



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

---

Lublin, dnia 13 grudnia 2022 r.

Poz. 6691

Sygn. akt II SA/Lu 447/20



### WYROK

#### W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 7 października 2021 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie

w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Joanna Cylc – Malec (sprawozdawca)
Sędziowie	Sędzia WSA Grzegorz Grymuza
	Asesor sądowy Marcin Małek

po rozpoznaniu w trybie uproszczonym w dniu 7 października 2021 r.

sprawy ze skargi I. M.

na uchwałę Rady Gminy Jastków z dnia 12 grudnia 2000r., nr XVI/118/2000

w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Jastków

- I. stwierdza nieważność § 3 pkt 7 zaskarżonej uchwały i załącznika graficznego nr 1 do tej uchwały - w części obejmującej działkę o aktualnym nr ewid. 482/12;
- II. zasądza od Rady Gminy Jastków na rzecz skarżącej I. M. kwotę 797 (siedemset dziewięćdziesiąt siedem) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania.

Naczelnny Sąd Administracyjny wyrokiem z 25 sierpnia 2022 r. w sprawie sygn. akt II OSK 283/22 w pkt. 1 oddalił skargę kasacyjną, w pkt. 2. Zasądził od Gminy Jastków na rzecz I. M. kwotę 240 (dwieście czterdzieści) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.

*Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.*

Sygn. akt II SA/Lu 447/20

#### Uzasadnienie

I. M., reprezentowana przez adwokata T. T., wniosła - na podstawie art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020, poz. 713), dalej jako „u.s.g.” - do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie skargę na uchwałę Rady Gminy Jastków Nr XVI/118/2000 z dnia 12 grudnia 2000 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Jastków (Dz. Urz. Woj. Lub. 2001r., Nr 32, poz.500) w części obejmującej jej działkę o aktualnym nr ewid. 482/12 oznaczonej w § 3 pkt 7 planu symbolem „RZ” (tereny zielone: łąki i pastwiska), bez prawa do zabudowy.

Skarżąca zarzuciła podjęcia uchwały z naruszeniem:

- 1) art. 64 ust. 1-3 Konstytucji;
- 2) art. 3, art. 10 ust. 1 pkt 1, art. 18 ust. 2 pkt 5 lit. a oraz art. 24 ust. 1 nieobowiązującej już ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1994 Nr 89. poz. 415), dalej jako „u.z.p.”, na podstawie której została podjęta zaskarżona uchwała;
- 3) art. 6, art. 15 ust. 2 pkt 1 i art. 28 ust. 1 aktualnie obowiązującej ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2020, poz. 293), dalej jako „u.p.z.p.”.

Należy podkreślić, że do skargi skarżąca załączyła kilkadziesiąt załączników, w tym dokumentów urzędowych oraz sporządzoną na jej zlecenie „Opinię planistyczną” (k.39 i nast.).

Na wstępie obszernego uzasadnienia skarżąca podniosła, że skargę poprzedziła bezskutecznym wezwaniem Rady Gminy Jastków do usunięcia naruszenia prawa poprzez zmianę tej uchwały i zakwalifikowanie działki skarżącej do terenów mieszkaniowych, oznaczonych symbolem „MN” (tereny zabudowy mieszkaniowej - mieszkalnictwo niskie).

Następnie podniosła, że w obszarze o symbolu „RZ - łąki i pastwiska”, w którym położona jest jej działka nr 482/12 wprowadzono zakaz lokalizacji wszelkich budynków i innych obiektów budowlanych o charakterze kubaturowym. Takie przeznaczenie narusza jej konstytucyjnie chronione prawo własności.

Ponadto zarzuciła, że organ gminy błędnie użył określenia „tereny zielone” obejmując nim m.in. łąki i pastwiska. Wskazała, że w świetle przepisów dotyczących ewidencji gruntów i budynków (obecnie: rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków, wcześniej rozporządzenie Ministra Gospodarki Przestrzennej oraz Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z dnia 17 grudnia 1996 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków) - łąki trwałe (Ł) i pastwiska trwałe (Ps) należą do użytków rolnych (użytków zielonych), które wchodzi w skład gruntów rolnych. Nie powinny więc być kwalifikowane jako „tereny zielone”, przez które należy rozumieć tereny otwarte, pokryte roślinnością wysoką, średnio wysoką i niską, świadomie komponowane, wydzielone i ukształtowane zgodnie z planami zabudowy miast i osiedli. Rada Gminy błędnie więc przeznaczyła „tereny zielone” na łąki i pastwiska, a więc na użytki rolne, przez co naruszyła art. 3 u.z.p., który wymagał rozgraniczenia terenów o różnych funkcjach (tereny zielone i użytki zielone to nie to samo).

Skarżąca podniosła ponadto, że jej działka nr ewid. 482/12 w ewidencji gruntów jest określona jako: tereny mieszkaniowe (B), grunty orne (RIVa) i pastwisko trwałe (PsIV). Wcześniej, tj. przed urzędową zmianą użytków i ich klas bonitacyjnych, dokonaną w 2019 r., nieruchomości ta - w ewidencji - również oprócz użytku - tereny mieszkaniowe (B), stanowiła grunty orne (RIIb) i pastwiska trwałe (PsII), a więc nigdy nie stanowiła „terenu zieleni”. Również działki sąsiednie (nr 482/5, 482/20 i 482/18), także będące własnością skarżącej, nie miały i nie mają nadal takiego charakteru, co potwierdzone zostało przez Urząd Wojewódzki w Lublinie w piśmie z 8 sierpnia 2019 r. (mimo że w zaskarżonym planie również leżą w terenie „RZ- łąki i pastwiska”). Skarżąca nie rozumie, dlaczego zatem zmieniono przeznaczenie jej zabudowanych działek na łąki i pastwiska. Wyjaśniła, że działka nr 482/12 była zabudowana Karczmą z XVIII w., a następnie w latach 50-tych budynkiem mieszkalnym, który uległ zawaleniu wskutek prowadzonych w 2011 r. prac budowlanych polegających na umieszczeniu na tej działce urządzeń kanalizacji sanitarnej, stanowiącej inwestycję Gminy Jastków (na potwierdzenie tego skarżąca załączyła kopie zdjęć). Dodała, że sporna działka jest położona bezpośrednio przy ul. Kościelnej (tak jak trzy pozostałe działki) w obszarze zurbanizowanym, a więc powinna być ona również przeznaczona pod zabudowę mieszkaniową.

