



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 22 marca 2024 r.

Poz. 1761

Sygn. akt II SA/Lu 803/23



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 21 listopada 2023 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie

w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Jerzy Parchomiuk
Sędziowie	Sędzia WSA Jacek Czaja
	Asesor sądowy Maciej Gapski (sprawozdawca)

po rozpoznaniu w trybie uproszczonym w dniu 21 listopada 2023 r.

sprawy ze skargi A. B., C. K.

na uchwałę nr VIII/49/2003 Rady Gminy Wilków z dnia 18 września 2003 r.

w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego gminy Wilków zwanego miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego gminy Wilków

- I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części dotyczącej działki ewidencyjnej nr [...], obręb 0010 Podgórz
- II. zasądza od Gminy Wilków na rzecz A. B. oraz C. K. solidarnie kwotę 300 (trzysta) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania.

Sygn. akt II SA/Lu 803/23

Uzasadnienie

W dniu 18 marca 2003 r. Rada Gminy Wilków podjęła uchwałę Nr VIII/49/2003 w sprawie zmiany miejscowego planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego Gminy Wilków zwanego miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego Gminy Wilków (dalej jako: uchwała lub plan miejscowy).

Skargę na powyższą uchwałę w części dotyczącej działki nr ewid. [...], obręb 10 Podgórz, gmina Wilków wnieśli A. B. oraz C. K. (dalej jako: skarżący) zarzucając obrazę przepisów prawa materialnego poprzez:

1. niezastosowanie art. 2 ust. 1 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 ze zm., dalej jako u.z.p.);
2. niezastosowanie art. 3 pkt 1 u.z.p.;
3. niezastosowanie art. 10 ust. 1 pkt 6 u.z.p.;

4. niezastosowanie art. 33 u.z.p.;

5. niezastosowanie art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 Konstytucji RP

Na podstawie powyższych zarzutów wniesiono o uchylenie zaskarżonej uchwały w części dotyczącej działki nr ewid. [...], obręb Podgórz, gmina Wilków. W skardze zawarto również wniosek o rozpoznanie sprawy w trybie uproszczonym.

Skarżący wyjaśnili, że są właścicielami działki nr [...] (KW [...]) powstałej z połączenia dz. ew. [...], [...] oraz [...]. Kształt działki jest nieregularny, natomiast powierzchnia wynosi ok. 0,44ha. Przedmiotowa działka nie jest i nigdy wcześniej nie była zabudowana. Następnie wskazali, że powyższa działka została objęta planem z 2003 r., który został zatwierdzony uchwałą zaskarżoną niniejszą skargą. Wyjaśniono także, że przedmiotowy plan został sporządzony jeszcze pod rządami ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, to jest ustawy, która obowiązywała bezpośrednio przed obowiązującą od 2003 r. ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003 r. poz. 503 ze zm., dalej jako u.p.z.p.).

Odnosząc się do załącznika nr 4 skargi podkreślono, że przedstawia poddane georeferencji (wpisaniu w układ współrzędnych) zdjęcie oryginalnego rysunku planu z 2003 r. Przedmiotowy rysunek stanowi znacznych rozmiarów planszę, która została wykonana odręcznie 20 lat temu. Ze względu na upływ lat, czytelność przedmiotowego rysunku jest bardzo niska (por. przykładowo rozdarcie widoczne w lewej części Załącznika nr 4, jednakże przy bardzo dokładnej analizie można dostrzec symbol MN oraz dwa odnośniki prowadzące od tego symbolu do dwóch wydzielonych terenów. Analizę rysunku planu z 2003 r. znacząco ułatwia Załącznik nr 5, który przedstawia wyrys z Systemu Informacji Przestrzeni Gminy Wilków, w którym to systemie znajduje się poddany cyfryzacji rysunek planu z 2003 r. Na załączniku nr 4 i 5 skargi granice działki nr ewid. [...] oznaczono obrysem koloru czerwonego - przedmiotowa działka znajduje się w granicach terenów oznaczonych symbolami:

- MN (tereny zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej) - ponad połowa powierzchni,
- 1 MR - pozostała część.

