



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 29 stycznia 2025 r.

Poz. 646

Sygn. akt II SA/Lu 582/24



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 24 października 2024 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie

w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Jacek Czaja (sprawozdawca)
Sędziowie	Asesor sądowy Maciej Gapski Sędzia WSA Grzegorz Grymuza
Protokolant	Referent Kinga Kościejewska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 24 października 2024 r.

sprawy ze skargi I. S.

na uchwałę Rady Gminy Terespol

z dnia 22 grudnia 2003 r., nr X/81/2003

w przedmiocie uchwalenia zmian miejscowego planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego gminy Terespol

- I. stwierdza nieważność § 4 pkt 24 uchwały Nr X/81/2003 Rady Gminy Terespol z dnia 22 grudnia 2003 r. w sprawie uchwalenia zmian miejscowego planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego gminy Terespol w części dotyczącej działki o numerze ewidencyjnym (...), obręb Zastawek, gmina Terespol;
- II. zasądza od Rady Gminy Terespol na rzecz I. S. kwotę 300 zł (trzysta złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania.

Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.

Uzasadnienie

I. W. S. (skarżąca) wniosła skargę, na podstawie art. 101 ustawy z 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2024r., poz. 1465, dalej jako „u.s.g.”) w zw. z art. 28 ust. 1 ustawy z 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2024r., poz.1130, dalej jako „u.p.z.p.”), na uchwałę Rady Gminy Terespol z dnia 22 grudnia 2003 r., nr X/81/2003 w sprawie uchwalenia zmian miejscowego planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego gminy Terespol (dalej jako „uchwała/plan”), domagając się stwierdzenia nieważności tej uchwały w zakresie § 4 pkt 24.

Zgodnie z tym przepisem w miejscowym planie ogólnego zagospodarowania przestrzennego gminy Terespol, dla obszarów oznaczonych symbolem „RL – lasy”, przyjęto m.in. następujące ustalenie: a) zakaz lokalizowania wszelkich budynków (z wyjątkiem bezpośrednio związanych z gospodarką leśną) w lasach i w odległości mniejszej niż 30 metrów od ściany lasu - z wyjątkiem ustaleń jak dla MN I) i MR j (...).

Skarżąca podniosła, że jest właścicielką objętej tymi postanowieniami działki nr ewid. (...), o pow. 7,8184 ha położonej w obrębie Zastawek gmina Terespol. Działkę tworzą grunty rolne zabudowane domem mieszkalnym, stodołą i oborą, a także grunty orne, zadrzewione i zakrzewione użytki rolne, sad, łąki i pastwiska. Nieruchomość skarżącej objęta jest księgą wieczystą nr (...) prowadzoną przez Sąd Rejonowy w Białej Podlaskiej. Na załączonej do skargi kopii mapy ewidencji gruntów, użytki rolne zabudowane oznaczono „B”, a na kopii spisu gruntów - „B-RVI”. Skarżąca planuje rozbudowę domu mieszkalnego, jednak jest to niemożliwe ze względu na przeznaczenie działki w § 4 pkt 24 planu pod tereny leśne.

W związku z tym skarżąca wniosła o stwierdzenie nieważności tego przepisu, zarzucając Radzie Gminy Terespol naruszenie:

1. art. 1 ust. 2 pkt 3, 7, 11 oraz art. 3 ust. 1 i art. 6 ust. 1 i 2 u.p.z.p. poprzez istotne naruszenie zasad sporządzania planu polegające na bezpodstawnym ograniczeniu prawa własności skarżącej;

2. art. 31 ust. 3 w zw. z art. 4 i art. 32 ust. 2 Konstytucji w zw. z art. 140 k.c. oraz w zw. z art. 4 ustawy z dnia 7 lipca 1994r. - Prawo budowlane i przewidzianą w powołanej normie zasadę równości wobec prawa oraz proporcjonalności poprzez nadmierne ograniczenie prawa własności skarżącej bez racjonalnego uzasadnienia,

