



Właśnie dostałem info, iż nasz potentat magazynowy Panattoni złożył tym razem skargę do NSA. Zaczynam coraz bardziej wierzyć, iż sprawa ma drugie dno. Duże głębsze niż wydają się to na pierwszy rzut oka.

Panattoni wnosi m.in. o:

- ponownie o wstrzymanie wykonania zaskarżonej decyzji i decyzji SKO z dnia 9 lipca 2020 r. wobec braku rozstrzygnięcia wniosku zawartego w piśmie Panattoni z dnia 10 marca 2021 r.
- na zasadzie art.179 a PPSA o uwzględnienie skargi kasacyjnej przez WSA w Gliwicach z uwagi na fakt, że podstawy skargi kasacyjnej są uzasadnione oraz uchylenie zaskarżonego wyroku i uwzględnienie skargi spółki poprzez stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji i poprzedzającej jej decyzji SKO, względnie o ich uchylenie, a także zasądzenie na rzecz spółki zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego

lub

- o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i uwzględnienie skargi poprzez uchylenie zaskarżonej decyzji i decyzji SKO

lub

- o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia przez WSA w Gliwicach

Czyli dogrywka.

**Poniżej cały wyrok WSA w Gliwicach sygnatura II SA/GI 1355/20 - Wyrok WSA w Gliwicach. Krótko, zwięźle i na temat.**

#### **SENTENCJA**

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w składzie następującym: Przewodniczący Sędzia WSA Artur Żurawik, Sędziowie Sędzia WSA Grzegorz Dobrowolski (spr.), Sędzia WSA Andrzej Matan, po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 12 marca 2021 r. sprawy ze skargi "A" Sp. z o. o. w W. na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Katowicach z dnia [...] r. nr [...] w przedmiocie warunków zabudowy terenu oddala skargę.

## UZASADNIENIE

Prezydent Miasta S. decyzją z dnia [...] r. nr [...] ustalił na rzecz "A" z siedzibą w W. (dalej "Spółka", "inwestor") warunki zabudowy dla inwestycji polegającej na budowie centrum magazynowo - produkcyjnego (2 hale) z zapleczem biurowo - socjalnym i infrastrukturą towarzyszącą na działkach nr 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9 obręb [...] przy ul. [...] w S. Decyzja ta stała się ostateczna. Pismem z dnia 8 maja 2020 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Katowicach zawiadomiło o wszczęciu, na wniosek M.C., R.C., K.N. oraz T.N., postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności ww. decyzji. Następną decyzją z dnia [...] r. [...] stwierdziło nieważność wskazanej na wstępie decyzji. W uzasadnieniu wskazało, że ustalenie warunków zabudowy następuje w przypadkach przewidzianych w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (zwanej dalej u.p.z.p.) z uwzględnieniem przepisów tej ustawy oraz rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. 2003 r. nr 164 poz. 1588). W przedmiotowej sprawie wniosek złożony został przez pełnomocnika Spółki. We wniosku tym wskazała, że planowana jest budowa dwóch hal o wymiarach około 108x157,5m, oraz około 60x168,75m. Podstawowa funkcja hal została określona jako magazynowo - produkcyjna.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, wydanie decyzji o warunkach zabudowy jest możliwe jedynie w przypadku łącznego spełnienia następujących warunków:

- co najmniej jedna działka sąsiednia, dostępna z tej samej drogi publicznej, jest zabudowana w sposób odpowiadający na określenie wymagań dotyczących nowej zabudowy w zakresie kontynuacji funkcji, parametrów, cech i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym gabarytów i formy architektonicznej obiektów budowlanych, linii zabudowy oraz intensywności wykorzystania terenu,
- teren ma dostęp do drogi publicznej,
- istniejące lub projektowane uzbrojenie terenu, z uwzględnieniem ust. 5, jest wystarczające dla zamierzenia budowlanego,
- teren nie wymaga uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne albo jest objęty zgodą uzyskaną przy sporządzaniu miejscowych planów, które utraciły moc na podstawie art. 67 ustawy, o której mowa w art. 88 ust. 1,
- decyzja jest zgodna z przepisami odrębnymi.