Skarżąca zarzuciła też, że wbrew wymaganiu z art. 18 ust. 2 pkt 5 lit. a u.z.p., poprzednia właścicielka działki nr 482/12 (przed podziałem nr 482/3), tj. babcia skarżącej (skarżąca nabyła sporną nieruchomość na podstawie umowy darowizny dnia 27 maja 2011 r.), nie została zawiadomiona na piśmie o terminie wyłożenia projektu planu. W związku z tym o zmianę przeznaczenia tej działki na cele mieszkaniowe złożyła wniosek dopiero w dniu 6 września 2004 r. - choć Rada Gminy podjęła uchwałę z 30 września 2010 r. o przystąpieniu do sporządzenia zmian planu, to jednak procedura zmiany planu nie była dalej prowadzona. Po nabyciu spornej nieruchomości, również skarżąca ubiegała się o zmianę przeznaczenia tej działki m.in. wniosła o zmianę Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Jastków z 2015 r., w którym działka nr 482/12 znajduje się na terenach „trwałych użytków zielonych” bez prawa zabudowy oznaczonych symbolem SNO 45ZŁ. Skarżąca wskazała, że dla jej działek nr nr ewid. 482/18, 482/20 i 482/5, które w zaskarżonym planie zostały - podobnie jak działka nr 482/12 - objęte symbolem „RZ- łąki i pastwiska”, dokonano zmiany przeznaczenia uchwałą z dnia 27 września 2019 r. Rady Gminy Jastków Nr XI/78/2019 w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Jastków część II - obszary

położone w obrębach geodezyjnych: Smugi, Snopków, Kolonia Natalin, Marysin, Barak i Dębówka - na tereny „MN - tereny mieszkaniowe jednorodzinne”; zmiana ta była konsekwencją wcześniejszej zmiany studium w tym zakresie.

Niezrozumiałe jest w konsekwencji dla skarżącej, dlaczego zmiana ta nie objęła spornej sąsiedniej działki nr 482/12 - wszystkie te działki są przecież faktycznie położone na tym samym obszarze zurbanizowanym i istnieją dla nich te same uwarunkowania. Działka nr 482/12 jest uzbrojona (woda, gaz, energia elektryczna, kanalizacja), ogrodzona, ma bezpośredni dostęp do drogi publicznej (ul. Kościelna), ma nadany numer adresowy, posiada dostęp do oświetlenia drogowego i ciągu pieszego, jest zabudowana jednokondygnacyjnym budynkiem mieszkalnym o pow. zabudowy 15 m<sup>2</sup> oraz altaną, nie stanowi obecnie klas użytków podlegających ochronie (I-III); powyższe parametry wskazują na to, że jest to w rzeczywistości działka budowlana.

Skarżąca odniosła się również do kwestii objęcia spornej działki Obszarem Chronionego Krajobrazu „Doliny Ciemięgi”, ustanowionym rozporządzeniem Wojewody Lubelskiego Nr 42 z dnia 17 lutego 2006 r. (Dz. Urz. Woj. Lub. Nr 65, poz. 1227). Wskazała, że stosownie do § 5 tego rozporządzenia, na tym Obszarze zakazuje się m.in. wykonywania prac ziemnych trwale zniekształcających rzeźbę terenu (...) oraz lokalizowania obiektów budowlanych w pasie szerokości 100 m od linii brzegów rzek, jezior i innych zbiorników wodnych (...), przy czym drugi zakaz nie dotyczy obiektów lokalizowanych w obszarach wyznaczonych w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin lub w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego gmin lub w ciągach istniejącej zabudowy. Zdaniem skarżącej, nie każde wykonywanie prac ziemnych doprowadzi do „trwałego zniekształcenia rzeźby terenu”, czy też zaburzenia stosunków wodnych, zakaz uszkodzenia lub przekształcania obszaru oraz wykonywania prac trwale zniekształcających rzeźbę terenu nie może być utożsamiany z zakazem wykonywania prac ziemnych związanych z realizacją obiektu budowlanego. Zdaniem skarżącej, z przepisów tego rozporządzenia nie wynika zakaz lokalizacji zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej o niskiej intensywności na terenie obejmującym jej nieruchomości. Z map opracowanych i udostępnionych przez Generalną Dyрекcję Ochrony Środowiska, przedstawiających granice Obszaru Chronionego wynika, że Obszar ten rozciąga się także na inne działki skarżącej, które już w dacie ustanowienia tego Obszaru były (i są nadal) działkami zabudowanymi.