3. art. 140 k.c. w zw. z art. 20 Konstytucji poprzez bezpodstawne ograniczenie możliwości korzystania z gruntów w sposób zgodny z ich społeczno-gospodarczym przeznaczeniem,

Skarżąca odniosła się obszernie do kwestii granic władztwa planistycznego przysługującego gminie i wskazała, że przekroczenie tych granic stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu, uzasadniające stwierdzenie jego nieważności (art. 28 ust. 1 u.p.z.p.). Jej zdaniem, Gmina Terespol nadużyła przysługujących jej uprawnień wprowadzając niekorzystne dla skarżącej regulacje arbitralnie, bez uzasadnionych wyższymi celami potrzeb i bez wyważenia interesu publicznego i prywatnego skarżącej. Skarżąca wskazała, że dwukrotnie bezskutecznie zwracała się do organów gminy o zmianę planu.

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy Terespol, reprezentowana przez Wójta Gminy Terespol, co do zasady przyłączyła się do skargi i wniosła o stwierdzenie nieważności § 4 pkt 24 uchwały w części odnoszącej się do działki nr ewid. (...) w części ewidencyjnie oznaczonej inaczej, niż las. Rada wyjaśniła, że sporna działka została w zaskarżonym planie objęta dwoma symbolami: 3RL (lasy) (§ 4 pkt 24) oraz 2RZ (łąki i pastwiska) (§ 4 pkt 26), w których obowiązuje co do zasady zakaz zabudowy. Rada przyznała, że takie zapisy planu całkowicie uniemożliwiają skarżącej realizację na jej działce planowanej inwestycji, polegającej na rozbudowie budynku mieszkalnego, który położony jest na gruncie ornym Br RVI (załączniku 106 B do planu).

Zdaniem Rady, nie ma jednak podstaw do stwierdzenia nieważności § 4 pkt 24 uchwały w odniesieniu do całego obszaru objętego planem, gdyż skarżąca posiada legitymację skargową wyłącznie w odniesieniu do jej działki, a więc w trybie art. 101 ust. 1 u.s.g. nie może domagać się stwierdzenia nieważności wskazanego przepisu w odniesieniu do terenów niebędących jej własnością. W przypadku zaskarżenia uchwały organu gminy w trybie art. 101 ust. 1 u.s.g. kontrola zaskarżonego aktu dokonywana jest wyłącznie w granicach wyznaczonych naruszeniem indywidualnego interesu prawnego strony opartego na przysługującym jej tytule prawnym (prawie własności) do oznaczonej nieruchomości objętej planem. Przyjęcie poglądu, że w razie zaskarżenia uchwały w sprawie planu miejscowego w trybie art. 101 ust. 1 u.s.g., sąd może badać i stwierdzić nieważność całej uchwały, niezależnie od tego, czy zarzucane i stwierdzone naruszenia odnoszą się do całości planu, czy tylko części, która odnosi się do nieruchomości strony skarżącej, prowadziłoby w efekcie do wypaczenia istoty skargi z art. 101 ust. 1 u.s.g., gdyż skarga taka nie różniłaby się w takiej sytuacji od skargi organu nadzoru składanej w trybie art. 93 ust. 1 u.s.g., której celem jest wyeliminowanie z obrotu prawnego sprzecznej z prawem uchwały organu samorządu.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje.

Skarga zasługuje na uwzględnienie.

Przede wszystkim należy podnieść, że przedmiotem skargi jest żądanie stwierdzenia nieważności § 4 pkt 24 uchwały w części dotyczącej działki skarżącej nr ewid. (...), a nie, jak wskazuje Rada Gminy

w odpowiedzi na skargę, w odniesieniu do całego obszaru objętego planem. Wprawdzie w petitum skargi skarżąca jako żądanie wskazała „stwierdzenie nieważności uchwały w zaskarżonej części tj. w zakresie § 4 pkt 24 tej uchwały”, to jednak zarówno z treści zarzutów, jak i uzasadnienia skargi wynika, że faktycznie domaga się stwierdzenia wskazanego przepisu jedynie w części obejmującej jej działkę nr (...).