Organ podkreślił, że w wniosku o stwierdzenie nieważności pokreślono brak zbadania spełnienia pierwszej z ww. przesłanek. Z analizy uzasadnienia decyzji organu pierwszej instancji wynika, że odstąpienie od tego obowiązku uzasadnione było zyskaniem przez przesłankę negatywną wskazanej w art. 61 ust. 2 u.p.z.p. Zgodnie z tym przepisem przepis art. 61 ust. 1 pkt 1 nie stosuje się do inwestycji produkcyjnych lokalizowanych na terenach przeznaczonych na ten cel w planach miejscowych, które utraciły moc na podstawie art. 67 ust. 1 ustawy, o której mowa w art. 88 ust. 1 teże ustawy. W takich przypadkach nie jest więc konieczne badanie spełnienia przez inwestycję zasady dobrego sąsiedztwa, co w konsekwencji wyłącza także stosowanie rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. 2003 r. nr 164 poz. 1588).

Organ administracji przyznał, że termin "inwestycje produkcyjne", na gruncie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie posiada definicji legalnej, a zatem jest tzw. terminem nieostrym. Termin ten musi być więc każdorazowo definiowany przez organ administracji publicznej z uwzględnieniem okoliczności konkretnej sprawy (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 marca 2017 r., sygn. akt: II OSK 1845/15, LEX nr 2342971). Nie budzi przy tym wątpliwości, że produkcja polega na wytwarzaniu pewnych dóbr, względnie ich przetwarzaniu w inne. Jak już zostało wskazane wyżej wnioskodawca określił funkcję inwestycji jako magazynowo - produkcyjną. W dalszej części wniosku zostało wyjaśnione, że "projektowane centrum przeznaczone jest pod magazyn wysokiego składowania. (...) Praca na terenie centrum polegać będzie na rozładunku i dostawie produktów do części magazynowych, gdzie artykuły będą podlegały czasowemu przechowywaniu do momentu dalszej dystrybucji i sprzedaży". Ponadto we wniosku zostało wskazane, że: "w obrębie Centrum dopuszcza się prowadzenie procesów produkcyjnych", a także że: "zakłada się również, że w poszczególnych częściach obiektów odbywać się będzie praca polegająca na montażu gotowych komponentów w całe układy". Co jednak istotne, podział centrum na części magazynowe i produkcyjne nastąpi dopiero po wynajęciu powierzchni poszczególnym najemcom. Tym samym na etapie postępowania w sprawie ustalenia warunków zabudowy nie jest znana ostateczna funkcja obiektu.

W konsekwencji organ uznał, iż planowana działalność (magazynowa, z dopuszczalną produkcyjną) stoi w oczywistej sprzeczności z treścią art. 61 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym a sama decyzja rażąco narusza prawo.

Wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy złożyła Spółka. Zarzuciła organowi administracji naruszenie:

- art. 61 ust. 2 ustawy, o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez uznanie, że inwestycja objęta decyzją wz nie stanowi inwestycji produkcyjnej w świetle przepisu art. 61 ust. 2 ustawy, art. 61 ust. 1 w zw. z art. 6 pkt 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w zw. z art. 4 ustawy 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U. z 2019 r. poz. 1186, ze zm.) w zw. z art. 21 i 64 Konstytucji RP poprzez nieprawidłową interpretację zasady dobrego sąsiedztwa oraz istniejącą od niej wyjątkowo wskazaną w art. 61 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, która prowadzi do naruszenia wolności zagospodarowania terenu, jak również prawa zabudowy, a w konsekwencji chronionego konstytucyjnie prawa własności,

- art. 156 §1 pkt 2 k.p.a. poprzez stwierdzenie nieważności Decyzji WZ jako wydanej w rażącem naruszeniu przepisu art. 61 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym podczas gdy w sposób rażący może być naruszony jedynie taki przepis, którego zastosowanie nie wymaga przeprowadzenia wykładni prawa (tj. może nastąpić na podstawie bezpośredniego, literalnego rozumienia tego przepisu),

- art. 107 §3 k.p.a. poprzez niedowołanie się w uzasadnieniu zaskarżonej Decyzji SKO do postanowień planu miejscowego, o którym mowa w art. 61 ust. 2 UPZP oraz niewskazanie przyczyn dla których Samorządowe Kolegium Odwoławcze, ze względu, że wskazany w przepisie wyjątek (wynikający z przeznaczenia terenu Inwestycji w ww. miejscowym planie) nie ma zastosowania,