Wskazała, że przed wejściem w życie rozporządzenia tworzącego Obszar Chroniony z 2006r. obowiązywały inne akty prawne, tj. uchwała Nr XI/56/90 WRN w Lublinie z dnia 26 lutego 1990 r. w sprawie utworzenia systemu parków krajobrazowych i obszarów chronionego krajobrazu na terenie województwa lubelskiego i następnie rozporządzenie Nr 28 Wojewody Lubelskiego z dnia 2 czerwca 1998 r. w sprawie Obszarów Chronionego Krajobrazu. Uchwała z 1990r. wskazywała, że na obszarach chronionego krajobrazu obowiązywały przepisy określone ustawami szczególnymi, zaś w § 5 rozporządzenia z 1998r. na terenie obszarów chronionego krajobrazu wprowadzono zakaz lokalizowania wyłącznie inwestycji szczególnie szkodliwych dla środowiska, zaś stosownie do § 6 ustanowiono obowiązek każdorazowego uzyskania opinii Dyrektora Zespołu Lubelskich Parków Krajobrazowych w sprawach lokalizacji inwestycji przemysłowych i usługowych mogących pogorszyć stan środowiska, dokonywania zmian stosunków wodnych, projektów zmian miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, budowania lub rozbudowy obiektów istotnie zmniejszających walory przyrodnicze i krajobrazowe, lokalizowania kopalni surowców mineralnych. Na obszarze chronionego krajobrazu nie było więc zakazu lokalizowania zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej o niskiej intensywności i istniała prawna możliwość dokonania zmiany obowiązującego wówczas planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego z 1988 r. (po uzyskaniu opinii Dyrektora Zespołu Lubelskich Parków Krajobrazowych) w sposób zgodny z oczekiwaniem skarżącej poprzez przeznaczenie jej działki nr ewid. 482/12 pod tereny mieszkaniowe (MN - tereny zabudowy mieszkaniowej o niskiej intensywności). Budowa budynku mieszkalnego jednorodzinnego nie jest bowiem inwestycją szczególnie szkodliwą dla środowiska.

Skarżąca podniosła także, że sporna działka w planie ogólnym z 1988 r. była położona w części na terenach upraw rolnych, oznaczonych symbolem L12RP i w części na terenach użytków zielonych oznaczonych symbolem L16RZ, od strony południowej przylegała do terenów dróg wojewódzkich oznaczonych symbolem 06 KDW. Na terenach, na których istniała zabudowa zagrodowa (siedlisko), plan dopuszczał możliwość jej uzupełnienia, wymiany i remontu. Symbol terenu L12RP wskazywał na przeznaczenie: tereny upraw rolnych oraz na stan istniejący: uprawy polowe z rozproszoną zabudową zagrodową, a także na perspektywę: grunty orne z adaptacją istniejących zagród, bez prawa zabudowy nowymi siedliskami, dopuszcza się wymianę lub uzupełnienie budynków w ramach istniejących zagród, zaś symbol L16RZ wskazywał na przeznaczenie: tereny użytków zielonych oraz na stan istniejący: łąki i pastwiska, a także na perspektywę: adaptacja stanu istniejącego. Poprzedni plan odnosił się więc do terenów z zabudową zagrodową, pomimo że określał

przeznaczenie jako tereny użytków rolnych i tereny użytków zielonych. W związku z tym skarżąca podniosła, że ustanowienie Obszaru Chronionego nie mogło stanowić przeszkody do zmiany planu z 2000r. i Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Jastków, polegającej na wyznaczeniu terenów pod zabudowę mieszkaniową o niskiej intensywności m.in. na działce 482/12. Ze skargi wynika, że organ gminy odmawiając uwzględnienia wniosków skarżącej o te zmiany wskazywał na brak pozytywnych opinii i uzgodnień środowiskowych. Skarżąca podniosła, że w tym zakresie nie było negatywnego uzgodnienia, zaś opinia wydana przez RDOŚ (z 2014r.) nie jest negatywna (organ ten nie wskazał spornego terenu jako kolidującego z zasadami ochrony środowiska), poza tym opinia ta nie miała charakteru wiążącego

Skarżąca zarzuciła też, że zaskarżana uchwała jest niezgodna z art. 15 ust. 2 pkt 1 aktualnie obowiązującej u.p.z.p., gdyż kwalifikuje do terenów zielonych - łąk i pastwisk, działki budowlane już zabudowane, a także spełniające kryteria działki budowlanej, a więc nie rozgranicza prawidłowo terenów o różnym przeznaczeniu i różnym zagospodarowaniu.

Naruszenie wskazanych przepisów to istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego (art. 28 u.p.z.p.), co powinno – w ocenie skarżącej - skutkować stwierdzeniem jej nieważności w całości lub w części.

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy Jastków, reprezentowana przez radcę prawnego S. B., wniosła o jej oddalenie w całości, a także o zobowiązanie - przez Sąd - Centralnego Biura Antykorupcyjnego Delegatura w Lublinie do przekazania Sądowi dokumentacji formalno-prawnej opracowanej na potrzeby uchwalenia zaskarżonego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Jastków, wyjaśniając, że Rada obecnie nie posiada tej dokumentacji.

Odnosząc się do zarzutów skargi, Rada Gminy podniosła, że są one nieuzasadnione.

Przede wszystkim zarzuciła, że skarżąca nie posiada legitymacji do wniesienia skargi stosownie do art. 101 ust. 1 u.s.g. (Rada Gminy przedstawiła obszernie przyjmowaną w orzecznictwie wykładnię tego przepisu), gdyż nie został naruszony jej interes prawny. Interes taki powinien wynikać ze ściśle określonego przepisu prawa oraz odnosić się wprost do podmiotu kwestionującego akt prawa miejscowego i dotyczyć bezpośrednio tego podmiotu, powinien być też konkretny i aktualny. Wobec faktu, że w dniu podjęcia zaskarżonej uchwały skarżąca nie była właścicielką spornej działki, nie istniał wówczas jej osobisty, własny, indywidualny interes, więc obecnie nie może wnieść skargi w trybie art. 101 ust. 1 u.s.g.

