



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 3 lipca 2023 r.

Poz. 4025

WYROK NR II OSK 1063/21 NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO

z dnia 5 października 2022 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący:

sędzia NSA Arkadiusz Despot - Mładanowicz

Sędziowie:

sędzia NSA Tomasz Bąkowski (spr.)

sędzia del. WSA Grzegorz Rząsa

Protokolant:

st. inspektor sądowy Monika Dworakowska

po rozpoznaniu w dniu 5 października 2022 r.

na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej

skargi kasacyjnej L.P.

od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu

z dnia 22 grudnia 2020 r., sygn. akt II SA/Wr 422/20

w sprawie ze skargi L.P.

na uchwałę Rady Miejskiej w Głogowie

z dnia 18 grudnia 2019 r., nr XVIII/158/19

w przedmiocie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania
przestrzennego Starego Miasta w Głogowie

- 1. uchyla zaskarżony wyrok i stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały;**
- 2. zasądza od Gminy Miasta Głogów na rzecz L.P. kwotę 1407 (jeden tysiąc czterysta siedem) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.**

Uzasadnienie

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu wyrokiem z dnia 22 grudnia 2020 r., sygn. akt II SA/Wr 422/20, oddalił skargę L.P. na uchwałę Rady Miejskiej w Głogowie z dnia 18 grudnia 2019 r., nr XVIII/158/19 w przedmiocie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Starego Miasta w Głogowie.

Wyrok ten został wydany w następującym stanie faktycznym i prawnym sprawy.

L.P. wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu skargę na wskazaną powyżej uchwałę, zarzucając jej:

- art. 6 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn.: Dz.U. z 2018 r., poz. 1945 ze zm., dalej: "u.p.z.p.") w związku z art. 140 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r. poz. 1145 ze zm., dalej: "k.c.") oraz art. 21, 31 ust. 3, art. 32 oraz art. 64 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. nr 78, poz. 483 ze zm., dalej: "Konstytucja RP"), poprzez przekroczenie granic władztwa planistycznego polegające na nieuzasadnionym pozbawieniu właściciela nieruchomości nr ewid. 83 jego prawa własności i dokonanie zmiany dotychczasowego przeznaczenia nieruchomości z terenu zabudowy mieszkaniowo – usługowej na teren zieleni urządzonej – publicznie dostępny plac, co pozostaje w sprzeczności z konstytucyjną zasadą proporcjonalności, równości, oraz ochrony prawa własności, a także bez koniecznego uzasadnienia dla takiego ograniczenia, w szczególności wobec braku istnienia przesłanki ważnego interesu publicznego dla takiego wywłaszczenia;
- art. 4 ust. 1 u.p.z.p. w zw. z art. 19 ust. 1 u.p.z.p. w zw. z art. 17 pkt 4 i pkt 12 u.p.z.p. oraz art. 18 ust. 1 u.p.z.p., poprzez przekroczenie granic władztwa planistycznego gminy na skutek nieuwzględnienia wniosków i uwag skarżącego wskazujących na naruszenie jego interesu prawnego na skutek nieproporcjonalnej ingerencji w prawo własności i dokonanie zmiany dotychczasowego przeznaczenia nieruchomości z terenu zabudowy mieszkaniowo – usługowej na teren zieleni urządzonej – publicznie dostępny plac;
- art. 9 ust. 4 u.p.z.p. oraz art. 10 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p., poprzez uchwalenie zaskarżonego planu pomimo niezgodności jego postanowień ze Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego obowiązujących dla obszaru objętego planem.

W oparciu o tak sformułowane zarzuty skarżący wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości oraz zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

W uzasadnieniu skarżący wyjaśnił, że jest współwłaścicielem nieruchomości oznaczonej nr ewid. 83, położonej w Głogowie w obrębie geodezyjnym 7 Stare Miasto. W zaskarżonej uchwale dokonano zmiany przeznaczenia terenu, na którym jest położona ta nieruchomość, oznaczonego w dotychczasowym planie miejscowym symbolem 8MU jako teren zabudowy mieszkaniowo – usługowej na teren zieleni urządzonej – publicznie dostępny plac. Skarżący zaznaczył, że zmiana planu obejmuje tylko jedną działkę, tj. nieruchomość skarżącego.