Skarga została 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 uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego.

Skarżąca, jako aktualna właścicielka działki nr (...) objętej ustaleniami § 4 pkt 24 planu, posiada interes prawny (legitymację skargową) do zaskarżenia uchwały w części. Sporne postanowienia cyt. uchwały Rady Gminy Terespol w sprawie uchwalenia zmian miejscowego planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego wprowadziły zakaz zabudowy jej nieruchomości, w tym rozbudowy istniejących budynków położonych na tej nieruchomości, co wprost ogranicza prawo własności. Dla dopuszczalności skargi nie ma przy tym znaczenia okoliczność, że w dacie podejmowania spornej uchwały skarżącej nie przysługiwało prawo własności do wskazanej nieruchomości. Ugruntowany jest już w orzecznictwie sądów administracyjnych pogląd, że wejście w życie uchwały w przedmiocie planu miejscowego przed nabyciem nieruchomości przez aktualnego właściciela nie stanowi przeszkody do wniesienia skargi na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g., w sytuacji, gdy dotychczasowy właściciel nie skorzystał z tego uprawnienia. (zob. np. wyroki NSA: z 9 czerwca 2021r., sygn. akt II OSK 342/21; z 21 września 2017r., sygn. akt II OSK 1783/16 oraz z 17 stycznia 2018 r., sygn. akt II OSK 467/17).

Stosownie do art. 147 § 1 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2024 r., poz. 395; 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 szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, w myśl art. 14 ust. 8 powołanej ustawy, stanowi akt prawa miejscowego, a zatem, stosownie do art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji, jest on źródłem prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Między innymi treść przepisów planu miejscowego określa granice wykonywania prawa własności. Nie ulega więc wątpliwości, że zapisy planu mogą naruszać interes prawny właścicieli nieruchomości znajdujących się na obszarze objętym tym aktem.

Do przypadków istotnego naruszenia prawa przy uchwalaniu planu miejscowego należy przekroczenie granic władztwa planistycznego, co w konsekwencji uzasadnia - w myśl art. 28 ust. 1 u.p.z.p. - unieważnienie całości lub części planu miejscowego.

Zarzuty skargi w niniejszej sprawie sprowadzają się do twierdzenia o przekroczeniu przez Radę Gminy Terespol granic władztwa planistycznego przy sporządzeniu zaskarżonego planu - w odniesieniu do nieruchomości skarżącej. Skarżąca wskazała, że przekroczenie granic władztwa planistycznego przez Radę Gminy Terespol polegało na bezzasadnym przeznaczeniu jej działki nr 293/1 na tereny „RL – lasy”, bez prawa zabudowy. Skarżąca podniosła, że wskazana działka jest zabudowana od kilkudziesięciu lat, a część tej działki w ewidencji budynków i gruntów oznaczona jest symbolem „B – tereny mieszkaniowe”.

Zarzuty skargi są trafne, na co zresztą wskazała sama Rada Gminy Terespol w odpowiedzi na skargę, oświadczając, że przyłącza się do skargi i wnosi o stwierdzenie nieważności § 4 pkt 24 zaskarżonej uchwały, w części odnoszącej się do działki nr ewid. (...).

Podkreślić należy, że wprowadzenie w planie miejscowym ograniczeń prawa własności nieruchomości winno być uzasadnione względami interesu publicznego, przy czym dla oceny sposobu realizowania przez organ tego aspektu władztwa planistycznego podstawowe znaczenie ma przedstawienie przez organ motywów jego działania i podstaw takiej, a nie innej ingerencji w prawo własności (por. wyrok NSA z 27 stycznia 2011 r., sygn. akt II OSK 83/10).

