

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 3 lutego 2011 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie

w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia NSA Maria Wieczorek-Zalewska
Sędziowie	Sędzia NSA Grażyna Pawlos-Janusz Sędzia WSA Bogusław Wiśniewski (sprawozdawca)
Protokolant	Stażysta Paulina Gaśławska

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 3 lutego 2011 r.

sprawy ze skargi Jerzego Chromika

na uchwałę Rady Gminy Podedwórze

z dnia 29 grudnia 2003 r. nr XI/59/2003

w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

- I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części dotyczącej działki nr 371 położonej w obrębie wsi Zaliszcze;
- II. zasądza od Gminy Podedwórze na rzecz Jerzego Chromika 540 (pięćset czterdzieści) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem stwierdzam

STARSZY INSPEKTOR SĄDOWY

Elżbieta Czarnecka



Wyrok z dnia 3 lutego 2011 r.
Postanowienie 11 SA/Lu 568/10 jest
Sygn. akt
Prawomocny(e) od dnia 9 kwietnia 2011 r.

podpis sędziego

Uzasadnienie

Po uprzednim wezwaniu do usunięcia naruszenia prawa Jerzy Chromik wniósł skargę na uchwałę Rady Gminy Podedwórze Nr XI/59/2003 z dnia 29 grudnia 2003r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Podedwórze domagając się stwierdzenia jej nieważności w części dotyczącej jego działki nr ewid. 371 położonej w obrębie gruntów wsi Zaliszcze.

Skarżący tłumaczył, że dotychczas działka ta była przeznaczona pod zabudowę zagrodową, związaną z prowadzonym od 70 lat gospodarstwem rolnym. W części przylegającej do drogi powiatowej nr 2554 jest ona zabudowana budynkiem mieszkalnym oraz budynkami gospodarczymi. W zaskarżonym planie działka ta przeznaczona została w części przylegającej do drogi powiatowej nr 2554 na tereny zielone (symbol RZ), w części środkowej pod zalesienia (symbol ZL), w części przylegającej do drogi powiatowej nr 2555 w części zachodnio-północnej działki pod uprawy polowe (symbol RP) oraz w części wschodnio-południowej działki pod mieszkalnictwo rolnicze (symbol MR). Jego zdaniem obecne jej przeznaczenie uniemożliwia faktyczne i swobodne korzystanie z przysługującego mu prawa własności, co narusza przepisy ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 ze zm.). Jak bowiem wynika z opisu planu na obszarze oznaczonym symbolem RZ (łąki i pastwiska), na którym znajduje się jego siedlisko, zakazuje się m.in. lokalizacji wszelkich budynków i innych obiektów budowlanych o charakterze kubaturowym, co uniemożliwia racjonalne gospodarowanie działką, służącą dotychczas potrzebom prowadzonego od dziesięcioleci gospodarstwa rolnego. Co więcej, aktualny stan przeznaczenia działki uniemożliwia nawet przeprowadzenie remontu uszkodzonego dachu budynku mieszkalnego, wymagającego uzyskania pozwolenia na budowę. Poza tym wspomniany zapis uniemożliwia modernizację gospodarstwa rolnego poprzez wybudowanie przydomowej kotłowni, wiaty na narzędzia rolnicze oraz silosów do magazynowania płodów rolnych. W ocenie skarżącego gmina uchwalając plan miejscowy ustalający sposób zagospodarowania terenu w sposób odmienny od dotychczasowego, uniemożliwiający jego dalsze dotychczasowe wykorzystywanie, powinna wskazać przyczyny przyjęcia takiego sposobu przeznaczenia terenu.

