



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 24 maja 2017 r.

Poz. 2438

Sygn. akt II SA/Lu 597/16



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 28 grudnia 2016 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia NSA Maria Wieczorek-Zalewska
Sędziowie	Sędzia NSA Witold Falczyński
	Sędzia NSA Grażyna Pawlos-Janusz (sprawozdawca)
Protokolant	Sekretarz sądowy Agnieszka Wojtas

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 14 grudnia 2016 r.

sprawy ze skargi Wojewody Lubelskiego

na uchwałę Rady Gminy Rudnik

z dnia 30 listopada 2004 r., nr XXI/73/2004,

w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części obejmującej postanowienia dotyczące działki o numerze ewidencyjnym 786/2, położonej w miejscowości Wierzbica, gmina Rudnik, znajdującej się na obszarze oznaczonym symbolem RZ, w części graficznej uchwały na planszy 4/14 rysunku planu, stanowiącego załącznik do uchwały.

Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.

Uzasadnienie

Rada Gminy Rudnik (dalej także: „Rada Gminy”) w dniu 30 listopada 2004 r. podjęła uchwałę nr XXI/73/2004 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Rudnik (Dz. Urz. Woj. Lub. z 2005 r. nr 36, poz. 961).

W dniu 13 maja 2016 r. Wojewoda Lubelski złożył skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie na wskazaną uchwałę, w zakresie postanowień dotyczących działki nr ewid. 786/2 w miejscowości Wierzbica, znajdującej się na obszarze oznaczonym symbolem „RZ” - w części graficznej uchwały, na planszy 4/14 rysunku planu, stanowiącego załącznik do uchwały. Organ nadzorczy wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały we wskazanej części, z uwagi na przekroczenie przez Radę Gminy Rudnik władztwa planistycznego polegającego na wprowadzeniu dla opisanej działki zakazu lokalizacji wszelkich budynków i innych obiektów budowlanych o charakterze kubaturowym, a tym samym ograniczenia w zakresie rozbudowy istniejących obiektów.

W odpowiedzi na skargę Wójt Gminy Rudnik, reprezentujący Gminę w niniejszej sprawie, stwierdził, że Gmina „nie zgłasza żadnych uwag i wniosków do treści skargi i pozostawia sprawę do uznania Sądu”.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie zważył, co następuje:

Skarga Wojewody Lubelskiego zasługuje na uwzględnienie.

Skarga ta została wniesiona na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz.446), stanowiącego, iż organ nadzoru, po upływie terminu wskazanego w art. 91 ust. 1, to jest po upływie 30 dni od dnia doręczenia mu przez wójta uchwały rady gminy, nie może we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały rady, lecz przysługuje mu prawo zaskarżenia tej uchwały do sądu administracyjnego.

Zaskarżona uchwała podjęta została na podstawie przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1999 r. nr 15, poz. 139 ze zm.; dalej także: „u.z.p.”) w związku z art. 85 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. nr 80, poz. 717 ze zm.). Ten ostatni przepis stanowi bowiem, że do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w stosunku do których podjęto uchwałę o przystąpieniu do sporządzania oraz zawiadomiono o terminie wyłożenia tych planów do publicznego wglądu, ale postępowanie nie zostało zakończone przed dniem wejścia w życie ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe, to jest przepisy ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym.

Wskazać trzeba, że ustalenie przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenu dokonywane jest w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego z zachowaniem warunków określonych w ustawach (art. 2 ust. 1 u.z.p.).

Ustalanie przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenu należy, w myśl art. 4 ust. 1 u.z.p., do zadań własnych gminy.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, w myśl art. 7 u.z.p., stanowi akt prawa miejscowego, a zatem, stosownie do art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, jest on źródłem prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Treść przepisów planu miejscowego wraz z innymi przepisami determinuje sposób wykonywania własności i innych praw rzeczowych (art. 33 u.z.p.). Nie ulega więc wątpliwości, że zapisy planu mogą naruszać interes prawny użytkowników wieczystych nieruchomości znajdujących się na obszarze objętym tym aktem.