- art. 7 k.p.a. poprzez przyjęcie, że w sprawie nie mógł mieć zastosowania wyjątek określony w art. 61 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym bez dokonania analizy postanowień treści planu miejscowego, który utracił moc na podstawie art. 67 ust. 1 ustawy, o której mowa w art. 88 ust. 1 ustawy i niedokonanie wykładni przepisu art. 61 ust. 2 ustawy w świetle wcześniejszego przeznaczenia terenu objętego Inwestycją,

- art. 7a §1 k.p.a. poprzez dokonanie interpretacji pojęcia "zabudowy produkcyjnej" na niekorzyść Wnioskodawcy jako strony postępowania i nieprzeprowadzenie analizy postanowień planu miejscowego, który utracił moc na podstawie art. 67 ust. 1 ustawy, o której mowa w art. 88 ust. 1 ustawy mimo wątpliwości co do treści normy prawnej.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Katowicach zaskarżoną decyzją utrzymało swe poprzednie rozstrzygnięcie w mocy. Podtrzymało ustalenia o charakterze dowodowym i wyciągnięte z nich skutki prawne. Podkreśliło, że art. 61 ust. 2-4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, wymienia cztery rodzaje prywatnych inwestycji uprzywilejowanych, w tym sensie, że przy ustalaniu ich lokalizacji ustawodawca nie wymaga spełnienia wszystkich przesłanek wymaganych co do zasady w przypadku lokalizacji inwestycji prywatnych, a są to: inwestycje produkcyjne; inwestycje liniowe; inwestycje infrastrukturalne oraz inwestycje zagrodowe, związane z gospodarstwami rolnymi o powierzchni powyżej średniej powierzchni gospodarstwa rolnego w danej gminie. We wszystkich tych powyżej wymienionych rodzajach inwestycji ich uprzywilejowanie polega na wyłączeniu stosowania względem nich w pierwszej kolejności zasady zabudowy planowej, wyrażonej w art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Jej wyłączenie oznacza w dalszej konsekwencji - podobnie jak w przypadku inwestycji celu publicznego - wyłączenie stosowania przepisów rozporządzenia, a co za tym idzie - również sporządzenia analizy urbanistycznej, ponieważ jest o mej mowa wyłączenie w rozporządzeniu, a nie w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Niemniej jednak, możliwość zastosowania m.in. treści art. 61 ust. 2 ww. ustawy, który stanowi wprost, że przepis art. 61 ust. 1 pkt 1 nie stosuje się do inwestycji produkcyjnych lokalizowanych na terenach przeznaczonych na ten cel w planach miejscowych, które utraciły moc na podstawie art. 67 ust. 1 ustawy, o której mowa w art. 88 ust. 1 teże ustawy. Jak, że planowane przedsięwzięcie nie ma charakteru produkcyjnego, na wyłączenie powyższe w stosunku do niego nie może zostać zastosowane.

Skarga na tę decyzję do tutejszego Sądu złożyła Spółka reprezentowana przez profesjonalnego pełnomocnika. Domagając się uchylecia zaskarżonej decyzji oraz zasądzenia kosztów postępowania zarzuciła SKO w Katowicach naruszenie:

- 1) art. 156 §1 pkt 2 k.p.a. w zw. z art. 61 ust. 2 u.p.z.p. poprzez przyjęcie rażącego naruszenia przepisu art. 61 ust. 1 u.p.z.p., podczas gdy w sposób rażący może być naruszony jedynie taki przepis, którego zastosowanie nie wymaga przeprowadzenia wykładni prawa (tj. może nastąpić na podstawie bezpośredniego, literalnego rozumienia tego przepisu),
- 2) art. 7 k.p.a. w związku z art. 77 §1 k.p.a. poprzez przyjęcie, że w sprawie nie mógł mieć zastosowania wyjątek określony w art. 61 ust. 2 u.p.z.p. bez dokonania wyczerpującej analizy stanu faktycznego sprawy, w tym postanowień treści planu miejscowego, który utracił moc na podstawie art. 67 ust. 1 ustawy, o której mowa w art. 88 ust. 1 u.p.z.p. i niedokonanie wykładni przepisu art. 61 ust. 2 u.p.z.p. w świetle wcześniejszego przeznaczenia terenu objętego inwestycją,
- 3) art. 7a §1 k.p.a. poprzez dokonanie interpretacji pojęcia "zabudowy produkcyjnej" na niekorzyść wnioskodawcy jako strony mimo istniejących wątpliwości co do treści normy prawnej,
- 4) art. 40 k.p.a. poprzez niedowołanie zaskarżonej decyzji pełnomocnikowi spółki,
- 5) art. 61 ust. 2 u.p.z.p. poprzez dokonanie błędnej wykładni ww. przepisu skutkującej ustaleniem, że inwestycja objęta decyzją nie stanowi inwestycji produkcyjnej.