Ponadto Rada Gminy podniosła, że przy podejmowaniu zaskarżonej uchwały nie naruszyła istotnie przepisów prawa powszechnie obowiązującego - za „istotne” naruszenie prawa należy bowiem uznać tylko uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym.

Wskazała, że przepis art. 64 ust. 1-3 Konstytucji umożliwia ograniczenie prawa własności w drodze ustawy, a art. 3 ust. 1 i art. 6 u.p.z.p. (art. 4 u.z.p.) przyznaje takie uprawnienie gminie w ramach władztwa planistycznego. Na mocy tych przepisów organy gminy zostały zatem upoważnione do ingerencji w prawo własności innych podmiotów w celu samodzielnego ustalenia przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenów położonych na obszarze gminy. Władztwo planistyczne to inaczej samodzielność planistyczna; gmina może wprowadzać ograniczenia prawa własności, i jeśli jest to konieczne ze względu na wartości wyżej cenione, np. potrzebę interesu publicznego, ciąży na niej każdorazowo obowiązek wyważenia interesów prywatnych i interesu publicznego. Dokonując ingerencji w sferę prywatnych interesów właścicieli, gmina powinna kierować się zasadą proporcjonalności, która wyraża zakaz nadmiernej ingerencji w sferę praw i wolności jednostki. W świetle tych przepisów, prawo własności nie jest więc absolutne.

Przenosząc te ogólne zasady do ustalania przeznaczenia i sposobu zagospodarowania działki skarżącej nr 482/12, Rada Gminy Jastków stwierdziła, że wprowadzenie na tej działce zakazu lokalizacji budynków i innych obiektów budowlanych o charakterze kubaturowym, nie narusza prawa własności w zakresie dysponowania nieruchomością. Zarówno w zaskarżonym planie z 2000r., jak i we wcześniej obowiązującym planie ogólnym z 1988r. działka nie była przeznaczona pod zabudowę mieszkaniową. W świetle przytoczonych przepisów, a także stosownie do art. 33 u.z.p. - ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują, wraz z innymi przepisami prawa, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości. Rada Gminy była uprawniona do takiego przeznaczenia tej nieruchomości w ramach władztwa planistycznego, zaś zarzut naruszenia prawa własności skarżącej tj. art. 140 k.c. i zasad konstytucyjnych o ochronie własności, nie jest w tej sytuacji uzasadniony.

Rada Gminy podniosła, że przy podejmowaniu zaskarżonej uchwały miała na względzie wymagania ochrony środowiska. Sporna nieruchomość leży bowiem w „Obszarze Chronionym Doliny Ciemięgi”, w którym obowiązuje zakaz zabudowy. Rada wyjaśniła, że wprawdzie do Obszaru należą także sąsiednie działki skarżącej, zabudowane, ale zabudowa istniała już w dacie tworzenia Obszaru, sporna działka nr 482/12 nie była natomiast zabudowana, stąd wynikają różnice w przeznaczeniu tych działek w zaskarżonym planie.

Odnosząc się do kolejnych zarzutów skargi, Rada Gminy przytoczyła treść wskazanych w skardze przepisów art. 3, art. 10 ust. 1 pkt 1, art. 18 ust. 2 pkt 5 lit. a oraz art. 24 ust. 1 u.z.p. i stwierdziła, że uchwalając zaskarżony plan miejscowy postępowała zgodnie z tymi przepisami.

Podniosła, że w terminie określonym w art. 24 u.z.p. od ówczesnej właścicielki spornej działki 482/12 (wcześniej 482/3) tj. H. G. nie wpłynął zarzut dotyczący przeznaczenia tej działki. Pierwszy wniosek o zmianę przeznaczenia złożyła ona dopiero 6 września 2004 r. (właścicielką pozostawała do 2011 r.), przy sporządzaniu planu Rada Gminy nie mogła więc uwzględnić jej żądania.

Rada Gminy podkreśliła, że we wcześniej obowiązującym planie ogólnym z 1988 r. działka leżała w terenie oznaczonym jako użytki rolne bez prawa zabudowy, zaskarżony plan przewiduje zatem kontynuację takiego przeznaczenia. Podniosła, że choć działka objęta jest symbolem „RZ - łąki i pastwiska” (§ 3 ust. 7.1) z zakazem lokalizacji wszelkich budynków i innych obiektów budowlanych o charakterze kubaturowym, to jednocześnie w § 2 ust. 4 dopuszcza użytkowanie terenów (dla których wykluczono zabudowę) w sposób dotychczasowy i jednocześnie zakazuje rozbudowy istniejących obiektów sprzecznych z funkcją przewidzianą w planie. Na terenach, gdzie istniała już zabudowa, mogła ona funkcjonować na dotychczasowych warunkach, natomiast w przypadku działek niezabudowanych, w tym m.in. działki nr 482/3 (obecnie 482/12), która nie była zabudowana, lecz użytkowana rolniczo, takie dopuszczenie nie mogło zostać zastosowane.

Rada Gminy zauważyła, że decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia polegającego na budowie przez Gminę Jastków sieci kanalizacji sanitarnej w miejscowości Jastków i Snopków, Panieńszczyzna gm. Jastków z dnia 18 kwietnia 2008 r. nie została zaskarżona przez poprzednią właścicielkę spornej działki. Stwierdziła, że dostęp do infrastruktury technicznej (tj. woda, kanalizacja, gaz, energia elektryczna) jest brany pod uwagę przy określeniu przeznaczenia terenów, lecz nie jest to warunek jedyny i wystarczający, aby dany teren mógł pełnić funkcje mieszkaniowe. Istnienie na nieruchomości kanalizacji nie oznacza, że działka ma charakter budowlany.