Zgodnie z §5 tekstu planu z 2003 r.:

1. Część tekstowa planu zawiera: 1/ Ogólne zasady ochrony i zasady zagospodarowania obszarów podlegających ochronie przyrodniczej i kulturowej, zawarte w rozdziale II,

2/ Ogólne zasady zagospodarowania terenów według rodzajów przeznaczenia, zawarte w rozdziale III,

3/ Ustalenia szczegółowe dotyczące zabudowy i zagospodarowania terenów oznaczonych symbolami na rysunku w skali 1:10 000 zawarte w rozdziale IV,

4/Przepisy końcowe zawarte w rozdziale V”.

Zdaniem skarżących z punktu widzenia niniejszej skargi kluczowe są ustalenia zawarte w:

- rozdziale III (§12 tekstu planu z 2003 r.), który zawiera ogólne zasady zagospodarowania według rodzajów przeznaczenia - w części zatytułowanej IV Mieszkalnictwo (str. 28 tekstu planu z 2003 r.), w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolem MN ustalono:

„3. Tereny zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej (MN)

Na wyznaczonych terenach mieszkalnictwa wielorodzinnego ustala się zasady:

1/ Adaptacja istniejących budynków wielorodzinnych w Kol. Szczekarków, Kol. Wilków i Zagłobie,

2/ Dopuszcza się modernizację i rozbudowę obiektów związaną z poprawą standardu budynku i mieszkań, estetyki wykończenia i architektury zabudowy.”,

Skarżący podnieśli, że dla terenów MN:

- ustalono adaptację istniejących budynków wielorodzinnych znajdujących się w miejscowościach: Szczekarków Kolonia, Wilków Kolonia i Zagłoba,
- dopuszczono modernizację i rozbudowę (istniejących) obiektów związaną z poprawą standardu i/lub estetyki i/lub architektury.

- rozdziale IV (§13 tekstu planu z 2003 r.) - w podziale na miejscowości zamieszczono dodatkowe ustalenia szczegółowe dla wybranych terenów, przy czym powyższe dotyczy wyłącznie terenów oznaczonych liczbą oraz symbolem literowym - w szczególności dla miejscowości Podgórz, znajdującej się w jednostce funkcjonalnej Fi (str. 61 tekstu planu z 2003 r.) ustalenia szczegółowe dotyczą trzech terenów oznaczonych symbolami 1UC, 2UC, 3TO - brak jest szczegółowych ustaleń dla terenu oznaczonego symbolem MN.

Uzasadniając swoje zarzuty skarżący podkreślili, że „Postanowienia planów miejscowych powinny być realistyczne, możliwe do zrealizowania, a nie ograniczające nadmiernie prawa obywateli chronione konstytucyjnie.”- Wyrok NSA z dn. 27 stycznia 2011 r, sygn. akt II OSK 83/10.

Skarżący stwierdzili, że z jednej strony plan z 2003 r. a priori przeznacza ponad połowę działki nr [...] na cele zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej. Z drugiej jednak strony ustalenia tekstu planu z 2003 r. uniemożliwiają realizacji jakiegokolwiek zabudowy na nieruchomości skarżących. W uzasadnieniu ponownie zacytowano § 12 i 13 zaskarżonej uchwały i podniesiono, że pomimo tego, że zgodnie z ustaleniami planu działka nr [...] formalnie jest przeznaczona na cele budowlane - została w planie z 2003 r. przeznaczona na cele zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej - to w rzeczywistości plan z 2003 r. nie zawiera jakichkolwiek ustaleń dotyczących zasad zagospodarowania nieruchomości skarżących, co w konsekwencji uniemożliwia realizację jakiegokolwiek zabudowy. Zważywszy na powyższe, skarżący zarzucają obrazę prawa materialnego przez plan z 2003 r. w odniesieniu do dz. ew. [...].

Równocześnie wyjaśniono, że pomimo, iż działka nr ew. [...] nie znajduje się w całości w granicach terenu oznaczonego symbolem MN, skarżący wnoszą o uchylenie zaskarżonej uchwały w odniesieniu do całej ww. działki. Powyższe skarżący motywują nieregularnym kształtem działki w połączeniu z dokładnym zasięgiem poszczególnych terenów ustalonych na rysunku planu z 2003 r. Załącznik nr 5 potwierdza, że uchylenie planu z 2003 r. dla działki wyłącznie w zasięgu terenu MN pozostawiłoby de facto dwa fragmenty w granicach terenu oznaczonego w planie z 2003 r. symbolem 1MR.:

- długi, wąski pas terenu w północnej części działki,
- kształt zbliżony do trójkąta we wschodniej części działki.