Odpowiadając na skargę organ administracji wniósł o jej oddalenie podtrzymując swe dotychczasowe stanowisko.

Pismem z dnia 10 marca 2021 r. pełnomocnik Spółki rozszerzył żądanie skargi o stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji. W stosunku do inwestycji skarżącej zostały wydane dwie decyzje o warunkach zabudowy. W trakcie postępowania nieważnościowego ( w odniesieniu do obu z nich) SKO w Katowicach błędnie oznaczyły sygnatury tych aktów (w obydwóch przypadkach wskazano sygnaturę [...]).

### Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach zważył, co następuje:

#### Skarga nie zasługuje na uwzględnienie.

Zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2021 r., poz. 137) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej, a kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Oznacza to, że sądy administracyjne nie orzekają merytorycznie, tj. nie wydają orzeczeń, co do istoty sprawy, lecz badają zgodność zaskarżonego aktu administracyjnego z obowiązującymi w dacie jego podjęcia przepisami prawa materialnego, określającymi prawa i obowiązki stron oraz przepisami procedury administracyjnej, normującymi zasady postępowania przed organami administracji publicznej. Z brzmienia zaś art. 145 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r., poz. 2325 ze zm.), zwanej dalej "p.p.s.a." wynika, że w przypadku, gdy sąd stwierdził bądź to naruszenie prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy, bądź to naruszenie prawa dające podstawę do wznowienia postępowania administracyjnego, bądź wreszcie inne naruszenie przepisów postępowania, jeśli mogło ono mieć istotny wpływ na wynik sprawy, wówczas - w zależności od rodzaju naruszenia - uchyla decyzję lub postanowienie w całości lub w części, albo stwierdza ich nieważność bądź niezgodność z prawem. Nie ulega więc wątpliwości, że zaskarżona decyzja lub postanowienie mogą ulec uchyleciu tylko wtedy, gdy organom administracji publicznej można postawić uzasadniony zarzut naruszenia prawa, czy to materialnego, czy to procesowego, jeżeli naruszenie to miało, bądź mogło mieć wpływ na wynik sprawy. Przy tym z mocy art. 134 § 1 p.p.s.a. teże kontrolę legalności sąd dokonuje także z urzędu, nie będąc związany zarzutami i wnioskami powołaną podstawą prawną. Rozstrzygnięcia sądy dotyczące stwierdzenia nieważności decyzji Prezydenta Miasta S. z dnia [...] r. nr [...] ustalające warunki zabudowy. Przed przystąpieniem do rozpatrywania sprawy należy odnieść się jednak do najpoważniejszego z zarzutów podniesionych przez skarżącą czyli rażącego naruszenia prawa przy wydawaniu decyzji stwierdzającej nieważność decyzji o warunkach zabudowy. Faktycznie, w stosunku do inwestycji skarżącej zostały wydane dwie decyzje o warunkach zabudowy. W trakcie postępowania nieważnościowego (w odniesieniu do obu z nich) SKO w Katowicach błędnie oznaczyły sygnatury tych aktów (w obydwóch przypadkach wskazano sygnaturę [...]). W ocenie Sądu uchybienia powyższego nie można uznać za rażące, a nawet istotnego naruszenia prawa. Sentencje obydwóch decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego są skonstruowane na tyle precyzyjnie (m.in. poprzez podanie numerów ewidencyjnych działek, dla których ustalono warunki zabudowy), że identyfikacja, których decyzji Prezydenta Miasta S. dotyczy każda z decyzji SKO nie nastęrcza żadnych wątpliwości. Sąd z urzędu dostrzegł również, że organ stwierdzający nieważność decyzji błędnie oznaczył datę wydania decyzji (zamiast [...] podano dzień [...]). Jednakże i w tym przypadku, w ocenie Sądu, sformułowanie sentencji pozwala precyzyjnie określić, której decyzji rozstrzygnięcie dotyczy.