Zauważyć należy, że prawo własności jest w Rzeczypospolitej Polskiej chronione konstytucyjnie (art. 21 ust. 1 Konstytucji), jednak nie jest ono prawem bezwzględnym. Doznaje w określonych sytuacjach ograniczeń, które dopuszcza Konstytucja, przewidując w art. 64 ust. 3, że własność może być ograniczona w drodze ustawy i tylko w takim zakresie, w jakim nie narusza to istoty prawa własności, a więc z poszanowaniem zasady proporcjonalności, to jest zakazem nadmiernej w stosunku do chronionej wartości ingerencji w sferę praw i wolności jednostki. 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 kwestii treści i ochrony prawa własności w licznych orzeczeniach wypowiadał się Trybunał Konstytucyjny, wskazując, że choć ochrona własności nie ma charakteru absolutnego, to wszelkie ograniczenia tego prawa muszą zawsze wynikać z postulatu ochrony wartości generalnych i interesu ogólnego (zob. przykładowo wyrok TK z dnia 11 maja 1999 r., K 13/98, OTK ZU 1999, nr 4, poz. 74). Ingerencja w sferę prawa do nieruchomości (własności, użytkowania wieczystego) musi zatem pozostawać w racjonalnej, odpowiedniej proporcji do wskazanych celów (zob. wyrok NSA z dnia 4 stycznia 2010 r., II OSK 1708/09 – niepubl., dostępny w CBOSA).

W ocenie Sądu nie budzi wątpliwości, że Rada Gminy przekroczyła granice przysługującego Gminie władztwa planistycznego, wskutek wprowadzenia na terenie działki nr ewid. 786/2 w miejscowości Wierzbica, znajdującej się na obszarze oznaczonym symbolem „RZ”, zakazu lokalizacji wszelkich budynków i innych obiektów budowlanych o charakterze kubaturowym, a tym samym uniemożliwiającej rozbudowę istniejących na tej nieruchomości obiektów budowlanych.

W wyroku z dnia 26 kwietnia 1995 r., K 11/94 (OTK 1995, z. 1, poz. 12) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że dla oceny, czy doszło do naruszenia zasady proporcjonalności konieczne jest udzielenie odpowiedzi na trzy pytania: po pierwsze, czy wprowadzona regulacja ustawodawcza jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków; po drugie, czy regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana oraz po trzecie, czy efekty wprowadzanej regulacji pozostają

w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela. Niewątpliwie jest przy tym istotne, że treść art. 31 ust. 3 Konstytucji nie daje podstaw do ustalenia generalnie kryteriów uszczegółwiających sposób korzystania z zasady proporcjonalności, lecz dopiero wskazanie praw i wolności, które mają być ograniczane w zestawieniu z prawami lub wolnościami chronionymi umożliwia ustalenie, czy przesłanki objęte tą zasadą są spełnione (por. przykładowo wyrok NSA z dnia 30 lipca 2010 r., II OSK 1053/10, LEX nr 694431, a także wyroki WSA w Poznaniu: z dnia 24 czerwca 2015 r., IV SA/Po 279/15, z dnia 17 czerwca 2015 r., IV SA/Po 195/15 oraz z dnia 4 lutego 2015 r., IV SA/Po 1206/14 – niepubl., dostępne w CBOSA).

Trafnie zarzucił Wojewoda, że podejmując zaskarżoną uchwałę Rada Gminy ukształtowała – w sposób naruszający zasadę równości (art. 32 Konstytucji RP) oraz zasadę proporcjonalności – przeznaczenie omawianej nieruchomości w stosunku do innych nieruchomości położonych na obszarze Gminy.

W rozpoznawanej sprawie jest poza sporem, że na działce nr ewid. 786/2 położonej w miejscowości Wierzbica, gmina Rudnik, znajduje się budynek mieszkalno-gospodarczy. Zgodnie z treścią zatwierdzonego zaskarżoną uchwałą planu zagospodarowania przestrzennego, działka ta znalazła się na terenie oznaczonym symbolem „RZ” - łąki, pastwiska, łągi (plansza nr 4/14 rysunku planu).