Kształt przedmiotowych fragmentów uniemożliwia racjonalne zagospodarowanie działki, co potwierdza wnioszek o uchylenie planu z 2003 r. w odniesieniu do całej dz. ew. [...].

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy wniosła o oddalenie skargi i jednocześnie wskazała, że nie sprzeciwia się rozpatrzenia sprawy w trybie uproszczonym. W uzasadnieniu wyjaśniono stan faktyczny sprawy oraz powołano regulacje zaskarżonej uchwały odnoszące się do działki będącej własnością skarżących. W ocenie organu zachodzą wątpliwości co do tego, czy skarżący posiadają legitymację do złożenia skargi na przedmiotową uchwałę. Nieruchomość stanowiąca działkę nr ew. [...], obręb 10 Podgórz, została nabyta przez skarżących w 2021 r. natomiast kwestionowany plan zagospodarowania przestrzennego został przyjęty uchwałą z dnia 18 września 2003 r., a zatem przed nabyciem przez skarżących nieruchomości. Nie ulega zatem wątpliwości, że w dacie wejścia w życie uchwały skarżący nie byli właścicielami nieruchomości, więc nie posiadali interesu prawnego, o którym mowa w art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Stosownie do tego przepisu, każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego. Należy zatem przyjąć, że interes prawny winien istnieć w dniu wejścia w życie uchwały, co jednak w niniejszej sprawie nie miało miejsca. Organ podkreślił, że podobne stanowisko zajął Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 13 maja 2009 r., sygn. akt II OSK 1715/08, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z 13 września 2011 r. sygn. akt II SA/Kr 490/11 oraz Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w wyroku z dnia 16 lipca 2008 r., sygn. akt 270/08. W ww. orzeczeniach podkreślono, że skoro nieruchomości zostały nabyte przez skarżących po dacie wejścia w życie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego to uchwała nie pozbawiła praw wynikających z prawa własności („uchwała w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie mogła naruszyć interesu prawnego skarżących w rozumieniu art. 101 ust. 1 u.s.g., albowiem nie pozbawiła skarżących konkretnych praw, uprawnień, które istniały w dacie wejścia w życie zaskarżonej uchwały. W żaden sposób nie mogła bowiem ograniczyć wykonywania prawa własności w stosunku do działki, skoro działka ta została nabyta przez skarżących po podejściu w życie przedmiotowej uchwały. Zatem zaskarżona uchwała nie spowodowała następstwa w postaci ograniczenia lub pozbawienia skarżących prawa wynikającego z prawa własności do działki”).

Dodatkowym argumentem na poparcie powyższego poglądu, zdaniem Rady Gminy, jest fakt, że w dacie nabycia nieruchomości skarżącym było znane przeznaczenie nieruchomości w uchwale, która jest aktem prawa miejscowego i podlegała ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego, więc skarżący byli świadomi przed zakupem nieruchomości ograniczeń wynikających z kwestionowanej uchwały.

W ocenie Organu, w złożonej skardze skarżący nie wykazali również w sposób dostateczny zasadności uchylenia (ewentualnie stwierdzenia nieważności) uchwały nr VIII/49/2003 z dnia 18 września 2003 r. odnośnie do całej nieruchomości, tj. również co do części objętej oznaczeniem 1 MR, stanowiącej teren zabudowy mieszkaniowej zagrodowej. Podkreślono również, że skarżący nie zdołali zakwestionować prawidłowości procedury przyjęcia zaskarżoną uchwałą zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie zważył, co następuje:

Sprawa została rozpoznana w trybie uproszczonym na podstawie art. 119 pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tj. Dz. U. z 2023 r., poz. 1634 ze zm.; dalej jako: p.p.s.a.).