Skarżący przypomniał, że wcześniej, tj. w 2005 roku Rada Gminy Głogów uchwaliła zmianę miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Starego Miasta w Głogowie (uchwała z dnia 19 kwietnia 2005 r.), która zmieniała przeznaczenie działki nr 83 dokładnie w taki sam sposób jak zaskarżana obecnie uchwała (na plac publiczny). W wyniku rozpoznania skargi współwłaściciela wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 21 listopada 2006 r., sygn. akt II SA/Wr 269/06, stwierdzono nieważność tej uchwały.

Dodatkowo skarżący zauważył, że Gmina Głogów była wcześniej właścicielem przedmiotowej działki (zanim sprzedała ją skarżącemu), a zatem miała możliwość realizacji na tym obszarze publicznego placu. Jednakże tego nie uczyniła, a jej zamiarem było zabudowanie całości Starego Miasta w sposób nawiązujący do historycznej zabudowy. Historycznie bowiem na przedmiotowym obszarze znajdowały się zabudowania Starego Miasta (m.in. kamienice), a nie plac. Teren ten nigdy nie był placem publicznym. Docelowo skarżący również miał zamiar zabudować działkę objętą planem, jednak w związku ze zmiennymi cyklami koniunkturalnymi w gospodarce oraz komplikacjami na etapie projektowym z Gminą (która również

odpowiada za ew. pozwolenia, uzgodnienia w procesie inwestycyjnym) skarżący do tej pory nie zrealizował planów inwestycyjnych.

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska w Głogowie wniosła o jej oddalenie.

W uzasadnieniu organ wskazał, że podniesiony w skardze zarzut nadużycia władztwa planistycznego, jest niezgodny z uprawnieniami, jakie daje gminie art. 6 ust. 1 u.p.z.p., a zmiana przeznaczenia spornej działki z zabudowy mieszkalno – usługowej na teren zieleni urządzonej – publicznie dostępny plac umotywowana była ważnym interesem publicznym, który w tym przypadku miał charakter nadrzędny nad ochroną interesu prywatnego. Podejmując taką decyzję kierowano się położeniem nieruchomości, jej cechami funkcjonalno – przestrzennymi, a także stanem jej zagospodarowania i degradującym wpływem na otaczającą przestrzeń odbudowanego ze zniszczeń wojennych Starego Miasta w Głogowie. Właściciele nieruchomości bowiem od niespełna 25 lat nie podjęli żadnej skutecznej próby jej zabudowy, pomimo że umożliwiał to dotychczas obowiązujący plan.

Z uwagi na brak ze strony współwłaścicieli woli zabudowy nieruchomości, jak również na odrzucenie propozycji nabycia nieruchomości przez gminę, uchwałą Rady Miejskiej w Głogowie nr XXVIII/241/2005 z dnia 19 kwietnia 2005 r. dokonano zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego tejże nieruchomości z zabudowy mieszkalno – usługowej na plac publiczny i miejsca organizowania imprez masowych.

Organ wskazał, że plan ten został zaskarżony i wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu sygn. akt II SA/Wr 269/06 z dnia 21 listopada 2006 r. stwierdzono jego nieważność. Głównym argumentem do stwierdzenia nieważności było to, że plac publiczny, który był podstawą zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, nie był celem publicznym ustawowo określonym, a więc nie mógł być też podstawą do wyłączenia nieruchomości, ponieważ w ówczesnym stanie prawnym art. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 2204 ze zm., dalej: "u.g.n.") nie zawierał placu jako celu publicznego. Od wyroku tego upłynęło 14 lat, sposób zagospodarowania terenu nie zmienił się, a dalsze wykorzystywanie działki w sposób dotychczasowy – zdaniem organu – burzy ład przestrzenny centralnej, reprezentacyjnej części miasta, co biorąc pod uwagę ważny interes publiczny nie powinno mieć miejsca.

Nadto Gmina wskazała, że stopień zaawansowania procesu odbudowy Starego Miasta dekadę temu przekroczył swój półmetek. Biorąc pod uwagę zagospodarowanie i użytkowanie wolnych od zabudowy obszarów, jakie powstały wskutek powojennej rozbiórki ruin starówki głogowskiej uznać należy, że ponad 90% tkanki współczesnego Starego Miasta jest już odtworzone.

W ocenie organu skoro przez 24 lata właściciele przedmiotowego terenu nie dokonali jego zabudowy zgodnie z ówczesnie obowiązującym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, to upublicznienie tego wygrodzonego terenu jest bardzo społecznie pożądane. Pod względem przestrzennym, bezdyskusyjne są negatywnie postrzegane luki w odbudowanej tkance i urządzonej przestrzeni. Przedmiotowy teren przed Ratuszem otoczony blaszanym płotem, zakłóca jakość przestrzeni miejskiej, a kontrast między urządzonym a niezainwestowanym terenem nieruchomości o nr 83 rósł od lat wraz z postępowaniem odbudowy Starego Miasta.