W myśl zapisów § 5 ust. 18 planu na terenach oznaczonych tym symbolem: „1) zakazuje się lokalizacji wszelkich budynków i innych obiektów budowlanych o charakterze kubaturowym; 2) zakazuje się melioracji o jedynie odwadniającym charakterze; 3) na przepływających naturalnych ciekach wodnych dopuszcza się lokalizowanie zbiorników retencyjnych o wysokości spiętrzenia do 2 m”.

Z powyższego wynika zatem, jak zasadnie zarzucił Wojewoda, że wskazany wyżej plan zagospodarowania przestrzennego ustalając przeznaczenie omawianego terenu pod łąki, pastwiska, łągi, wprowadził – w sposób bezpośredni – istotne ograniczenia w sposobie zagospodarowania tej nieruchomości, wykluczając jakąkolwiek budowę, rozbudowę, czy też nadbudowę istniejącego na niej budynku. Trzeba mieć przy tym na uwadze, że w poprzednio obowiązującym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego Gminy Rudnik, zatwierdzonym uchwałą nr XXIV/67/88 Gminnej Rady Narodowej w Rudniku z dnia 24 maja 1988 r. (Dz. Urz. Woj. Zamoj. nr 6, poz. 27.) teren wskazanej działki oznaczony był na załączniku graficznym do uchwały symbolem IV 4 RPU (RPU - urządzenia usługowe rolnictwa). Tym samym plan ten dopuszczał wówczas zabudowę omawianej nieruchomości.

Wskazać zatem należy, że Rada Gminy przyjmując zaskarżoną uchwałę pominęła – w sposób arbitralny – dotychczasowy sposób zagospodarowania opisanej wyżej nieruchomości, na której zrealizowany został obiekt budowlany. Trzeba mieć przy tym na względzie, iż w treści zaskarżonej uchwały Rada Gminy nie wskazała na żadne istotne racje przemawiające za wyłączeniem możliwości realizowania na omawianej nieruchomości robót budowlanych, w szczególności polegających na rozbudowie, przebudowie, czy też nadbudowie istniejącego na niej budynku, jest niezbędne z punktu widzenia ochrony interesu publicznego. Nie ulega przy tym wątpliwości, że Rada Gminy uchwalając plan zagospodarowania przestrzennego gminy Rudnik przyjęła – jako zasadę – zaadaptowanie istniejącej zabudowy, dopuszczając możliwość prowadzenia procesu inwestycyjnego na nieruchomościach, które dotychczas były zabudowane.

To oznacza, że przeznaczenie opisanej nieruchomości – w świetle zapisów zaskarżonej uchwały – jako terenu „RZ” (łąki, pastwiska, łągi) należy uznać za nadużycie przysługującego Gminie – z mocy powołanych wyżej przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym – władztwa planistycznego.

W związku z powyższym Sąd uznał, że zaskarżona uchwała – w części graficznej zatwierdzonego tą uchwałą planu zagospodarowania przestrzennego, na planszy 4/14 rysunku planu, stanowiącego załącznik do uchwały – została wydana z naruszeniem prawa, uzasadniającym stwierdzenie jej nieważności w tej części.

Przepisy szczególne nie wyłączają możliwości stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały w każdym czasie. Zaskarżona uchwała jest aktem prawa miejscowego, a więc art. 94 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym nie wyłącza możliwości stwierdzenia jej nieważności, pomimo upływu roku od dnia jej podjęcia. W myśl tego przepisu nie stwierdza się nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy po upływie jednego roku od dnia ich podjęcia, chyba że uchybiono obowiązkowi przedłożenia uchwały lub zarządzenia w terminie określonym w art. 90 ust. 1, albo jeżeli są one aktem prawa miejscowego.

Z tych wszystkich względów i na podstawie art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2016 r. poz. 718 ze zm.) Sąd orzekł, jak w sentencji.

Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.