-jezdnego (chodnika lub chodnika z jezdnią dla ruchu pojazdów), podczas gdy okoliczność ta nie ma znaczenia dla skuteczności podjętej uchwały, gdyż zgodnie z treścią tego przepisu wymogi określone w ust 1, 2, 4, 4a i 4d, można spełnić zarówno w oparciu o infrastrukturę istniejącą w dniu składania wniosku o ustalenie lokalizacji inwestycji mieszkaniowej, jak i w oparciu o infrastrukturę planowaną do realizacji, tym samym aktualna infrastruktura na nieruchomościach przez, które ma przebiegać droga dojścia dzieci do szkoły jest irrelevantna z punktu widzenia przedmiotowej sprawy;

4) art. 80 k.p.a. poprzez dokonanie dowolnej a nie swobodnej oceny zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego polegającej na uznaniu, iż inwestor nie zachował wymaganej w uchwale nr VIII/140/19 Rady Miasta z dnia 30 maja 2019 r. odległości nie większej 750 m od inwestycji do szkoły podstawowej, podczas gdy z prawidłowej oceny dowodów, w szczególności z Koncepcji zespołu budynków mieszkalnych jednorodzinnych Katowice, ul. [...] sporządzonej przez architektów R.K. i D.K., wprost wynika, że ww. wymagania zostały spełnione, gdyż droga dojścia dzieci do szkoły z terenu inwestycji wynosi 630 metrów;

5) art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 1860; zwana dalej p.p.s.a.) w zw. z art. 94 ust 2 u.s.g. poprzez uznanie, iż fakt braku właściwej odległości planowanej inwestycji mieszkaniowej od szkoły podstawowej stanowi istotne naruszenie prawa, podczas gdy z prawidłowej interpretacji tego przepisu nie sposób uznać by wady te były na tyle istotne by mogły prowadzić do stwierdzenia nieważności uchwały bądź stwierdzenia, że uchwała jest niezgodna z prawem;

6) art 147 § 1 p.p.s.a. w zw. z art. 94 ust 2 u.s.g. poprzez stwierdzenie, iż uchwała nr LXIII/1320/23 Rady Miasta Katowice jest niezgodna z prawem podczas gdy ww. uchwała nie zawierała istotnych uchybień, a tylko w takiej sytuacji Sąd byłby uprawniony do zastosowania tego przepisu.

Skarżąca kasacyjnie wniosła o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i odrzucenie skargi, ewentualnie o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i oddalenie skargi, a także o zasądzenie zwrotu kosztów postępowania. Skarżąca kasacyjnie wniosła ponadto o dopuszczenie i przeprowadzenie dowodu uzupełniającego z treści postu zamieszczonego na portalu społecznościowym Facebook konta "[...]" z dnia [...] lutego 2023 roku wraz z udostępnionymi projektami uwag do projektu Uchwały Rady Miasta Katowice na okoliczność braku merytorycznych uwag do projektu zaskarżonej uchwały jak i sposobu pozyskiwania mieszkańców zgłaszających uwagi, oraz fakt, że ich ilość, na którą powołuje się Sąd I instancji jest tylko wynikiem prężnie działających przeciwników politycznych urzędujących władz miasta Katowice, nie zaś rzeczywistym i merytorycznym sprzeciwem konkretnych osób co do zaskarżonej uchwały. Przeprowadzenie tego dowodu nie spowoduje zwłoki w postępowaniu zaś potrzeba jego powołania ujawniła się na skutek treści