Zgodnie z art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. "organ administracji publicznej stwierdza nieważność decyzji, która [...] wydana została bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa". Przepis art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. ma charakter blankietowy. Przesłanką stwierdzenia nieważności jest rażące naruszenie prawa, wobec czego w danej sprawie konieczne jest wskazanie na konkretne przepisy prawa materialnego lub procesowego, które miały w sprawie zastosowanie i zostały naruszone w stopniu rażącym. Decydują o tym łącznie trzy przesłanki: oczywistość naruszenia prawa, charakter przepisu, który został naruszony oraz racje ekonomiczne lub skutki gospodarcze, które wywołuje kontrolowana decyzja. Bez prawidłowej oceny czy w sprawie wskazywane naruszenie prawa powoduje niekceptowalne skutki społeczno - gospodarcze w demokratycznym państwie prawa, nie można uznać, że została spełniona przesłanka z art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. (por wyrok NSA z dnia 14 października 2020 r. sygn. I OSK 982/20 - wszystkie orzeczenia za CBOAS). Do zakresu ciężkiego, kwalifikowanego naruszenia prawa nie należy naruszenie będące wynikiem wadliwej wykładni przepisu prawa materialnego. Rażące naruszenie prawa, które zgodnie z art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. stanowi przesłankę stwierdzenia nieważności decyzji, to naruszenie normy prawa materialnego nie budzące wątpliwości interpretacyjnej (por. wyrok NSA z dnia 25 września 2020 r. sygn. II OSK 1176/20). Stwierdzenie decyzji ustalającej warunki zabudowy nastąpiło w sprawie rozwiązania przewidzianego w art. 61 ust. 2 u.p.z.p. Zgodnie z tym przepisem wymogów tzw. "dobrego sąsiedztwa" (art. 61 ust. 1 u.p.z.p.) nie stosuje się w odniesieniu do inwestycji produkcyjnych lokalizowanych na terenach przeznaczonych na ten cel w planach miejscowych, które utraciły moc na podstawie art. 67 ust. 1 ustawy, o której mowa w art. 88 ust. 1. Ta ostatnia to ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym.

Ma rację skarżąca, że do naruszenia art. 156 §1 pkt 2 k.p.a. może dojść w odniesieniu tylko do takiego przepisu, którego zastosowanie nie wymaga przeprowadzenia wykładni prawa (tj. może nastąpić na podstawie jego bezpośredniego, literalnego rozumienia). W rozstrzygnięciu sprawie nie było konieczności dokonywania szczególnej wykładni pojęcia "inwestycja produkcyjna". W ocenie składu orzekającego proste zestawienie dwóch pojęć, "inwestycja produkcyjna" i "działalność magazynowo-produkcyjna" pozwala na stwierdzenie, że przy wydawaniu decyzji z dnia [...] r. Prezydent Miasta S. w sposób nieuzasadniony zastosował rozwiązanie przewidziane w art. 61 ust. 2 u.p.z.p. Należy podkreślić, co dla skarżącej nie jest jasne, że procesem wykładni nie jest zapoznanie się przez organ z aktami sprawy i wysunięcie z nich prostych, logicznych wniosków.

Biorąc pod uwagę powyższe należy uznać, że zarzuty skargi określone w pkt 1-3 i 5 są niezasadne.

Zasadny jest zarzut wskazany w pkt 4 skargi, czyli niedowołanie zaskarżonej decyzji pełnomocnikowi Spółki. Uchybienie to nie miało jednak wpływu na treść rozstrzygnięcia a prawa skarżącej do środka prawnego (w postaci skargi do sądu administracyjnego) w żaden sposób nie zostały naruszone.

Biorąc pod uwagę powyższe, działając na podstawie art. 151 p.p.s.a., Sąd oddalił skargę.



Katarzyna ląduje w NSA czyli będzie dogrywka

wyświetleń: 457