Za niezasadne uznała także Rada Gminy zarzuty dotyczące naruszenia art. 6, art. 15 ust. 2 pkt 1 i art. 28 ust. 1 u.p.z.p. podnosząc, że przepisy te nie obowiązywały w dacie podjęcia zaskarżonej uchwały. W związku z tym jedynie z ostrożności procesowej podniosła, że w świetle tej ustawy, plan miejscowy nie może naruszać ustaleń aktualnego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (art. 20 ust. 1 u.p.z.p.), które – choć nie jest aktem prawa miejscowego, to jednak zgodnie z art. 9 ust. 4 u.p.z.p. jego ustalenia są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. Następnie Rada Gminy podniosła, że w obowiązującym Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Jastków przyjętym uchwałą nr VIII/37/2015 Rady Gminy Jastków z dnia 17 kwietnia 2015 r., sporna działka nr 482/12 znajduje się w terenie oznaczonym symbolem „SNO 45ZŁ - grunty rolne i łąki”. Taka funkcja terenu wynika z uwarunkowań przyrodniczych oraz uwzględnia sposób zagospodarowania działki, w związku z czym nie było możliwe przeznaczenie spornej działki pod zabudowę. Obowiązujące w dacie podjęcia zaskarżonej uchwały, rozporządzenie Ministrów Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa oraz Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z dnia 17 grudnia 1996 r. zaliczało łąki trwałe i pastwiska trwałe do użytków rolnych, bez możliwości ich zabudowy. W zaskarżonej uchwale łąki i pastwiska oznaczone symbolem „RZ” także w istocie należą do użytków rolnych, bez możliwości lokalizacji wszelkich budynków i innych obiektów budowlanych o charakterze kubaturowym.

Rada Gminy podkreśliła, że przeznaczenie terenów na określone cele oraz ustalanie zasad ich zagospodarowania i zabudowy następuje na podstawie u.p.z.p., natomiast ewidencja gruntów i budynków, na którą wskazuje skarżąca, stanowi jedynie jeden z elementów branych pod uwagę przy określaniu przeznaczenia poszczególnych terenów. W skardze mylnie utożsamiana jest klasyfikacja gruntów określona w Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków z przeznaczeniem terenu rozumianym jako ustalony w planie sposób zagospodarowania terenu wyznaczonego na rysunku planu liniami rozgraniczającymi i oznaczonego odpowiednim symbolem. W zaskarżonej uchwale prawidłowo zatem zakwalifikowano sporną nieruchomość skarżącą do terenów łąk i pastwisk.

**Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie zważył, co następuje:**

Skarga jest zasadna.

Została ona wniesiona na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g., zgodnie z którym każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem podjętym przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć uchwałą lub zarządzenie do sądu administracyjnego.

Wbrew stanowisku Rady Gminy Jastków skarżąca posiada legitymację do zaskarżenia spornej uchwały jako aktualna właścicielka nieruchomości objętych planem, który ograniczył jej prawo własności wprowadzając zakaz zabudowy nieruchomości. Nie ma znaczenia to, że w dacie podejmowania uchwały, skarżącej nie przysługiwało prawo własności. Wprawdzie początkowo sądy administracyjne przyjmowały, że nabywca nieruchomości, dla której obowiązuje już plan miejscowy, nie ma legitymacji procesowej do zaskarżenia tego planu (tak NSA w wyroku z dnia 8 września 2009 r., II GSK 24/2009, w którym wskazał, że „skoro skarżąca nie była w chwili wejścia w życie uchwały właścicielką działki, to jej interes prawny nie mógł być tą uchwałą naruszony i powodować (...) ograniczenia lub pozbawienia konkretnych - mających oparcie w przepisach prawa materialnego - uprawnień”), to jednak stanowisko to uległo zmianie i obecnie jednolicie przyjmuje się, że przepis art. 101 ust. 1 u.s.g. należy interpretować celowościowo – w ten sposób, że prawo do wniesienia skargi na plan miejscowy podlega sukcesji (następstwu prawnemu), tj. przechodzi z dotychczasowego właściciela nieruchomości na nowego właściciela wraz z przenoszonym prawem własności. Dotychczasowe stanowisko uznano godzące w konstytucyjną ochronę prawa własności oraz przysługujące każdemu prawo do sądu (zob. wyroki NSA: z dnia 7 kwietnia 2010 r., sygn. akt II OSK 186/10; z dnia 10 sierpnia 2011 r., sygn. akt II OSK 1093/11, z dnia 5 kwietnia 2012 r., sygn. akt II OSK 51/12, z dnia 13 listopada 2012 r., sygn. akt II OSK 2105/12, z dnia 8 lipca 2014 r., sygn. akt II OSK 3005/12, z dnia 21 września 2017 r., sygn. akt II OSK 1783/16 oraz z dnia 17 stycznia 201 r., sygn. akt II OSK 467/17).

Okoliczność nabycia nieruchomości po wejściu w życie planu miejscowego oznacza zatem, że nabywcy tej nieruchomości przysługują uprawnienia do zaskarżenia planu na zasadzie wstąpienia w sytuację prawną zbywcy tej nieruchomości. Nowy właściciel – jako następca prawny – wstępuje w prawa i obowiązki dotychczasowego właściciela, w tym prawa i obowiązki o charakterze publicznoprawnym wynikające z uprawnień, o jakich mowa w art. 101 ust. 1 u.s.g. Interes prawny skarżącej, będącej właścicielką działki objętej planem, kształtującym sposób jej zagospodarowania, uzasadnia więc jej prawo zaskarżenia tego planu.