uzasadnienia zaskarżonego wyroku, w którym Sąd powołuje się właśnie na ilość pism mieszkańców co uzasadniać ma konieczność uzasadnienia uchwały pomimo braku takiego wymogu w przepisach.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej Spółka podniosła, że skarżący A.M., J.W. oraz Ł.W. nie posiadali interesu prawnego w zaskarżeniu uchwały. W rozpatrywanej sprawie Sąd I instancji uznał, że skarżący posiadają interes prawny w zaskarżeniu uchwały, albowiem planowana inwestycja może ingerować w sferę prawa własności skarżących i wpływać w różnoraki sposób na nieruchomości sąsiednie. Żadne z naruszeń, które zdaniem Sądu I instancji miało miejsce przy wydaniu uchwały nie dotyczyło sfery interesów skarżących. Jaki bowiem wpływ na skarżących, czy też sąsiednie nieruchomości ma okoliczność czy zaproponowany przez inwestora przebieg drogi dojścia dzieci z terenu inwestycji do szkoły podstawowej jest zgodny z uchwałą. Wytyczona przez inwestora droga w żadnym miejscu nie przebiega przez nieruchomości skarżących. Tak samo nie sposób uznać by skarżący posiadali realny i bezpośredni interes w zaskarżeniu uchwały pod kątem błędnego w ich ocenie uzasadnienia jej projektu. Nawet gdyby przyjąć, że uzasadnienie projektu uchwały rzeczywiście było błędne to nie sposób uznać, że tego rodzaju błąd narusza prawny interes skarżących. Sąd I instancji winien był więc odrzucić skargę, albowiem skarżący nie mieli legitymacji procesowej do jej skutecznego wniesienia.

Sąd I instancji wskazał, iż motywy jakimi kierowała się Rada Miasta przy ocenie potrzeb mieszkaniowych mieszkańców i poziomu ich zaspokojenia powinny zostać uzewnętrznione w uzasadnieniu projektu uchwały. Tymczasem z treści art. 8 specustawy mieszkaniowej nie wynika by uzasadnienie miało stanowić obligatoryjny element uchwały, jaki i żaden inny przepis specustawy mieszkaniowej nie przewiduje takiego elementu formalnego w przypadku uchwały o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej.

Ustawodawca nie uzależnia treści uchwały lub sposobu reakcji rady gminy na wniosek inwestora, od ustaleń organu w zakresie stopnia zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych na terenie gminy oraz potrzeb i możliwości rozwoju gminy. Celem specustawy mieszkaniowej i przyjętych w niej rozwiązań było uproszczenie i usprawnienie procedur administracyjnych związanych z realizacją inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, a także wprowadzenie szczególnych zasad lokalizacji tych inwestycji. Z tego względu przepisy tej ustawy powinno się interpretować ściśle, zgodnie z ich językowym brzmieniem, a nie rozszerzająco poprzez formułowanie obowiązków, które nie wynikają wprost z brzmienia obowiązujących przepisów. Ocena potrzeb mieszkaniowych gminy należy do organów stanowiących gminy i nie podlega kontroli sądu administracyjnego. Sądy kontrolują bowiem legalność działania organów administracji publicznej, a nie celowość ich działania.

Sąd I instancji rozpatrując zarzut dotyczący braku uzasadnienia projektu uchwały powołał się na fakt, iż kilkuset (ponad 500) mieszkańców złożyło swoje pisemne zastrzeżenia. Podczas gdy, wszystkie pisma były jednakowej treści i stanowiły gotowy "blankiet" przygotowany przez aktywistów nazywających swoją inicjatywę "[...]", o czym sami inicjatorzy komunikowali na swoich portalach internetowych. W ocenie skarżącej kasacyjnie ma to istotne znaczenie, gdyż Sąd I instancji powołał się właśnie na fakt, że wpłynęła znaczna ilość uwag od mieszkańców, podczas gdy w rzeczywistości były to cztery uwagi podpisane przez ponad 500 mieszkańców.

Sąd I instancji wydając zaskarżony wyrok nie rozważył w ogóle interesu właściciela nieruchomości, który wobec braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego złożył wniosek do Rady Miasta Katowice o wydanie lokalizacji inwestycji. Sąd I instancji przyznał zaś ochronę mieszkańcom, którzy prętnie działają i po prostu nie chcą, aby w ich okolicy powstała inwestycja mieszkaniowa. W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że dopiero jednoczesny brak uzasadnienia uchwały oraz całkowity brak w

aktach sprawy jakichkolwiek informacji dotyczących merytorycznych powodów podjęcia aktu przez organ powoduje istotną wadliwość uchwały uzasadniającą stwierdzenie jej nieważności. Projekt uchwały został uzasadniony, a ponadto w dniu 21 marca 2023 r. odbyło się posiedzenie Komisji Rozwoju Miasta Rady Miasta Katowice, w związku z opiniowaniem projektu uchwały w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej w rejonie ul. [...] w Katowicach. Na posiedzeniu tym przeanalizowano potrzeby mieszkaniowe w Katowicach.