Proces odbudowy centralnej części Głogowa jaką jest Stare Miasto, jak również rozszerzenie katalogu celów publicznych zawartych w art. 6 u.g.n. poprzez dodanie pkt 9c, który do celów publicznych zalicza również publicznie dostępne samorządowe place spowodował, że ponownie podjęto decyzję o zmianie przeznaczenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nieruchomości o nr geod. 83 obręb 7 "Stare Miasto" z zabudowy mieszkalno – usługowej na teren zieleni urządzonej – publicznie dostępny plac i przeprowadzono w tym zakresie wymaganą procedurę. W jej toku właściciele nieruchomości nie skorzystali z prawa udziału w dyskusji publicznej, natomiast w dniach 8 i 12 listopada 2019 r. złożyli uwagi do projektu planu. Uwagi te nie zostały uwzględnione, o czym właściciele nieruchomości zostali powiadomieni pismem.

Kolejno Rada Gminy wskazała, że wbrew zarzutom skargi w sprawie nie doszło do naruszenia art. 9 ust. 4 u.p.z.p. przez niezgodność zmiany z obowiązującym Studium. Jednostka SM – Stare Miasto w Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego miasta Głogowa oznaczona jest

symbolem UC – tereny centrum. Funkcją dominującą dla tego terenu jest zabudowa usługowa i usługi, zabudowa wielorodzinna oraz zabudowa budynkami użyteczności publicznej. Przy czym na terenie UC dopuszcza się szereg innych funkcji, m.in. zieleni.

Wojewódzki Sąd Administracyjny uznał, że skarga nie zasługuje na uwzględnienie.

W ocenie Sądu, wprowadzając niniejszą zmianę w zagospodarowaniu terenu, Gmina wpłynęła niewątpliwie na zakres uprawnień do korzystania z przedmiotowej nieruchomości. Stąd skarżący był uprawniony do kwestionowania uchwały, ponieważ zmiana w miejscowym planie wyznacza zakres możliwego sposobu zagospodarowania nieruchomości i w konsekwencji ogranicza sposób wykonywania prawa własności. Tym samym pozytywne ustalenie tej kwestii otworzyło drogę do kontroli legalności zaskarżonej uchwały i oceny czy nie zostały naruszone przepisy dotyczące zasad i procedury, w tym czy Gmina nie przekroczyła tzw. władztwa planistycznego.

Sąd wskazał jednak, że w realiach badanej sprawy, naruszenie interesu prawnego skarżącego nie jest związane jest z jednoczesnym naruszeniem obiektywnego porządku prawnego i mieści się w granicach władztwa planistycznego gminy. Kreowanie polityki przestrzennej należy do uprawnień władczych gminy. Nie można więc skutecznie kwestionować prawa gminy do wprowadzania na jej obszarze określonych ograniczeń w wykonywaniu prawa własności poprzez ustalanie przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenu, pod warunkiem, że ograniczenia te wprowadzane są w odpowiedniej proporcji do celów koniecznych dla zapewnienia racjonalnej gospodarki przestrzennej. Podstawowa zasada równości wobec prawa wymaga jednakże w toku przedsięwziętej procedury planistycznej wyważenia interesu gminy i interesu jednostki.

W ocenie Sądu, dokonana mocą zaskarżonej uchwały zmiana przeznaczenia nieruchomości wpisuje się w lokalną politykę zagospodarowania przestrzennego Starego Miasta, a przyjęta treść aktu prawa miejscowego odpowiada cechom funkcjonalno – przestrzennym tegoż terenu. Celem zmiany planu – jak to wskazano w uzasadnieniu do uchwały – "jest przeznaczenie omawianej działki na reprezentacyjny, a jednocześnie uniwersalny, ogólnodostępny plac, tzw. plac przedratuszowy, spełniający szczególną rolę w strukturze przestrzennej miasta, integrujący mieszkańców, poprawiający jakość ich życia, sprzyjający nawiązywaniu kontaktów społecznych, jak również umożliwiający organizację ważnych społecznie imprez kulturalnych i wydarzeń okolicznościowych". Niniejsza zmiana wpisuje się w istniejące zagospodarowanie obszaru Starego Miasta, które od lat ukierunkowane jest na odbudowę tej części Głogowa, przywrócenia jej charakteru centrowiczego oraz wyeksponowania wartości kulturowej dawnej zabudowy. Nadto, bliskie sąsiedztwo z nowooddanym do użytku teatrem im. Andresa Gryphiusa realnie pozwoli w tym miejscu na zwiększenie wartości kulturalnej Miasta poprzez możliwość organizacji przedstawień plenerowych.