Kontrolą działalności organów administracji publicznej sprawowanej przez sądy administracyjne objęte są między innymi - zgodnie z art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a. - akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej, przy czym kryterium tej kontroli stanowi zgodność z prawem tych aktów (art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych - tj. Dz. U. z 2022 r. poz. 2492 ze zm.). Sąd, uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i p.p.s.a., stwierdza nieważność tej uchwały w całości lub w części albo stwierdza, że została wydana z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności (art. 147 § 1 p.p.s.a.).

Przed przystąpieniem do badania zasadności skargi wyjaśnić należy, że w sprawie znajduje zastosowanie art. 52 i art. 53 p.p.s.a. w brzmieniu obowiązującym przed 1 czerwca 2017 r. Zgodnie bowiem z art. 17 ust. 2 ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2017 r. poz. 935) przepisy art. 52 i art. 53 p.p.s.a., w brzmieniu nadanym ustawą nowelizacyjną, stosuje się do aktów i czynności organów administracji publicznej dokonanych po dniu wejścia w życie niniejszej ustawy. Zaskarżona uchwała została wydana przed wejściem w życie wspomnianej nowelizacji, tj. przed 1 czerwca 2017 r.

Badając formalną dopuszczalność wniesionej skargi wskazać należy, że zgodnie z art. 52 § 3 p.p.s.a. jeżeli ustawa nie przewiduje środków zaskarżenia w sprawie będącej przedmiotem skargi, skargę na akty lub czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 i 4a p.p.s.a., można wnieść po uprzednim wezwaniu na piśmie właściwego organu - w terminie czternastu dni od dnia, w którym skarżący dowiedział się lub mógł się dowiedzieć o wydaniu aktu lub podjęciu innej czynności - do usunięcia naruszenia prawa. Sąd, po wniesieniu skargi, może uznać, że uchybienie tego terminu nastąpiło bez winy skarżącego i rozpoznać skargę. Z kolei w myśl art. 53 § 2 tej ustawy w przypadkach, o których mowa w art. 52 § 3 i 4 p.p.s.a., skargę wnosi się w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia odpowiedzi organu na wezwanie do usunięcia naruszenia prawa, a jeżeli organ nie udzielił odpowiedzi na wezwanie, w terminie sześćdziesięciu dni od dnia wniesienia wezwania o usunięcie naruszenia prawa.

Zgodnie zaś z art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (w brzmieniu sprzed nowelizacji - dalej 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 - po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia - zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego.

Z wymienionych powyżej przepisów wynika, że warunkiem formalnym skutecznego zaskarżenia uchwały rady gminy jest wykazanie, że:

- 1) zaskarżona uchwała jest uchwałą z zakresu administracji publicznej,
- 2) wcześniej bezskutecznie wezwano gminę do usunięcia naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia skarżącego,
- 3) zachowany został termin do wniesienia skargi do sądu administracyjnego.

Należy podkreślić, że skarga w niniejszej sprawie została poprzedzona bezskutecznym wezwaniem do usunięcia naruszenia prawa (organ uchwałodawczy nie udzielił odpowiedzi na wezwanie). Dlatego też stosownie do art. 53 § 2 p.p.s.a. skarga została złożona z zachowaniem 60-dniowego terminu liczonego od daty wniesienia wezwania do usunięcia naruszenia prawa (wezwanie wpłynęło do Urzędu Gminy Wilków w dniu 20 czerwca 2023 r., natomiast skarga wpłynęła do Urzędu Gminy Wilków w dniu 28 lipca 2023 r.).

Podmiot, który zaskarża uchwałę do sądu i domaga się stwierdzenia jej nieważności, musi wykazać interes prawny, który został naruszony określoną uchwałą, co wynika z powołanego wyżej art. 101 ust. 1 u.s.g. Skargę na uchwałę organu gminy może wnieść tylko ten, kto zgodnie z normą prawa materialnego ma interes prawny lub uprawnienie. Przez pojęcie interesu prawnego należy rozumieć interes zgodny z prawem i interes chroniony przez prawo. Istotą interesu prawnego jest jego związek z konkretną normą prawa materialnego, tzn. taką normą, którą można wskazać jako jego podstawę i z której podmiot legitymujący się tym interesem może wywodzić swoje racje. Interes prawny i uprawnienie powinny wynikać z przepisów prawa materialnego, te bowiem przepisy są źródłem uprawnień i interesów prawnych (zob. wyrok NSA z dnia 29 stycznia 1992 r. sygn. akt I SA 1355/91, Lex nr 26058).