Stosownie do art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r., poz. 2325 ze zm.), dalej jako „p.p.s.a.” sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a., stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególnie wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

Wprowadzając sankcję nieważności jako następstwo naruszenia prawa, ustawodawca nie określił rodzaju naruszenia prawa, uzasadniającego jej zastosowanie. Należy zatem odwołać się do przepisów ustawy u.s.g., w której przewidziano dwa rodzaje naruszeń prawa, które mogą być wywołane przez ustanowienie aktów uchwalanych przez organy gminy. Mogą być to naruszenia istotne lub nieistotne (art. 91 u.s.g.). W doktrynie i w orzecznictwie za „istotne” naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do nich zalicza się m.in. naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (por. M. Stahl, Z. Kmieciak, Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, s. 101-102), a więc np. podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy, brak podstawy do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały. Stwierdzenie nieważności uchwały może nastąpić więc tylko wtedy, gdy uchwała pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, co jest oczywiste i bezpośrednio oraz wynika wprost z treści tego przepisu.

Z kolei w świetle art. 27 ust. 1 u.z.p. (na podstawie którego zaskarżona uchwała została podjęta) - naruszenie trybu postępowania oraz właściwości organów określonych w art. 18 powodowało nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Podobne rozwiązanie przewiduje art. 28 aktualnie obowiązującej u.z.p. – „Istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części”. Dodać należy, że zakres przedmiotowy obu tych przepisów jest węższy, niż zakres

art. 91 ust. 1 i 4 u.s.g., dlatego ma on zastosowanie jedynie łącznie z art. 91 ust. 1 i 4 u.s.g., co oznacza, że stwierdzenie nieważności planu miejscowego jest możliwe w razie istotnych wyżej wskazanych naruszeń.

Do przypadków istotnego naruszenia prawa przez organ przy uchwalaniu planu miejscowego, polegającego na naruszeniu zasad jego sporządzania, należy przekroczenie granic władztwa planistycznego, co w konsekwencji uzasadnia - w myśl art. 27 u.z.g (obecnie art. 28 ust. 1 u.p.z.p.) - unieważnienie całości lub części planu miejscowego. „Rada gminy związana jest przepisami prawa, w tym prawa europejskiego, zasadami konstytucyjnymi i przepisami ustaw materialnoprawnych. Tylko w tych granicach można wyznaczyć władztwo planistyczne przysługujące gminie. Naruszenie tych przepisów przy uchwalaniu planu miejscowego stanowi więc naruszenie zasad jego sporządzania”. (wyrok NSA z 11 września 2008 r., II OSK 215/08). Należy podkreślić, że podobne zasady obowiązywały na gruncie ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym z 1994 r. (u.z.p.), na podstawie której zaskarżona uchwała została podjęta.

W istocie zarzuty skargi w niniejszej sprawie sprowadzają się do przekroczenia przez Radę Gminy Jastków granic władztwa planistycznego przy sporządzeniu zaskarżonego planu, w zakresie działki skarżącej nr ewid. 482/12. Tzw. władztwo planistyczne zostało przyznane gminie w przepisie art. 4 ust. 1 u.z.p. (*„Ustalenie przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenu należy, z wyjątkiem morskich wód wewnętrznych oraz morza terytorialnego, do zadań własnych gminy”*), a obecnie art. 1 ust. 3 u.p.z.p., który określa granice tego władztwa (*„Ustalając przeznaczenie terenu lub określając potencjalny sposób zagospodarowania i korzystania z terenu, organ waży interes publiczny i interesy prywatne, w tym zgłaszane w postaci wniosków i uwag, zmierzające do ochrony istniejącego stanu zagospodarowania terenu, jak i zmian w zakresie jego zagospodarowania, a także analizy ekonomiczne, środowiskowe i społeczne”*).

Skarżąca zarzuca, że przekroczenie granic władztwa planistycznego przez Radę Gminy Jastków polegało na bezzasadnej zmianie przeznaczenia jej działki nr 482/12 na tereny „RZ - łąki, pastwiska”, bez prawa zabudowy. Skarżąca podnosi, że ta działka była wcześniej zabudowana (w 2011r. dokonano rozbiórki istniejącego na niej budynku, o czym świadczą załączone zdjęcia prowadzonych robót rozbiórkowych), poza tym część tej działki w ewidencji budynków i gruntów oznaczona jest symbolem „B – tereny mieszkaniowe”; działka jest uzbrojona, ogrodzona, a więc faktycznie jest działką budowlaną. Jest położona przy ulicy Kościelnej, w pobliżu innych trzech działek skarżącej, zabudowanych, znajduje się więc w terenie zurbanizowanym. W związku z tym, powinna być przeznaczona w planie (tak jak dotychczas) pod zabudowę mieszkaniową.

Argumentacja skarżącej jest usprawiedliwiona.