Sąd I instancji błędnie uznał, że inwestycja nie spełnia wymogów określonych w uchwale nr VIII/140/19 Rady Miasta z dnia 30 maja 2019 r. Zdaniem Sądu I instancji jest to związane z tym, że wyznaczona przez inwestora droga dojścia dzieci do szkoły przebiega przez prywatne nieruchomości zarośnięte roślinnością oraz przez tereny zabudowane. Takie rozumowanie Sądu I instancji jest jednak sprzeczne z treścią art. 17 ust. 5 specustawy mieszkaniowej. Z punktu widzenia uchwały o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej bez znaczenia jest co obecnie znajduje się na określonej przez inwestora drodze, nawet jeśli jest to betonowy mur. Od czasu złożenia przez skarżącego kasacyjnie wniosku o wydanie uchwały o lokalizacji inwestycji do czasu złożenia niniejszej skargi, już nastąpiły istotne zmiany w okolicy przedmiotowej nieruchomości, np. powstała zupełnie nowa droga publiczna łącząca nieruchomość skarżącego kasacyjnie z ul. [...], przy której znajduje się szkoła.

Sąd I instancji dopuścił się też naruszenia prawa procesowego mającego istotny wpływ na wynik sprawy, a to art. 80 k.p.a. poprzez dokonanie dowolnej a nie swobodnej oceny zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego, co wyrażało się w uznaniu, że inwestor nie zachował, wymaganej w Uchwale nr VIII/140/19 Rady Miasta, odległości 750 m pomiędzy lokalizacją inwestycji a drogą dojścia dzieci do szkoły podstawowej, jednocześnie w uzasadnieniu wyroku Sąd I instancji nie wyjaśnił na jakich dowodach się oparł przy czynieniu takich ustaleń, co bez wątpienia utrudnia kontrolę instancyjną wyroku. Inwestor wytyczył drogę dojścia dzieci do szkoły podstawowej nr [...] z terenu inwestycji przez działki gruntu nr [...], [...], [...], [...], [...], [...], [...], [...]. Długość tej drogi wynosi 630 m, co zostało potwierdzone w załączniku nr 2 do Koncepcji zespołu budynków mieszkalnych jednorodzinnych Katowice, ul. [...]. Sąd I instancji nie uzewnętrznił dostatecznie swojego procesu myślowego w tej kwestii, nie dokonał właściwej oceny dowodów poprzez wskazanie w uzasadnieniu na jakich dokumentach oparł się kwestionując długość wyznaczonego odcinka drogi jak i nie wskazał dlaczego nie dał wiary przedłożonemu przez inwestora projektowi drogi.

Jednakże nawet gdyby uznać, że droga dojścia dzieci do szkoły jest minimalnie dłuższa niżeli 750 m to zdaniem skarżącej kasacyjnie nie stanowi to podstawy do uznania, iż uchwała jest sprzeczna z prawem. Sąd administracyjny jest uprawniony do stwierdzenia nieważności uchwały organu rady gminy tylko w przypadku istotnego naruszenia prawa. Nawet gdyby przyjąć, że konieczne jest udowodnienie dojścia do szkoły po już istniejącej infrastrukturze, to planowana inwestycja oddalona jest w odległości nieznacznie przekraczającej (764 m lub 862 m jak twierdzą skarżący w równych wariantach) to nadal mieści się w ustawowych kryteriach 1500 m. Tym samym trudno uznać by nieznaczne przekroczenie standardów urbanistycznych ustalonych przez Radę Miasta (a mieszczące się w granicach ustawowych) stanowiło na tyle istotną wadę by mogło doprowadzić do stwierdzenia nieważności uchwały bądź jak w tym przypadku stwierdzenia, że uchwała jest niezgodna z prawem, tym bardziej jeżeli przebieg drogi spełnia wymagania ustawowe.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną A.M., Ł.W. oraz J.W. wniosli o jej oddalenie oraz o zasądzenie zwrotu kosztów postępowania. Wskazali, że będące ich własnością nieruchomości graniczą bezpośrednio z inwestycją mieszkaniową objętą uchwałą. Przeznaczenie określonego terenu pod zabudowę wielorodzinną wpływa na sposób korzystania z prawa własności działek bezpośrednio sąsiadujących z tym obszarem, a wiąże się to

choćby ze znoszeniem uciążliwości czy ograniczeń w swobodnym użytkowaniu nieruchomości i to niezależnie od tego, czy uciążliwości te będą się mieściły w granicach norm.