Zatem skargę w oparciu o ten przepis szczególnie może wnieść ten, kto wykaze, że jego indywidualny interes prawny znajduje ochronę w aktualnie funkcjonującym porządku prawnym i został naruszony kwestionowaną uchwałą rady gminy. Interes prawny osoby, która wnosi skargę w tym trybie musi wynikać z przepisu prawa materialnego kształtującego sytuację prawną osoby skarżącej. Interes prawny takiej osoby uwidacznia się w tym, że osoba ta działa bezpośrednio, we własnym imieniu i posiada roszczenie o przyznanie uprawnienia lub zwolnienie z nałożonego obowiązku. Kryterium "interesu prawnego" posiada więc charakter materialnoprawny i wymaga stwierdzenia, czy zachodzi związek między strefą indywidualnych praw i obowiązków skarżącego, a kwestionowanym w skardze aktem lub czynnością organu administracji. Naruszenie tak rozumianego interesu prawnego w przypadku uchwały rady gminy w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego niewątpliwie wykazać może podmiot będący właścicielem działek znajdujących się w obszarze objętym miejscowym planem (por. wyrok WSA w Gliwicach z 15.05.2023 r., II SA/Gl 1794/22, LEX nr 3571120).

Skarżący wywodzą swój interes prawny do zaskarżenia uchwały z prawa własności działki nr ewid. [...], znajdującej się w obrębie 0010 Podgórz, gmina Wilków, która objęta jest ustaleniami zawartymi w przedmiotowym planie miejscowym. Do skargi dołączono wypis z rejestru gruntów, z którego wynika, że małżeństwo C. J. K. oraz A. B.-K. są właścicielami działki nr [...] składającej się z nieużytków oraz gruntów ornych o łącznej powierzchni 0,4419 ha. Fakt, że skarżący są właścicielami przedmiotowej nieruchomości został również potwierdzony przez Radę Gminy Wilków w odpowiedzi na skargę, w której wskazano ponadto, że skarżący są jej właścicielami od 2021 r.

Mając na uwadze powyższą okoliczność, tut. Sąd, wbrew wątpliwościom Rady Gminy Wilków, uznał, że skarżący posiadają interes prawny w zaskarżeniu uchwały zmieniającej plan miejscowy z 18 września 2003 r. Sąd w składzie rozpatrującym niniejszą sprawę nie podziela poglądu zaprezentowanego w powołanym w odpowiedzi na skargę orzecznictwie, zgodnie z którym, skarżący, którzy nabyli działkę już po dniu wejściu w życie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie mogą skutecznie zarzucać planowi naruszenie ich interesu prawnego do zagospodarowania działki innego niż ustala plan (tak m.in. w wyroku NSA z 13.05.2009 r., II OSK 1715/08, LEX nr 574684).

Zdaniem Sądu skarżący legitymują się interesem prawnym do zaskarżenia uchwały w sprawie zmiany planu miejscowego w części odnoszącej się do terenów działki będącej ich własnością. Dlatego też Sąd merytorycznie rozpatrzył skargę mając na względzie zapisy uchwały dotyczące terenów działki nr ewid. [...], obręb 0010 Podgórz.

Odnosząc się do interesu prawnego tut. Sąd miał na względzie stanowisko sądów administracyjnych, w którym wyjaśniono, że nabycie nieruchomości w okresie, gdy zaskarżona uchwała już obowiązuje nie uniemożliwia następczo zaskarżenia jej w trybie art. 101 u.s.g. i wykazania, że postanowienia tej uchwały naruszają interes prawny strony skarżącej. Warunkiem do skutecznego wniesienia skargi jest to, aby poprzednik prawny nabywcy nieruchomości nie korzystał z przysługujących mu uprawnień do zaskarżenia takiej uchwały (zob. wyrok NSA z 8.07.2014 r., II OSK 3005/12, LEX nr 1519357). Prawidłowe jest uznanie, że sam fakt zbycia nieruchomości nie powoduje wygaśnięcia uprawnień z art. 101 ust. 1 u.s.g., lecz skutkuje jedynie przejściem tych uprawnień w ślad za prawem własności (wyrok NSA z 20.12.2017 r., II OSK 718/16, LEX nr 2508388). Skoro zatem skarżący nabyli wskazaną powyżej działkę w 2021 r., a jej poprzedni

właściciele nie zaskarżyli planu miejscowego z dnia 18 września 2003 r. (co jest bezsporne), to uprawnienie to przysługuje obecnym właścicielom nieruchomości.