Władztwo planistyczne nie jest nieograniczone, zaś każdorazowe ograniczenie prawa własności musi być proporcjonalne. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 7 lutego 2001 r. sygn. akt K 27/00 wskazał, że organy gminy właściwe do sporządzenia projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i następnie do uchwalenia tego planu, muszą się kierować ogólnymi zasadami określonymi w art. 1 ust. 1 i 2 u.p.z.p., przepisami innych ustaw regulującymi określone sprawy szczegółowe z zakresu gospodarki przestrzennej oraz przepisami Konstytucji RP. Nadanie gminie władztwa planistycznego uprawniającego do autonomicznego decydowania o przeznaczeniu i zagospodarowaniu terenu nie stoi w sprzeczności z koniecznością uwzględniania racjonalności w działaniu gminy w tym zakresie, realizującej się w przyjmowaniu finalnych, optymalnych rozwiązań planistycznych. Art. 4 ust. 1 u.z.p. (obecnie art. 1 ust. 3 u.p.z.p.) nie może stanowić legitymacji do nieograniczonej swobody w działaniach planistycznych, bowiem gminy w tych czynnościach są zobligowane do uwzględniania obowiązujących przepisów prawa w ramach nadrzędnej dyrektywy, sformułowanej w art. 7 Konstytucji RP. Władztwo planistyczne przysługujące gminie, prowadzić może do ograniczeń w wykonywaniu prawa własności nieruchomości objętych planem. Nie może ono jednak cechować się dowolnością, nie może przekraczać granic uznania planistycznego, a organ musi respektować reguły składające się na istotę zasady proporcjonalności. W wyroku z dnia 26 kwietnia 1995 r. sygn. akt K 11/94, Trybunał Konstytucyjny natomiast stwierdził, że dla oceny, czy doszło do naruszenia zasady proporcjonalności konieczne jest udzielenie odpowiedzi na trzy pytania: 1/ czy wprowadzona regulacja ustawodawcza jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków; 2/ czy regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana, oraz 3/ czy efekty wprowadzanej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela. Art. 31 ust. 3 Konstytucji RP nie daje podstaw do ustalenia generalnie kryteriów uszczegóławiających sposób korzystania z zasady proporcjonalności. 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. wyrok NSA z dnia 30 lipca 2010 r., sygn. akt II OSK 1053/10). „Akty planistyczne gminy mogą niewątpliwie ingerować w sferę własności jednostek, kształtując sposób wykonywania tego prawa,

muszą jednak stanowić wyraz właściwego wyważenia kolidujących dóbr i wartości, poprzez wykazanie, że przyjęte rozwiązania są optymalne - uzasadnione interesem publicznym i nie ingerujące ponad niezbędną konieczność w sferę prawną jednostki” (zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 9 kwietnia 2019 r., IV SA/Wa 3029/18).

Dokumentacja niniejszej sprawy nie pozwala na przyjęcie, że Rada Gminy Jastków przeznaczając sporną działkę skarżącej pod tereny łąk i pastwisk, bez możliwości jej zabudowy, wyważyła należycie interes właściciela tej działki (obecnie skarżącej) i interes publiczny. Dokumentacja potwierdza, że sporna działka była przed uchwaleniem planu z 2000r. częściowo zabudowana, skoro w 2011r. dokonano rozbiórki znajdującego się na niej budynku. Istnienie budynków o charakterze mieszkalnym potwierdza także ewidencja gruntów i budynków, z której wynika jednoznacznie, że część spornej działki objęta była i jest symbolem „B - tereny mieszkaniowe” (k. 49 b i k. 97,98) – jest zabudowana budynkiem jednokondygnacyjnym o pow.15 m<sup>2</sup>. Należy podkreślić, że dane wykazane w ewidencji gruntów odzwierciedlają stan rzeczywisty tj. rzeczywiste zagospodarowanie nieruchomości. Skoro więc w ewidencji budynków i gruntów część spornej działki została wskazana jako zabudowana (symbol B - tereny mieszkaniowe), także przed zmianą ewidencji w 2019r., to znaczy, że faktycznie działka musiała być już wcześniej wykorzystywana m.in. na cele mieszkaniowe, nie ma bowiem dostatecznych dowodów podważających wiarygodność wpisu.

Nie można też pominąć, że – wbrew twierdzeniu Rady Gminy Jastków - zabudowę spornej działki dopuszczał ogólny plan zagospodarowania z 1988r. Wprawdzie chodziło w nim o możliwość uzupełnienia istniejącej zabudowy zagrodowej, a nie o zabudowę mieszkaniową jednorodzinną, niemniej jednak niewątpliwie w świetle tego planu możliwe było na działce skarżącej prowadzenie robót budowlanych polegających na budowie budynków, w tym mieszkalnych. Z akt wynika (opinia planistyczna, k.47, 48 oraz wypis z Miejscowego Ogólnego Planu Zagospodarowania Przestrzennego, 31 marca 2020r., 92), że w planie ogólnym sporna działka objęta była dwoma symbolami: L16RZ (tereny użytków rolnych) i L12RP – tereny upraw polowych, na których w ramach istniejącej zabudowy zagrodowej (siedliskowej) dopuszczono jej uzupełnienie, wymianę i remont

Bezwzględnej przeszkody do pozostawienia spornej działki jako terenu z prawem zabudowy nie stanowiły również, obowiązujące w dacie podjęcia zaskarżonej uchwały, przepisy z zakresu ochrony przyrody i środowiska. Skarżąca wskazała na rozporządzenie Wojewody Lubelskiego z 2 czerwca 1998r., którym utworzono Obszar Chronionego Krajobrazu „Dolina Ciemięgi”, obejmującego sporną działkę, które nie wprowadzało generalnego zakazu jej zabudowy. W § 5 rozporządzenia wprowadzono jedynie zakaz lokalizowania inwestycji szczególnie szkodliwych dla środowiska, zaś w § 6 przewidziano wymóg uzyskania opinii Dyrektora Zespołu Lubelskich Parków Krajobrazowych m.in. w sprawach budowy lub rozbudowy obiektów istotnie zmniejszających walory przyrodnicze i krajobrazowe.