Uzasadnienie projektu uchwały, poza formalnym opisem procedury, w tym wyliczeniem otrzymanych stanowisk, nie zawiera żadnych informacji. W szczególności z uwagi na brak jakiegokolwiek treści merytorycznej odnoszącej się czy to do wyników oceny dokonywanej przez gminę, czy też do zgłaszanych w toku postępowania uwag niemożliwym jest poznanie motywacji organu przy procedowaniu uchwały. Art. 17 ust. 5 specustawy mieszkaniowej dopuszcza aby lokalizować inwestycję mieszkaniową, przyjmując, m.in. spełnienie wymogu odległości do szkoły podstawowej w oparciu o infrastrukturę planowaną do realizacji. Art. 17 ust. 10 specustawy mieszkaniowej wymaga jednak aby odległość tę liczyć od granicy terenu inwestycji do obiektu ciągiem pieszym albo pieszo-jezdnym, do którego ma być zapewniony dostęp, w tym obiektu położonego na terenie inwestycji. Wytyczona przez inwestora droga dojścia do szkoły prowadzi przez prywatne nieruchomości zarośnięte roślinnością oraz przez tereny zabudowane, w tym odgródzone 2-metrowym murem. Pojęcie "infrastruktury planowanej do realizacji" należy odnosić do istnienia zabezpieczenia (gwarancji, pewności), że określona infrastruktura powstanie. "Infrastrukturą planowaną do realizacji" może być infrastruktura objęta decyzją o realizacji inwestycji drogowej. W złożonym wniosku inicjującym postępowanie lokalizacyjne inwestor nie tylko nie wykazał, ale nawet nie uprawdopodobnił, aby jakkolwiek infrastruktura w zakresie drogi dojścia do szkoły podstawowej była w jakiegokolwiek formie planowana. Organ zaniechał jakiegokolwiek weryfikacji wniosku, czy to w zakresie faktycznych odległości, czy to w zakresie istniejącej lub planowanej infrastruktury.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną Stowarzyszenie [...] wniosło o jej oddalenie stwierdzając, że nie zawiera ona usprawiedliwionych podstaw.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna nie ma usprawiedliwionych podstaw.

Stosownie do treści art. 183 § 1 p.p.s.a. Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej. Z urzędu bierze pod rozwagę jedynie nieważność postępowania. Skład orzekający w niniejszej sprawie nie znalazł podstaw do stwierdzenia nieważności postępowania toczącego się przed sądem pierwszej instancji.

Stosownie do art. 193 zd. 2 p.p.s.a., uzasadnienie wyroku oddalającego skargę kasacyjną zawiera ocenę zarzutów skargi kasacyjnej. Naczelny Sąd Administracyjny nie przedstawia więc w uzasadnieniu wyroku oddalającego skargę kasacyjną opisu ustaleń faktycznych i argumentacji prawnej formułowanej przez stronę skarżącą, organy administracji publicznej oraz Sąd I instancji. Stan faktyczny i prawny sprawy rozstrzygniętej przez Wojewódzki Sąd Administracyjny został przedstawiony w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku.

Odnosząc się w pierwszej kolejności do najdalej idącego zarzutu skargi kasacyjnej, tj. braku legitymacji skarżących do zaskarżenia spornej uchwały zaznaczyć trzeba, że zgodnie z art. 101 ust. 1 u.s.g. 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. Prawo do zaskarżenia uchwały rady gminy w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na podstawie tego przepisu przysługuje tym podmiotom, które wykażą się konkretnym, indywidualnym oraz aktualnym interesem prawnym wynikającym z określonej normy prawa materialnego i wskażą okoliczności świadczące o tym, że interes ten został naruszony kwestionowanym aktem.