Odnosząc się do zaskarżonej uchwały należy uznać, że przyjęte w niej rozwiązania dotyczące terenów oznaczonych w planie symbolem MN (dla działki nr ewid. [...]) w sposób istotny naruszają przepisy ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 7 lipca 1994 r., a także wyrażoną w Konstytucji zasadę proporcjonalności. Wskazać należy, iż w orzecznictwie sądów administracyjnych wyrażany jest słuszny pogląd, że w przypadku planów miejscowych uchwalonych na podstawie ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym istnieje podstawa do poszerzenia zakresu kontroli takiego planu przewidzianego w art. 27 u.z.p. na podstawie art. 91 ust. 1 i 4 u.s.g, który stanowi, iż nieważna jest uchwała sprzeczna z prawem, jeżeli naruszenie prawa ma charakter istotny (por. wyrok WSA w Warszawie z 14 stycznia 2021 r., sygn. akt IV SA/Wa 1529/20, wyrok WSA w Warszawie z 16 września 2020 r., sygn. akt IV SA/Wa 717/20, wyrok NSA z 12 września 2012 r., sygn. akt II OSK 1422/12). Dlatego też pomimo braku podstaw do stwierdzenia nieważności uchwały z uwagi na naruszenie procedury jej sporządzania i uchwalania (tego rodzaju naruszeń nie stwierdzono), to jednak z uwagi na istotne braki w uchwale właściwe było stwierdzenie jej nieważności w części – zgodnie z żądaniem zawartym w skardze.

Zasadnie wskazują skarżący, że stosownie do obowiązujących w dacie uchwalania zaskarżonego planu przepisów ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym w planie miejscowym powinny znaleźć się regulacje w zakresie ustalenia przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenu (art. 2 ust. 1 u.z.p.). Stosownie do art. 10 ust. 1 pkt 6 u.p.z., który stanowi uszczegółowienie powyższej normy, w planie miejscowym organ powinien ustalić lokalne warunki, zasady i standardy kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym również linie zabudowy i gabaryty obiektów, a także maksymalne i minimalne wskaźniki intensywności zabudowy. Regulacje w tym zakresie są konieczne, aby umożliwić właściwe zagospodarowanie terenu przez podmioty, posiadające tytuł prawny do określonej nieruchomości, gdyż ustalenia planu kształtują sposób wykonania prawa własności (art. 3 pkt 1 oraz art. 33 u.z.p.) Przyjęcie w zaskarżonym planie miejscowym, że należąca do skarżących działka znajduje się w terenie MN przeznaczonym dla zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej bez ustalenia szczegółowych zasad kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu narusza istotnie powołaną ustawę. Rada Gminy Wilków w rozdziale III planu miejscowego w § 12 pkt IV ppt 3 (w części odnoszącej się do mieszkalnictwa) zawarła regulację, która w sposób wyczerpujący nie odnosi się do terenów oznaczonych symbolem MN. Z brzmienia wskazanego przepisu wynika, że wyznacza się tereny zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej (MN), na których ustala się zasady: 1. adaptacja istniejących budynków wielorodzinnych w Kol. Szczekarków, Kol. Wilków i Zagłobie, 2. dopuszcza się modernizację i rozbudowę obiektów związaną z poprawą standardu budynku i mieszkań, estetyki wykończenia i architektury zabudowy. W sytuacji, gdy działka skarżących w dacie uchwalania zaskarżonego planu (a także obecnie) nie była zabudowana to faktycznie nie została objęta żadnymi szczegółowymi ustaleniami planistycznymi. Cytowany § 12 odnoszący się do terenu MN reguluje wyłącznie zasady zagospodarowania na wybranych działkach zabudowanych, znajdujących się w wymienionych w tym przepisie miejscowościach oraz dopuszcza modernizację i rozbudowę obiektów już istniejących (w ograniczonym zakresie). Regulacja planu nie odnosi się natomiast w ogóle do działek, które zostały oznaczone w planie symbolem MN, a nie były zabudowane - nie wprowadza i nie ustala żadnych warunków, zasad i standardów kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu. Taki sposób kształtowania przepisów prawa miejscowego wyklucza, jak podkreślali również skarżący, możliwość zagospodarowania działki nr ewid. [...] znajdującej się wprawdzie na terenach zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej, ale nie objętej żadnymi szczegółowymi, wymaganymi przez ustawę regulacjami. Przyjęte w tym zakresie ustalenia planu miejscowego są niepełne, a więc wadliwe (por. wyrok WSA we Wrocławiu z 31.01.2023 r., II SA/Wr 635/22, LEX nr 3486016).