Z powyższego wynika, że Rada Gminy Jastków zmieniła dotychczasowe przeznaczenie tej nieruchomości, pozbawiając właściciela spornej nieruchomości prawa zabudowy, przy czym jednocześnie ta zmiana i ingerencja w prawo własności (obecnie skarżącej) - w świetle zgromadzonych akt - nie została dostatecznie i jednoznacznie umotywowana. Wprawdzie ówczesna właścicielka spornej nieruchomości (H. G.) nie wносиła zarzutów w toku procedury sporządzania zaskarżonego planu (co jest bezsporne), to jednak w świetle przedstawionych dokumentów i obowiązujących wówczas przepisów, miała ona usprawiedliwione podstawy, by spodziewać się, że dotychczasowe przeznaczenie tej działki (z możliwością jej zabudowy) nie zostanie zmienione, tym bardziej, że sąsiednie jej działki, o podobnych cechach, jak działka nr 482/12) były i są zabudowane. Niezgłoszenie zarzutu nie zwalniało organu gminy z obowiązku wyważenia jej interesu i interesu publicznego przy dokonywaniu zmiany przeznaczenia spornej działki.

Powyższe prowadzi do wniosku, że zaskarżona uchwała wprowadzając ograniczenia w realizacji przysługującego skarżącej prawa własności (prawa zabudowy) podjęta została z nienależytym wyważeniem zasad wynikających z przepisów art. 3 i art. 4 u.z.p. i wynikającej z art. 31 ust. 3 Konstytucji zasady proporcjonalności, a w konsekwencji z nadmierną ingerencją w chronione konstytucyjnie prawo własności (art. 64 ust. 3). Stanowiło to istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego (art. 27 u.z.p., art. 28 u.p.z.p.), co skutkuje obecnie stwierdzeniem nieważności zaskarżonej uchwały w części (tekstowej i graficznej) dotyczącej działki skarżących stosownie do art. 147 p.p.s.a.

Odrębną kwestią, nie podlegającą ocenie w niniejszym postępowaniu, pozostaje natomiast to, czy obecnie, ze względu na potrzebę spełniania wymagań ochrony przyrody i obszaru ESOCH, zabudowa działki (w części bądź w całości) będzie możliwa.

Należy też wyjaśnić, że wyrok został wydany w postępowaniu uproszczonym na podstawie art. 121 p.p.s.a., zgodnie z którym sprawa może być również rozpoznana w trybie uproszczonym w przypadku, o którym mowa w art. 55 § 2. Z kolei zgodnie z art. 55 § 1 i 2 p.p.s.a. - § 1. *W razie niezastosowania się do obowiązków, o których mowa w art. 54 § 2, sąd na wniosek skarżącego może orzec o wymierzeniu organowi grzywny w wysokości określonej w art. 154 § 6. Postanowienie może być wydane na posiedzeniu niejawnym. § 2. Jeżeli organ nie przekazał sądowi skargi mimo wymierzenia grzywny, sąd może na żądanie skarżącego rozpoznać sprawę na podstawie nadesłanego odpisu skargi, gdy stan faktyczny i prawny przedstawiony w skardze nie budzi uzasadnionych wątpliwości.* W niniejszej sprawie Rada Gminy Jastków (pomimo wezwań) nie przekazała dokumentacji planistycznej, wyjaśniając, że jej nie posiada (wskazała, że dokumentacja została przekazana do Centralnego Biura Antykorupcyjnego Delegatura w Lublinie). W związku z tym, na wniosek skarżącej, Sąd postanowieniem z dnia 24 marca 2021r., sygn. akt II SO/Lu 2/21 wymierzył jej grzywnę stosownie do art. 55 § 1 p.p.s.a. – postanowienie zostało utrzymane w mocy przez Naczelny Sąd Administracyjny postanowieniem z dnia 20 lipca 2021r., sygn. akt II OZ 409/21. Następnie Sąd dokonał analizy sprawy, w tym obszernej dokumentacji przedstawionej przez skarżącą (kilkadziesiąt dokumentów) i stwierdził, że wynikające z niej okoliczności faktyczne i prawne nie budzą wątpliwości co do tego, że przy zatwierdzeniu zmiany planu miejscowego w części dotyczącej spornej działki nr 482/12, Rada Gminy przekroczyła granic władztwa planistycznego, co zostało wyżej wyjaśnione i co stanowi wystarczającą podstawą do stwierdzenia nieważności tej uchwały w tej części.

Ponadto należy wskazać, że dla wyrażonej wyżej przez Sąd oceny legalności zaskarżonej uchwały nie miały znaczenia czynności planistyczne Rady Gminy Jastków (zmiana planu w 2019r., opinia RDOŚ z 24 czerwca 2014r. wydana w toku sporządzania Studium), ani inne akty administracyjne dotyczące spornego terenu, w tym działki nr 482/12 (decyzja zrid z 2 listopada 2012r. zezwalająca m.in. na budowę zjazdu na tę działkę), podejmowane w późniejszych latach. W związku z tym, że w okresie sporządzania zaskarżonego planu, nie obowiązywały przepisy Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Jastków z dnia 17 kwietnia 2015 r., w którym sporna działka nr 482/12 znajduje się w terenie oznaczonym symbolem „SNO 45ZŁ - grunty rolne i łąki” bez możliwości zabudowy, obecnie przepisy tego Studium nie stały na przeszkodzie stwierdzeniu nieważności tego planu w zakresie obejmującym sporną działkę.

O kosztach postępowania Sąd orzekł na podstawie art. 200 p.p.s.a. i art. 205 p.p.s.a. w zw. z § 14 ust. 1 pkt 1 lit. c rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie (Dz. U. z 2015 r. poz. 1800, z późn. zm.). Zasądzone koszty objęły – wpis od skargi – 300 zł oraz wynagrodzenie adwokata – 480 zł (wynikające z w/w rozporządzenia) oraz opłata skarbową od pełnomocnictwa (17 zł).

*Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.*