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 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 (zob. postanowienie NSA z dnia 30 sierpnia 2017 r., sygn. akt II OSK 1402/17; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Na gruncie spraw dotyczących miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego przyjmuje się, że w przypadku takiego planu zasadniczo podmiotami legitymowanymi do jego zaskarżenia są właściciele lub użytkownicy wieczystości nieruchomości położonych na terenie objętym tym planem. Dopuszcza się możliwość wniesienia skargi na uchwałę w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przez właścicieli nieruchomości, które wprawdzie nie są objęte granicami planu miejscowego, lecz ustalenia planu mogą naruszać interes prawny lub uprawnienie właścicieli tych nieruchomości. Niewykluczone bowiem, że z uwagi na określone przeznaczenie terenu w granicach planu prawa właściciela nieruchomości sąsiedniej leżącej poza granicami planu będą ograniczone w stopniu mającym wpływ na sposób zagospodarowania takiej nieruchomości (por. wyroki NSA: z 17 listopada 2016 r., II OSK 333/15, z 2 grudnia 2010 r., II OSK 1940/10, z 1 września 2009 r., II OSK 900/09; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). Naruszeniem interesu prawnego może być także 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 (wyroki NSA z 7 marca 2018 r., II OSK 1213/16; z 14 lutego 2018 r., II OSK 213/17; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego rozpoznającego niniejszą skargę kasacyjną nie ma powodów dla odmiennej oceny kwestii naruszenia interesu prawnego w przypadku zaskarżonej uchwały, skoro pełni ona funkcję analogiczną do ustaleń planu miejscowego lub decyzji o warunkach zabudowy w odniesieniu do konkretnej inwestycji.

Działki będące własnością skarżących nie są objęte ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Nie budzi wątpliwości w ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, że przeznaczenie określonego terenu pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną szeregową i bliźniaczą w skali przewidzianej w zaskarżonej uchwale, może mieć wpływ na przyszły sposób zagospodarowania nieruchomości będących własnością skarżących, chociażby w ten sposób, że nowa zabudowa powstała na podstawie zaskarżonej uchwały, będzie miała wpływ na ustalenie parametrów zabudowy, w przypadku gdyby skarżący wystąpili o ustalenie warunków zabudowy. O ile bowiem ustalenia zaskarżonej uchwały otwierają przed inwestorem możliwości realizacji inwestycji mieszkaniowej, to jednocześnie naruszać mogą interes prawny właścicieli nieruchomości sąsiednich. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego bezpośrednie sąsiedztwo terenu przeznaczonego pod zabudowę jednorodzinną ma zatem realny wpływ na wykonywanie prawa własności przez właścicieli nieruchomości sąsiednich. Planowana inwestycja dotyczy bowiem znacznych rozmiarów inwestycji przewidującej zabudowę mieszkaniową jednorodzinną szeregową i bliźniaczą, obejmującą max. 96 lokali mieszkalnych i max. 144 miejsca postojowe, Sąd I instancji zasadnie przyjął, że nie pozostanie ona bez wpływu na sposób wykonywania prawa własności przez skarżących, co chociażby związane będzie ze zintensyfikowaniem użytkowania ww. działek. Prawidłowa ocena przez Sąd I instancji, że zaskarżona uchwała narusza interes prawny skarżących, otwierała możliwość dokonania sądowej kontroli uchwały. Niezasadny zatem okazał się zarzut naruszenia art. 101 ust. 1 u.s.g.