Według stanowiska Sądu, w tych okolicznościach brak jest podstaw do podzielenia zarzutów skargi w zakresie przekroczenia granic władztwa planistycznego gminy, jak również nieproporcjonalności działań w stosunku do celu, któremu zmiana tegoż planu ma służyć, jak również zaniechania uwzględnienia w toku prowadzonej procedury zgłoszonej przez skarżącego uwagi do planu dotyczącej odstąpienia od działań planistycznych mających na celu przeznaczenie nieruchomości na cel publiczny.

Sąd zauważył, że przyjęty w niniejszym planie sposób zagospodarowania poprzez lokalizację tu ogólnodostępnego placu wpisuje się w realizację celów publicznych, gdyż zgodnie z art. 6 pkt 9c u.g.n. katalog celów publicznych został rozszerzony właśnie o place publiczne.

Sąd podkreślił, że prawo właściciela do dysponowania działką i dokonywania zabudowy nie jest nieograniczone i nie może pozostawać w konflikcie z innymi zasadami rządzącymi zagospodarowaniem terenu i chronionym prawem interesem publicznym, rozumianym jako suma interesów pozostałych obywateli państwa, czy też jak w niniejszej sprawie członków wspólnoty samorządowej. Ani bowiem u.p.z.p., ani też żaden inny akt nie daje szczególnej ochrony interesowi indywidualnemu. Podobnie obowiązujący porządek prawny nie preferuje interesu publicznego. Oba interesy – indywidualny i publiczny – muszą być w działaniach administracji publicznej wyważane, a jeżeli wiąże się to z ograniczeniem praw podmiotów indywidualnych prawo przewiduje stosowne mechanizmy kompensujące.

W ocenie Sądu chybiony jest zarzut niezgodności zaskarżonego planu ze Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego m. Głogowa przyjętego uchwałą Rady Miejskiej w Głogowie nr XXXIV/327/17 z dnia 30 marca 2017 r. Należąca do skarżącego nieruchomość w Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego miasta Głogowa oznaczona została symbolem UC – tereny centrum, dla którego jako funkcję dominującą przyjęto zabudowę usługową i usługi, zabudowę wielorodzinną, zabudowę budynkami użyteczności publicznej, ale jednocześnie dopuszczono także zieleni oraz tereny sportu i rekreacji. W ocenie Sądu przyjęcie w miejscowym planie przeznaczenia placu publicznego dla spornej działki przy tak przyjętym szerokim przeznaczeniu w Studium – zwłaszcza w kontekście funkcji uzupełniającej – czyni chybionym postawiony w skardze zarzut niezgodności ze Studium.

Sąd zaznaczył, że wbrew twierdzeniom strony, wobec zaistniałych zmian legislacyjnych, jakie miały miejsce na kanwie u.g.n., polegających na rozszerzeniu katalogu celów publicznych o place publiczne, a przez to zmiany okoliczności prawnych niniejszej sprawy chybiony jest zarzut braku uwzględnienia w toku procedury planistycznej wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 21 listopada 2006 r.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego wniósł L.P., reprezentowany przez profesjonalnego pełnomocnika. Wyrok został zaskarżony w całości.

Wyrokowi zarzucono:

- naruszenie przepisów postępowania, które miało istotny wpływ na wynik sprawy, a także naruszenie przepisów prawa materialnego przez błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie, a mianowicie:

1. art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 2325 ze zm., dalej: "p.p.s.a."). w zw. art. 28 ust. 1 u.p.z.p. w zw. z art. 4 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, art. 140 k.c., art. 2, 21, 31 ust. 3, art. 32 oraz art. 64 Konstytucji RP, art. 3 ust. 1, art. 6 u.p.z.p., poprzez brak dokonania prawidłowej kontroli legalności aktu prawa miejscowego i w konsekwencji brak stwierdzenia nieważności zaskarżonego planu miejscowego, pomimo że w niniejszej sprawie doszło do przekroczenia granic władztwa planistycznego, które polegało na zmianie dotychczasowego przeznaczenia nieruchomości z terenu zabudowy mieszkaniowo – usługowej na teren zieleni urządzonej – publicznie dostępny plac, które dokonało się:

- a) pomimo braku uzasadnienia historycznego, artystycznego i planistycznego dla tego rodzaju zmiany,
- b) wobec braku istnienia przesłanki ważnego interesu publicznego dla takiego wyłączenia, w szczególności w sytuacji pozorności istnienia celu publicznego w postaci placu publicznego dla imprez plenerowych, gdyż w rzeczywistości cel zmiany przeznaczenia nieruchomości jest polityczny (albowiem plac publiczny znajduje się w centrum miasta, a jego zagospodarowanie, stanowi swoista "obietnice wyborcza" wyrażana trakcie wyborów samorządowych kandydatów do organów gminy), a zatem władze lokalne wykorzystują instytucje planowania przestrzennego do realizacji własnych celów wyborczych / politycznych, co narusza zasady zaufania do państwa i jego organów,
- c) jako swoista "sankcja", "kara" za brak zabudowania działki na tym terenie przez prywatnego właściciela, pomimo powszechnej wolności budowlanej (co jawi się jako nadużycie prawa – kompetencji gminy jako lokalnego planisty),
- d) bez należytego wyważenia interesu publicznego z interesem prywatnym i bez przewidzenia stosownych mechanizmów kompensujących taką zmianę,
- e) bez koniecznego uzasadnienia dla takiego ograniczenia, co powoduje w konsekwencji sprzeczność z konstytucyjnymi zasadami: równości, proporcjonalności oraz ochrony prawa własności i prowadzi do faktycznego pozbawienia właściciela nieruchomości nr ewid. 83 jego prawa własności;

2. art. 147 § 1 p.p.s.a. w zw. art. 28 ust. 1 u.p.z.p. w zw. z art. 4 ust. 1 u.p.z.p. w zw. z art. 19 ust. 1 u.p.z.p. w zw. z art. 17 pkt 4 i pkt 12 u.p.z.p. oraz art. 18 ust. 1 u.p.z.p., poprzez niewłaściwe zastosowanie i brak stwierdzenia nieważności zaskarżonego planu miejscowego, pomimo że w niniejszej sprawie doszło do przekroczenia granic władztwa planistycznego na skutek nieuwzględnienia wniosków i uwag skarżącego wskazujących na naruszenie jego interesu prawnego na skutek nieproporcjonalnej ingerencji w prawo

własności i dokonanie zmiany dotychczasowego przeznaczenia nieruchomości z terenu zabudowy mieszkaniowo – usługowej na teren zieleni urządzonej – publicznie dostępny plac;

3. art. 147 § 1 p.p.s.a. w zw. art. 28 ust. 1 u.p.z.p. w zw. z art. 4 ust. 1 u.p.z.p. w zw. z art. 19 ust. 1 u.p.z.p., w zw. z art. 17 pkt 4 i pkt 12 u.p.z.p. oraz art. 18 ust. 1 u.p.z.p., poprzez brak stwierdzenia nieważności zaskarżonego planu miejscowego z uwagi na niedostrzeżenie, że w niniejszej sprawie postanowienia zaskarżonego planu miejscowego są niezgodne ze Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego obowiązujących dla obszaru objętego planem (w szczególności, pomimo iż Studium określa przeznaczenie działki nr ewid. 83 jako "Tereny zainwestowania", a nie "Teren skwerów i parków", a ponadto w części opisowej Studium w miejscu "Wykaz terenów i koszty wykupu na cele publiczne na okres perspektywy 2046 r." nie ujęto pozycji "publicznych placów" oraz działki nr ewid. 83; dodatkowo Studium nie wskazuje także na potrzebę zlokalizowania na terenie Starego Miasta w Głogowie publicznego placu użytkowanego dla celów kulturalnych).

Na podstawie powyższych zarzutów wniesiono o uchylenie zaskarżonego wyroku i stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości, ewentualnie uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania sądowi, który wydał zaskarżone orzeczenie oraz o zasądzenie na rzecz strony kosztów sądowych oraz zastępstwa procesowego.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o oddalenie skargi kasacyjnej w całości oraz zasądzenie od skarżącego kasacyjnie na rzecz organu kosztów postępowania w tym kosztów zastępstwa procesowego. W uzasadnieniu strona odniosła się do zarzutów podniesionych w skardze kasacyjnej.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Według art. 174 p.p.s.a., skargę kasacyjną można oprzeć na następujących podstawach: 1) naruszeniu prawa materialnego przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie; 2) naruszeniu przepisów postępowania, jeżeli uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy.