Istotne jest to, że uchwalone przez Radę Gminy Wilków przepisy dotyczące terenów MN kształtują sposób wykonania prawa własności nieruchomości (art. 33 u.z.p.) w zakresie, który jest nie do pogodzenia z konstytucyjną zasadą państwa prawnego i wynikającą z niej zasadą proporcjonalności. Zaskarżone regulacje uniemożliwiają bowiem jakąkolwiek formę zagospodarowania należącej do skarżących działki, ingerując w sposób nieuprawniony w przysługujące im prawo własności. Wynikające z zaskarżonej uchwały ograniczenie jednego z podstawowych praw chronionych konstytucyjnie, jakim jest prawo własności, stanowi nadmierną ingerencję władzy publicznej w istotę tego prawa, a zatem musi być uznane za niezgodne z prawem (por. wyrok NSA w Katowicach z 18.12.2003 r., II SA/Ka 3620/01, LEX nr 681850). Realizacja władztwa planistycznego wiąże się w sposób oczywisty z ingerencją w prawo własności, jednakże regulacje planu miejscowego powinny pozwalać na racjonalne realizowanie tego prawa, a nie na ograniczenie, które faktycznie uniemożliwia zagospodarowanie działki skarżących. Ustalenia przyjęte w planie, które z jednej strony

kwalifikują działkę pod zabudowę wielorodzinną, a z drugiej nie uszczegóławiają warunków tej zabudowy (wprowadzając faktyczny zakaz zabudowy) stanowią nadmierną ingerencję Rady Gminy Wilków w prawo własności skarżących.

W orzecznictwie sądów administracyjnych zwraca się uwagę, że poza regulacjami ustawodawstwa zwykłego organy gminy przy stanowieniu treści aktu planistycznego muszą uwzględnić również normy konstytucyjne, w tym ustanowioną w art. 31 ust. 3 zasadę proporcjonalności i wynikający z art. 64 ust. 3 zakaz nadmiernej ingerencji w chronione prawo własności. Naruszenie wskazanych zasad stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały planistycznej, co w przedmiotowej sprawie nastąpiło. (por. wyrok TK z 9 lipca 2007 r. sygn. P 30/06, OTK-A 2007, Nr 7, poz. 74)

Stwierdzając nieważność planu miejscowego w zakresie odnoszącym się do działki nr ewid. [...] Sąd wziął pod uwagę fakt, że została ona objęta nie tylko ustaleniami planistycznymi przewidzianymi dla terenów oznaczonych symbolem MN, ale także symbolem 1MR. Stwierdzenie nieważności uchwały wyłącznie w zakresie ustaleń odnoszących się do terenów oznaczonych symbolem MN nie byłoby właściwe. Pozostawienie bowiem fragmentu tej działki w ramach regulacji odnoszącej się do terenów oznaczonych symbolem 1MR również uniemożliwiłoby racjonalne zagospodarowanie tej nieruchomości i byłoby sprzeczne z regulacjami ustawy nakazującymi precyzyjne ustalanie warunków i zasad zabudowy oraz zagospodarowania dla terenów objętych regulacjami planistycznymi.

O zwrocie na rzecz skarżących kosztów postępowania orzeczono na podstawie w art. 200 i art. 205 § 1 p.p.s.a. Zasądzone koszty postępowania obejmują uiszczony wpis sądowy od wniesionej skargi w wysokości 300 zł.

Mając na uwadze powyższe WSA w Lublinie orzekł jak w sentencji wyroku.