Sąd I instancji nie dopuścił się także naruszenia art. 7 ust. 4 i art. 8 specustawy przyjmując, że motywy jakimi kierowała się Rada Miasta przy ocenie potrzeb mieszkaniowych mieszkańców i poziomu ich zaspokojenia powinny zostać uzewnętrznione w uzasadnieniu projektu uchwały. Rację ma skarżąca kasacyjnie, iż żaden przepis specustawy mieszkaniowej nie nakłada na radę obowiązku uzasadniania uchwały w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej i inwestycji towarzyszącej. Zaznaczyć jednak trzeba, że w orzecznictwie obowiązek uzasadniania uchwał (tam, gdzie obowiązek ten nie jest wyraźnie określony ustawowo) wyprowadzany jest z ogólnej zasady ustrojowej związania organów administracji prawem, obowiązku odwoływania się do prawa oraz z kompetencji sądów administracyjnych i organów nadzoru, które – sprawując kontrolę – muszą znać motywy, jakimi kierowała się rada gminy, powiatu czy sejmik, a także z zasady demokratycznego państwa prawnego i zasad szczegółowych, w tym zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa czy zasad "dobrej legislacji". W procesie interpretacji kompetencji władzy publicznej przepis art. 7 Konstytucji RP, stanowiący, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, wiąże się z zasadą zaufania do Państwa, wynikającą z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji). Działanie organu władzy publicznej, mieszczące się w jego prawem określonych kompetencjach, ale noszące znamiona arbitralności i niepoddające się kontroli i nadzorowi, nie może być uznane za zgodne z prawem. Obowiązek działania na podstawie prawa, w połączeniu z zasadą zaufania, stwarza po stronie organów władzy publicznej obowiązek uzasadniania jej rozstrzygnięć. Obowiązek taki jest zaliczany do standardów demokratycznego państwa prawnego. Podkreśla się, że uzasadnienie uchwały spełnia istotną funkcję w mechanizmach władzy demokratycznej, jest m.in. wyrazem jawności działania tej władzy i w tym kontekście prawa mieszkańców do informacji publicznej (por. wyroki NSA z 14 października 2022 r., II OSK 3942/19; z 8 czerwca 2006 r., II OSK 410/06; z 7 listopada 2019 r., I OSK 638/18, z 18 sierpnia 2020 r., I OSK 675/20; <http://orzeczenie.nsa.gov.pl>).

W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego wskazuje się także, że brak uzasadnienia uchwały nie w każdym przypadku stanowi na tyle istotną wadę, że jej wystąpienie rodzi konieczność wyeliminowania takiego aktu z obiegu prawnego. Dopiero jednoczesny brak uzasadnienia uchwały oraz całkowity brak w aktach sprawy jakichkolwiek informacji dotyczących merytorycznych powodów podjęcia aktu przez organ gminy powoduje istotną wadliwość uchwały uzasadniającą stwierdzenie jej nieważności (por. wyroki NSA z 8 czerwca 2006 r., II OSK 410/06; z 23 maja 2013 r., I OSK 240/13; z 20 marca 2019 r. II OSK 3043/18; z 29 sierpnia 2018 r., II OSK 2136/16; z 18 maja 2017 r., I OSK 23/17; <http://orzeczenie.nsa.gov.pl>).

Jak wynika z art. 7 ust. 4 zd. 2 specustawy mieszkaniowej w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia zaskarżonej uchwały, rada gminy podejmując uchwałę w sprawie zgody na lokalizację inwestycji mieszkaniowej powinna brać pod uwagę stan zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych na terenie gminy oraz potrzeby i możliwości rozwoju gminy wynikające z ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Mając na uwadze, że planowana inwestycja budziła sprzeciw właścicieli sąsiednich nieruchomości, czego dowodem jest jej zaskarżenie do sądu administracyjnego, zasadnie Sąd I instancji uznał, że motywy jakimi kierowała się Rada Miasta wydając zgodę na realizację tej inwestycji powinny zostać uzewnętrznione w uzasadnieniu projektu uchwały bądź też wynikać z całokształtu dokumentacji zebranej w trakcie procedury uchwałodawczej. Przy czym kwestionowana w skardze kasacyjnej skala tego sprzeciwu, pozostaje bez wpływu na ocenę obowiązków Rady Miasta w tym zakresie. Jednocześnie z uwagi na treść art. 7 ust. 4 zd. 2 specustawy mieszkaniowej w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia zaskarżonej uchwały oraz wyjątkowy tryb realizacji inwestycji przyjęty w tej ustawie, jednym z elementów wymagających uzasadnienia przez Radę była ocena potrzeb mieszkaniowych mieszkańców i poziomu ich zaspokojenia. Prawidłowo Sąd I instancji ocenił, że znajdujące się w aktach sprawy uzasadnienie zaskarżonej