Zgodnie z art. 183 § 1 p.p.s.a., Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, bierze jednak z urzędu pod rozwagę nieważność postępowania. Wobec niestwierdzenia przyczyn nieważności sprawę rozpoznano w granicach zakreślonych w skardze kasacyjnej.

Skarga kasacyjna została oparta na usprawiedliwionych podstawach, chociaż nie wszystkie podniesione w niej zarzuty były w pełni trafne.

W pierwszej kolejności należy podkreślić, że zmiana planu miejscowego, dokonana zaskarżoną uchwałą, miała charakter tak zwanej zmiany punktowej. Odnosiła się bowiem tylko do jednej działki objętej ustaleniami planu. Obowiązujące przepisy nie zabraniają wprost takich zmian, tak jak i uchwalania planów miejscowych obejmujących swoimi ustaleniami jedną nieruchomość. Przy czym plany punktowe bądź punktowe zmiany w istniejących planach są zwykle uchwalane zgodnie z zamierzeniami właścicieli / inwestorów, a nie wbrew tym zamierzeniom. Należy jednak zaznaczyć, że w świetle celu, jakemu ma służyć miejscowy plan zagospodarowania, określonego w art. 3 ust. 1 u.p.z.p. ("Kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego..."), tak fragmentaryczne uregulowania mogą budzić i budzą poważne wątpliwości, w kontekście wykorzystywania prawnych instrumentów służących kształtowaniu i prowadzeniu lokalnej polityki przestrzennej w celach odbiegających od tego, który został ujęty w przywołanym art. 3 ust. 1 u.p.z.p.

Jak wynika z akt sprawy, w tym w szczególności oświadczeń zawartych w pismach organu, ustalenia wprowadzone nowelizacją miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zostały potraktowane jako swoista sankcja wymierzona w właścicieli nieruchomości, za niepodejmowanie działań zmierzających do zabudowy tej nieruchomości. Wykorzystywanie władztwa planistycznego gminy w celu wywłaszczenia planistycznego powodowanego brakiem zabudowy nieruchomości przeznaczonej pod zabudowę nie znajduje uzasadnienia w obowiązującym porządku prawnym. Przeciwnie możliwość zabudowy terenu przeznaczonego

w planie miejscowym na ten cel, jest wyrazem wolności zabudowy, wynikającej z objętego ochroną norm konstytucyjnych prawa własności (w szerokim – konstytucyjnym rozumieniu tego terminu), znajdującej swój wyraz w przepisach u.p.z.p., w szczególności w art. 6 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p., zgodnie z którym: "Każdy ma prawo, w granicach określonych ustawą, do: zagospodarowania terenu, do którego ma tytuł prawny, zgodnie z warunkami ustalonymi w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jeżeli nie narusza to chronionego prawem interesu publicznego oraz osób trzecich."

Na marginesie należałoby odwołać się do licznych przypadków nierealizowania (także przez dekady) bez jakichkolwiek konsekwencji prawnych inwestycji infrastrukturalnych (będących celami publicznymi), na terenach przeznaczonych na te cele w planach miejscowych, a których realizacja należy do zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego.

Należy też podkreślić, że mechanizmy prawne sankcjonujące bezczynność w zakresie zabudowy i zagospodarowania terenu są dopuszczalne, jednak z uwagi na to, że wkraczają w sferę praw podmiotowych inwestorów, powinny mieć swoje wyraźne uregulowanie ustawowe, pozostające w zgodzie z zasadami leżącymi u podstaw obowiązującego porządku konstytucyjnego. Przykładem takich rozwiązań są przepisy art. 37 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (tekst jedn.: Dz. U. z 2021 r. poz. 2351 ze zm.) oraz art. 33 ust. 3 u.g.n. Zgodnie z pierwszym z przywołanych przepisów: "Decyzja o pozwoleniu na budowę wygasa, jeżeli budowa nie została rozpoczęta przed upływem 3 lat od dnia, w którym decyzja ta stała się ostateczna lub budowa została przerwana na czas dłuższy niż 3 lata." Z kolei w myśl art. 33 ust. 3 u.g.n.: "Właściwy organ może żądać rozwiązania umowy użytkowania wieczystego przed upływem ustalonego okresu stosownie do art. 240 Kodeksu cywilnego, jeżeli użytkownik wieczysty korzysta z tej nieruchomości w sposób sprzeczny z ustalonym w umowie, a w szczególności, jeżeli nie zabudował jej w ustalonym terminie."