Jak wynika z niekwestionowanych okoliczności sprawy, sporna działka została w zaskarżonym planie objęta dwoma symbolami: 3RL (lasy) (§ 4 pkt 24) oraz 2RZ (łąki i pastwiska) (§ 4 pkt 26), w których obowiązuje co do zasady zakaz zabudowy, pomimo tego, że działka ta jest zabudowana od kilkudziesięciu lat. Ponadto, jak wynika z danych ujawnionych w rejestrze gruntów, działka nr (...) stanowi nieruchomość o zróżnicowanym charakterze zagospodarowania, w tym obejmuje zarówno lasy (o pow. 6.4834 ha), jak i łąki, pastwiska, grunty

orne, a nadto - co jest istotne w okolicznościach niniejszej sprawy - grunty rolne zabudowane 9 o pow. 0.1086 ha). Jest także bezsporne w sprawie, że zapisy planu pomijają sposób legalnego zagospodarowania działki istniejącej w dacie wejścia w życie tego planu, uniemożliwiając obecnie jakąkolwiek rozbudowę istniejącego budynku mieszkalnego, położonego na części opisanej działki - obejmującej grunt rolny zabudowany Br_RVI (załącznik 106 B do planu).

W rozpoznawanej sprawie jest oczywiste, że sporne postanowienia zaskarżonej uchwały ingerują władczo w przysługujące skarżącej prawo własności nieruchomości - w istotnym zakresie, gdyż uniemożliwiają rozbudowę istniejącego budynku mieszkalnego. Ograniczenie to nie uwzględnia legalnie powstałej zabudowy, przy czym organ nie wskazał z jakiego powodu zakaz ten został wprowadzony w odniesieniu do całej nieruchomości skarżącej.

Podkreślić trzeba, że przysługujące gminie władztwo planistyczne nie jest nieograniczone. Skuteczne wyłączenie zarzutu arbitralności przy wykonywaniu władztwa planistycznego wymaga wykazania, że nie doszło do przekroczenia granic uznania przysługującego w tym zakresie gminie, a w szczególności zasady proporcjonalności. W wyroku z 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; 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.

Przyjmuje się również, że każdorazowe ograniczenie prawa własności musi być proporcjonalne. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 7 lutego 2001 r., sygn. akt K 27/00 wskazał, że organy gminy, 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. Przyznanie 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. Władztwo planistyczne przysługujące gminie, prowadzić może do ograniczeń w wykonywaniu prawa własności nieruchomości objętych planem, jednak nie może cechować się dowolnością; nie może przekraczać granic uznania planistycznego, a organ musi respektować reguły składające się na istotę zasady proporcjonalności.

Zbieżny z powyższym kierunek orzecznictwa utrwalił się w orzeczeniach sądów administracyjnych, gdzie przyjmuje się, że akty planistyczne gminy mogą 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. np. wyrok WSA w Warszawie z 9 kwietnia 2019 r., IV SA/Wa 3029/18).

Bezsporne okoliczności ujawnione w dokumentacji planistycznej organu w niniejszej sprawie nie pozwalają na przyjęcie, że Rada Gminy Terespol, przeznaczając działkę skarżącej pod tereny leśne, bez możliwości jej zabudowy, wyważyła należycie interes właściciela tej działki i interes publiczny. Jak już wyżej podniesiono, działka nr ewid. (...) była częściowo zabudowana przed podjęciem uchwały nr X/81/2003 w sprawie zmian miejscowego planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego. Zabudowa ta nadal istnieje, w tym znajduje się tam budynek mieszkalny, który skarżąca chce rozbudować, przy czym pozbawienie jej tej możliwości nie zostało w ogóle uzasadnione.

Powyższe prowadzi do wniosku, że 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, w świetle przepisów art. 27 u.z.p. (obecnie art. 28 u.p.z.p.) istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego. Naruszenie to jest podstawą, stosownie do art. 147 p.p.s.a., stwierdzenia nieważności omawianej

uchwały w części - tekstowej i graficznej - dotyczącej działki należącej do skarżącej, nr ewid. (...), o pow. 7,8184 ha położonej w obrębie Zastawek gmina Terespol.

Z tych względów należało orzec jak w punkcie I sentencji wyroku. Orzeczenie o zwrocie kosztów postępowania (punkt II sentencji) uzasadniają przepisy art. 200 i art. 205 p.p.s.a.

Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.