uchwały ogranicza się do opisu czynności, procedury ustalenia lokalizacji inwestycji, uzyskanych opinii i uzgodnień dotyczących wniosku inwestora, a także wyliczeniu uwag złożonych do projektu uchwały. Z uzasadnienia projektu uchwały nie wynika jednak jakimi motywami kierowała się Rada Miasta podejmując pozytywną dla inwestora uchwałę. W uzasadnieniu wyliczono uwagi zgłaszane przez okolicznych mieszkańców, jednak nie wskazano powodów z jakich uwagi te nie zostały uwzględnione. Z akt sprawy nie wynika również jakimi argumentami mogła kierować się Rada Miasta uznając, że zapotrzebowanie na mieszkania jest na tyle znaczące, iż należy dopuścić do realizacji wnioskowanej inwestycji. Obowiązek wskazania motywów podjęcia pozytywnej dla inwestora uchwały nabiera jeszcze większego znaczenia, jeśli zważy się, że z akt sprawy wynika, że oprócz mieszkańców sąsiednich nieruchomości, negatywnie do projektu inwestycji odniosły się również Komisja Rozwoju Miasta oraz Rada Dzielnicy nr [...]. W konsekwencji brak merytorycznego uzasadnienia projektu zaskarżonej uchwały, przy braku dokumentacji wskazującej na potrzebę podjęcia uchwały, zasadnie ocenione zostały przez Sąd I instancji jako podstawa uwzględnienia skargi, a zarzut naruszenia art. 7 ust. 4 i art. 8 specustawy nie zasługiwał na uwzględnienie.

Na uwzględnienie nie zasługiwał także zarzut naruszenia art. 17 ust. 5 specustawy mieszkaniowej. Zgodnie z art. 17 ust. 2 pkt 2 specustawy inwestycję mieszkaniową lokalizuje się w odległości nie większej niż 3000 m, a w miastach, w których liczba mieszkańców przekracza 100 000 mieszkańców - 1500 m od szkoły podstawowej, która jest w stanie przyjąć nowych uczniów w liczbie dzieci stanowiącej nie mniej niż 7% planowanej liczby mieszkańców inwestycji mieszkaniowej. Ponadto zgodnie z art. 17 ust. 4 specustawy mieszkaniowej inwestycję mieszkaniową wielorodzinną lokalizuje się na terenie zapewniającym dostęp do urządzonych terenów wypoczynku oraz rekreacji lub sportu o powierzchni stanowiącej co najmniej iloczyn planowanej liczby mieszkańców oraz wskaźnika wynoszącego 4 m². Zapewnienie dostępu następuje poprzez lokalizację w odległości nie większej niż 3000 m, a w miastach, w których liczba mieszkańców przekracza 100 000 mieszkańców, 1500 m." Zgodnie z art. 19 ust. 1 specustawy mieszkaniowej standardy, o których mowa w art. 17 ust. 2, 4, 6 i 7, obowiązują, o ile gmina nie określi w drodze uchwały lokalnych standardów urbanistycznych w zakresie parametrów określonych w ust. 2. Rada Miasta w Katowicach odrębną uchwałą określiła lokalne standardy urbanistyczne na terenie miasta Katowice. Uchwała ta jest aktem prawa miejscowego. § 1 tej uchwały stanowi, że inwestycję mieszkaniową lokalizuje się w odległości nie większej niż 750 m od szkoły podstawowej, która jest w stanie przyjąć nowych uczniów w liczbie dzieci stanowiącej nie mniej niż 10% planowanej liczby mieszkańców inwestycji mieszkaniowej (pkt 2) oraz na terenie zapewniającym dostęp do urządzonych terenów wypoczynku i rekreacji lub sportu o powierzchni stanowiącej co najmniej iloczyn planowanej liczby mieszkańców oraz wskaźnika wynoszącego 4 m²; zapewnienie dostępu następuje poprzez lokalizację w odległości nie większej niż 750 m (pkt 4).

Dodatkowo zaznaczyć trzeba, że stosownie do art. 17 ust. 10 specustawy odległości, o których mowa w ust. 2 i 4, ustala się, licząc od granicy terenu inwestycji mieszkaniowej drogą dojścia do obiektu ciągiem pieszym albo pieszo-jezdnym, do którego ma być zapewniony dostęp, w tym obiekcie położonego na terenie inwestycji, a zgodnie z art. 17 ust. 5 specustawy wymogi, o których mowa w ust. 1, 2, 4, 4a i 4d, można spełnić zarówno w oparciu o infrastrukturę istniejącą w dniu składania wniosku o ustalenie lokalizacji inwestycji mieszkaniowej, jak i w oparciu o infrastrukturę planowaną do realizacji.