Także fakt potencjalnego zagrożenia dla osób, które weszłyby na ten teren nieruchomości, który jak podnosi organ, został ogrodzony blaszanym płotem i porośnięty wysoką roślinnością, na którym znajdują się ruiny dawnej zabudowy, nie uzasadnia dokonywania interwencyjnych zmian w planie miejscowym. W obowiązującym porządku prawnym istnieją inne mechanizmy służące sankcjonowaniu niezabezpieczenia miejsca niebezpiecznego, czego wyrazem jest art. 72 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (tekst jedn.: Dz. U. z 2001 r. poz. 2008 ze zm.), zgodnie z którym: "Kto wbrew swemu obowiązkowi nie dokonuje odpowiedniego zabezpieczenia miejsca niebezpiecznego dla życia lub zdrowia człowieka, podlega karze aresztu albo grzywny."

Kolejnym argumentem, mającym przemawiać za dokonaną zmianą przeznaczenia przedmiotowej nieruchomości, jest realizacja celu publicznego, za jaki zgodnie z art. 6 ust. 9c u.g.n., uważa się wydzielanie gruntów pod publicznie dostępne samorządowe place, a także ich urządzenie, w tym budowa lub przebudowa.

W tym miejscu należy wyjaśnić, że przeznaczenie terenu w planie miejscowym na cel publiczny w rozumieniu art. 6 u.g.n. jest w zakresie wskazanym w art. 112 ust. 1 u.g.n. warunkiem koniecznym do wywłaszczenia nieruchomości, do którego dochodzi jeżeli, stosownie do art. 112 ust. 3 u.g.n., cel ten nie może być zrealizowany w inny sposób niż przez pozbawienie albo ograniczenie praw do nieruchomości, a prawa te nie mogą być nabyte w drodze umowy. Oznacza to, że zmiana przeznaczenia nieruchomości skarżącego prowadząca do tzw. wywłaszczenia planistycznego, które polega na ingerencji poprzez regulację w planie miejscowym wprowadzającym wobec właściciela takiego reżimu korzystania z nieruchomości, które de facto czyni nieruchomość dla właściciela bezwartościową (por. M. Gdesz, Wywłaszczenie planistyczne, "Samorząd Terytorialny", 2014, nr 4, s. 54), jest równocześnie zabiegiem przygotowującym nieruchomość do wywłaszczenia w rozumieniu art. 112 u.g.n.

Z tej perspektywy udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy ustalenia wprowadzone zaskarżoną uchwałą do planu miejscowego mieszczą się w granicach władztwa planistycznego, powinno uwzględniać wagę celu publicznego, jaki ma być zrealizowany w myśl przyjętych rozwiązań planistycznych w odniesieniu do istoty własności, jej miejsca w aksjologicznym porządku obowiązującego prawa oraz w systemie wartości prawnie

chronionych, mając przy tym na względzie, że zarówno władztwo planistyczne gminy, jak i prawo własności (w tym ochrona tego prawa) mają swoje granice.

Biorąc po uwagę to, że zmiana przeznaczenia nieruchomości skarżącego nie jest równoznaczna z wywłaszczeniem w rozumieniu art. 112 u.g.n., ale już stanowi o ograniczeniu korzystania z niej w sposób przewidziany w dotychczasowych ustaleniach planu miejscowego, należy w tym względzie odwołać się do regulacji zawartych w art. 31 ust. 3 i 64 ust. 3 Konstytucji RP. Zgodnie z pierwszym z przywołanych przepisów: "Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw." Przepis ten wraz z art. 2 Konstytucji RP, według którego, "Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej", statuuje jedną z podstawowych zasad systemu prawa, a mianowicie zasadę proporcjonalności.

Z kolei w myśl art. 64 ust. 3 Konstytucji RP: "Własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności." W piśmiennictwie wskazuje się na dwoistą naturę prawa własności, które z jednej strony jest prawem podmiotowym jednostki, z drugiej zaś podstawą ustroju gospodarczego. "W tym pierwszym wymiarze prawo do własności jest przejawem wolności jednostki, a konkretnie jej wolności majątkowej." (M. Florczak-Wątor [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, wyd. II, red. P. Tuleja, LEX/el. 2021, art. 64). Takie podejście do prawa własności ściśle koresponduje z klauzulami limitacyjnymi ograniczenia wolności i praw konstytucyjnych określonymi w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. W doktrynie wskazuje się na kluczowe znaczenie dla możliwych ograniczeń praw i wolności konstytucyjnych sformułowania: "tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie". (P. Tuleja [w:] P. Czarny, M. Florczak-Wątor, B. Naleziński, P. Radzewicz, P. Tuleja, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, wyd. II, LEX/el. 2021, art. 31).