Skarżąca kasacyjnie niezasadnie kwestionuje dokonaną przez Sąd I instancji ocenę, że odległości te w niniejszej sprawie nie zostały zachowane przez inwestora. Bezsprzeczne pozostaje, że wyznaczona przez niego droga dojścia dzieci do szkoły prowadzi przez prywatne nieruchomości zarośnięte roślinnością oraz przez tereny zabudowane (w jednym z miejsc przegrodzona jest murem o wysokości 2 m) i nie spełnia na całej swojej długości wymogu ciągu pieszego lub ciągu pieszo-jezdnego (chodnika lub chodnika z jezdnią dla ruchu

pojazdów). Naczelny Sąd Administracyjny podziela stanowisko Sądu I instancji, iż podniesione przez inwestora w piśmie z dnia 12 kwietnia 2024 r. argumenty dotyczące długości dojścia dzieci do szkoły wskazują, że dojście dzieci do szkoły zostało w większości wyznaczone w śladzie niefunkcjonującej linii kolejowej przez działki miejskie i prywatne, tj. nie przez istniejący ciąg pieszy lub pieszo-jezdny. Wprawdzie rację ma skarżąca kasacyjnie, że spełnienie omawianych warunków może nastąpić w oparciu o infrastrukturę planowaną do realizacji, jednak skarżąca kasacyjnie nie wykazała, że w tym przypadku do takiej realizacji dojdzie. Nie jest przy tym wystarczające powołanie się na zgodę właściciela nieruchomości "na przechód". Zgoda taka nie stanowi gwarancji realizacji ciągu pieszego lub pieszo-jezdnego. Mankamenty uchwały w tym zakresie zdaje się dostrzegać również skarżąca kasacyjnie, która w uzasadnieniu skargi kasacyjnej wskazuje, że nawet gdyby uznać, że droga ta jest minimalnie dłuższa, (wskazując na 762 m lub 862 m) to jednak nie na tyle, by uznać uchwałę za niezgodną z prawem. Podnoszona przez skarżącą kasacyjnie okoliczność powstania zupełnie nowej drogi publicznej łączącej nieruchomość skarżącej kasacyjnie z ulicą, przy której znajduje się szkoła pozostaje bez wpływu na ocenę zgodności z prawem zaskarżonej uchwały. Sąd administracyjny ocenia bowiem legalność uchwały na dzień jej podjęcia.

Niezasadny jest zarzut naruszenia art. 80 k.p.a., a to z uwagi na to, że sąd administracyjny prowadzi postępowanie w oparciu o przepisy ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, a więc nie stosuje przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. Ponadto do spraw określonych w rozdziale 2 specustawy nie stosuje się przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego.

W końcu niezasadny okazał się także zarzut naruszenia art. 147 p.p.s.a. w zw. z 94 ust. 2 u.s.g. Pierwszy ze wskazanych przez skarżącą kasacyjnie przepisów należy do tzw. przepisów wynikowych, a co za tym idzie, znajduje on zastosowanie w sprawie, jeżeli skutek przeprowadzonej kontroli Sąd I instancji stwierdzi istnienie naruszeń prawa przez organy administracji publicznej w stopniu uzasadniającym uwzględnienie skargi. Art. 94 ust. 2 u.s.g., będący przepisem szczególnym w stosunku do art. 147 § 1 p.p.s.a., przewiduje, iż jeżeli nie stwierdzono nieważności uchwały lub zarządzenia z powodu upływu terminu określonego w ust. 1, a istnieją przesłanki stwierdzenia nieważności, sąd administracyjny orzeka o ich niezgodności z prawem. Tym samym nie można zarzucać Sądowi I instancji naruszenia wskazanych powyżej przepisów prawa, jeżeli wcześniej nie wykaże się, że w sprawie doszło do naruszenia prawa, a tego jak wyżej wskazano, we wniesionej skardze kasacyjnej nie uczyniono.

W tym stanie rzeczy Naczelny Sąd Administracyjny na podstawie art. 184 p.p.s.a. orzekł o oddaleniu skargi kasacyjnej. O kosztach postępowania Naczelny Sąd Administracyjny orzekł na podstawie art. 204 pkt 2 p.p.s.a.