Odnosząc przytoczone przepisy i przedstawione stanowiska do przedmiotu zaskarżonej uchwały, należy stwierdzić, że z okoliczności faktycznych, towarzyszących dokonany zmianom przeznaczenia terenu, nie wynika by ograniczenie prawa własności skarżącego, polegające na przeznaczeniu nieruchomości, której jest współwłaścicielem na teren zieleni urządzonej – publicznie dostępny plac było "konieczne w demokratycznym państwie". Uwzględniając różnice w wadze poszczególnych celów publicznych wymienionych w art. 6 u.g.n., nie sposób bowiem zrównywać wydzielania gruntów pod publicznie dostępne samorządowe place i ich urządzania z budową i utrzymywaniem obiektów oraz urządzeń, niezbędnych na potrzeby obronności państwa (art. 6 pkt 7 u.g.n.), czy też budową oraz utrzymywaniem obiektów i urządzeń służących ochronie środowiska (art. 6 pkt 4 u.g.n.), należy nadto wziąć pod uwagę i to, że jak wynika ze zgromadzonego w aktach materiału, potrzeby kulturalno – rekreacyjne mieszkańców Miasta i turystów były realizowane dotychczas w innym miejscu.

Nie bez znaczenia dla ustalenia konieczności zmiany przeznaczenia terenu, na którym położona jest nieruchomość skarżącego, są ustalenia obowiązującego Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego miasta Głogowa. Nieruchomość ta znajduje się bowiem na obszarze oznaczonym symbolem UC – tereny centrum, dla którego jako funkcję dominującą przyjęto zabudowę usługową i usługi, zabudowę wielorodzinną, zabudowę budynkami użyteczności publicznej. Natomiast zieleni oraz tereny sportu i rekreacji określono jako funkcje dopuszczalne.

Skoro przeznaczenie nieruchomości położonych na tym obszarze na teren zieleni urządzonej – publicznie dostępny plac ma swoje umocowanie w Studium w postaci funkcji (jedynie) dopuszczalnej, nie można przyjąć, że zmiana przeznaczenia terenu dokonana zaskarżoną uchwałą była konieczna w rozumieniu art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Ponadto, jak słusznie wskazuje skarżący, Studium przewiduje na obszarze Gminy "Tereny skwerów i parków", co świadczy o możliwości przeznaczenia w planie miejscowym nieruchomości tam położonych na

cel publiczny, o którym mowa w art. 6 ust. 9c u.g.n., w tym "teren zieleni urządzonej – publicznie dostępny plac".

Wskazane powyżej względy dają podstawy do uznania, że ustalenia zaskarżonej uchwały zostały podjęte z przekroczeniem władztwa planistycznego gminy, którego granice wytyczają zarówno przepisy u.p.z.p. oraz ustawy szczególne, ale również normy – zasady konstytucyjne.

W związku z powyższym należy przychylić się do stanowiska wyrażonego w skardze kasacyjnej, że zaskarżona uchwała została podjęta z naruszeniem przepisów art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 Konstytucji RP oraz art. 3 ust. 1 i art. 6 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. Brak reakcji na powyższe naruszenia wymienionych przepisów doprowadził do błędnego rozstrzygnięcia Sądu I instancji, jakim było oddalenie skargi.

Nie można natomiast zgodzić się ze skarżącym, że w przedmiotowej sprawie doszło do naruszenia art. 21 Konstytucji RP. Jak bowiem wskazano powyżej, przepis ten dotyczy ingerencji w istotę prawa własności, jaką jest pozbawienie tego prawa, które w tym przypadku (jeszcze) nie nastąpiło, albowiem na etapie zmiany ustaleń planu zawartych w zaskarżonej uchwale doszło do ograniczenia prawa własności, do którego odnosi się art. 64 Konstytucji RP.

Z przytoczonych wyżej względów Naczelny Sąd Administracyjny, na podstawie art. 188 w zw. z art. 147 § 1 oraz 135 p.p.s.a., orzekł jak w sentencji.

O kosztach orzeczono na podstawie art. 203 pkt 1 i art. 205 § 2 p.p.s.a.