Sygn. akt II SA/Lu 568/10

Zmieniając zatem przeznaczenie terenu z zabudowy zagrodowej na łąki, pastwiska i zalesienia obowiązkiem organu było wskazać, czym działanie takie jest uzasadnione i z jakich przepisów prawa ono wynika. Tymczasem zupełnie nie wiadomo, jakimi przesłankami kierowała się rada przekształcając przeznaczenie terenu z zabudowy zagrodowej na łąki, pastwiska i zalesienia. Skarżący dowodził, że stosownie do regulacji art. 32 ust. 3 Konstytucji RP ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw, w tym prawa własności, mogą być ustanawiane tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i wolności publicznej albo wolności i praw innych osób. Ingerencja w sferę prawa własności musi zatem pozostawać w racjonalnej i odpowiedniej proporcji do powyższych celów, dla osiągnięcia których ustanawia się określone ograniczenia. Jego zdaniem nie do pogodzenia z tymi wartościami jest sytuacja, kiedy gmina, ustalając nowe, zupełnie odmienne od dotychczasowego przeznaczenie danego terenu, całkowicie pomija interesy właścicieli tych terenów. Rozstrzygnięcie o przeznaczeniu terenu i zasadach jego zagospodarowania musi bowiem być dokonane z uwzględnieniem obowiązujących przepisów. Miejscowy plan wraz z innymi ustawami kształtuje sposób wykonywania prawa własności i w sposób istotny determinuje treść prawa własności w zakresie wykorzystania nieruchomości, Stąd wszelkie rozstrzygnięcia planistyczne, które ograniczają właściciela nieruchomości w sposobie korzystania z niej, muszą być dokonywane nie tylko z uwzględnieniem obowiązujących przepisów, lecz również z dochowaniem racjonalności działania. Skarżący podkreślił, że przysługujące gminie uprawnienia do kształtowania zagospodarowania terenu nie mogą być nadużywane. W jego przekonaniu prawnie wadliwymi są zatem nie tylko te ustalenia planu, które naruszają przepisy prawa, ale także te, które są wynikiem ewentualnego nadużycia przysługujących gminie uprawnień. Dodatkowo skarżący wyjaśnił, że w sprawie mają na mocy art. 85 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717) zastosowanie przepisy dotychczasowe, tj. przepisy ustawy z dnia 7 lipca 1994r. o zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie bowiem z art. 85 ust. 2 nowej ustawy z 2003 r. "Do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (...), w stosunku do których podjęto uchwałę o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany planu oraz zawiadomiono o terminie wyłożenia tych planów do publicznego wglądu, ale

postępowanie nie zostało zakończone przed dniem wejścia w życie ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe". W niniejszej sprawie uchwałę Nr XXXV/194/2002 w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Rada Gminy Podedwórze podjęła w dniu 9 października 2002r., a zatem przed datą 11 lipca 2003 r., tj. momentem wejścia w życie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 2003 r.

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy Podedwórze wniosła o oddalenie skargi. Wyjaśniła, że zmiana przeznaczenia części działki nr 371 przylegającej do drogi powiatowej nr 2554, oznaczonej w miejscowym planie z dnia 29 grudnia 2003r. symbolem RZ (tereny zielone) i sklasyfikowanej jako pastwisko (klasa bonitacyjna PS V), na której posadowiona jest budowa zagrodowa, nie ogranicza skarżącego w wykonywaniu remontów (w tym dachu, budowy kotłowni w wybudowanych pomieszczeniach, silosów do magazynowania płodów rolnych), oraz napraw bieżących. Natomiast przeznaczenie części działki od strony wschodniej, bezpośrednio przylegającej do drogi powiatowej nr 2555 na obszarze około 1,44 ha z czego 20% powierzchni, co stanowi 2880 m² przeznaczone zostało pod budynki (mieszkalne, gospodarcze, garaże), sklasyfikowanej jako klasa bonitacyjna IVb i V, jest w pełni uzasadnione i daje prawo gminie, w granicach jej terenu, do kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej i nie prowadzi do nadużycia przysługujących jej uprawnień ustawowych. Rada wniosła ponadto o zawieszenie postępowania do czasu sporządzenia projektu zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Podedwórze i sporządzenia projektu zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Podedwórze. Prace nad tymi projektami zostały podjęte na podstawie uchwały nr XXVII/145/2009 z dnia 15 maja 2009 r. w sprawie przystąpienia do sporządzania zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Podedwórze oraz uchwały nr XXVII/146/2009 z dnia 15 maja 2009 w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W dniu 1 lutego 2011r. pełnomocnik rady złożył uchwałę Rady Gminy Podedwórze z dnia 26 stycznia 2011r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Podedwórze etap I dotyczącej spornej nieruchomości nr 371.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Przede wszystkim podkreślić należy, że rację ma skarżący dowodząc, że w rozpoznawanej sprawie zastosowanie mają przepisy ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1999 r., Nr 15, poz. 139 ze zm.). Wynika to z treści art. 85. ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.), według którego do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz planów zagospodarowania przestrzennego województw, w stosunku do których podjęto uchwałę o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany planu oraz zawiadomiono o terminie wyłożenia tych planów do publicznego wglądu, ale postępowanie nie zostało zakończone przed dniem wejścia w życie ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe. W tym przypadku uchwałę nr XXXV/194/2002 o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Rada Gminy Podedwórze podjęła 9 października 2002r., natomiast wyłożenie projektu planu miało miejsce w dniach od 9 czerwca do 30 czerwca 2003r., o czym ogłoszono w Dzienniku Wschodnim z dnia 26 maja 2003r. i w zawiadomieniu z dnia 21 maja 2003r. Nie można odmówić zasadności skardze także w pozostałym zakresie. Stosownie do art.101 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U z 2001r. Nr 142, poz.1591 ze zmianami) każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostało naruszone uchwałą podjętą przez organ w sprawie z zakresu administracji publicznej może po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego. Naruszenie interesu prawnego lub uprawnienia oznacza natomiast, że skarżący musi wykazać, iż w konkretnym przypadku istnieje związek pomiędzy jego własną, prawnie gwarantowaną sytuacją , a zaskarżoną uchwałą. Związek polegający na tym, że uchwała ta narusza (czyli pozbawia lub ogranicza) właśnie jego interes prawny lub uprawnienie. W rozpoznawanej sprawie nie może budzić wątpliwości, że oparcie skargi na zarzucie ograniczenia przysługującego skarżącemu, jako właścicielowi nieruchomości, uprawnienia do jej racjonalnego zagospodarowania, poprzez przeznaczenie jej na cztery różne formy zagospodarowania, uznać trzeba za uzasadnione. Oczywiście jest, że chociaż własność także podlega pewnym ograniczeniom, to jednak jak stanowi art.64 ust.3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, może być ona ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim

nie narusza ona istoty prawa własności. Przesłanki te stanowią kryteria dla kontroli dokonanych przez prawodawcę ograniczeń, nie będąc jednakże wszystkimi konstytucyjnymi obwarowaniami zawężającymi w tym zakresie jego swobodę. W tym kontekście w rozpoznawanej sprawie problem nie sprowadza się zatem do zagadnienia prawnej dopuszczalności wprowadzenia ograniczeń jako takich, co zresztą wynika z art.4 ust.1 ustawy z dnia 7 lipca 1994r. o zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn. Dz.U z 1999r. Nr 15, poz. 139 ze zmianami), upoważniającego gminy do uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w których ustala się przeznaczenie i zasady zagospodarowania przestrzennego, w konsekwencji ograniczając sposób wykonywania prawa własności, ale do dochowania konstytucyjnych ram w jakich podlegające konstytucyjnej ochronie prawo własności może być ograniczane, zwłaszcza określonej w art.31 ust.2 Konstytucji zasady zakazu nadmiernej ingerencji w sferę praw i wolności jednostki nazywanej zasadą proporcjonalności. Jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 12 stycznia 1999r. (sygn. akt P 2/98) zasada ta z jednej strony stawia przed prawodawcą każdorazowo wymóg stwierdzenia rzeczywistej potrzeby dokonania w danym stanie faktycznym ingerencji w zakres prawa bądź wolności jednostki. Z drugiej zaś winna ona być rozumiana jako wymóg stosowania takich środków prawnych, które będą skuteczne, a więc rzeczywiście służące realizacji zamierzonych przez prawodawcę celów. Ponadto chodzi tu o środki niezbędne, w tym sensie, że chronić będą określone wartości w sposób, bądź w stopniu, który nie mógłby być osiągnięty przy zastosowaniu innych środków. Niezbędność to również skorzystanie ze środków jak najmniej uciążliwych dla podmiotów, których prawa lub wolności ulegną ograniczeniu. Ingerencja w sferę statusu jednostki musi więc pozostawać w racjonalnej i odpowiedniej proporcji do celów, których ochrona uzasadnia dokonane ograniczenie. Tak też treść zasady proporcjonalności była formułowana w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (zob. m.in. orzeczenie z 26 kwietnia 1995 r., K. 11/94, OTK w 1995 r. cz. I, poz. 12 i orzeczenie z 26 stycznia 1993 r., U. 10/92, OTK w 1993 r. cz. I, poz. 2). "Konieczność", którą wyraża art. 31 ust. 3 konstytucji mieści więc w sobie postulat niezbędności, przydatności i proporcjonalności sensu stricto wprowadzanych ograniczeń. Zasada proporcjonalności znajduje pełne zastosowanie także na gruncie wspomnianej ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym. W orzecznictwie sądowym powszechne jest przekonanie, że wynikające z art. 4 ust.1

wspomnianej ustawy uprawnienie określone jako władztwo planistyczne nie może oznaczać dowolności gminy przy jego wykonywaniu i nie może być nadużywane. Autonomiczność decydowania o sposobie przeznaczenia i zagospodarowania terenu nie może pozostawać w oderwaniu od racjonalnego działania gminy, sprowadzającego się do przyjmowania optymalnych rozwiązań mających na celu z jednej strony dbałość o jej rozwój, z drugiej zaś poszanowanie praw właścicieli poszczególnych nieruchomości. Jakkolwiek podkreślić należy, że żaden przepis ustawy nie tworzy dla gminy obowiązku uwzględnienia żądania co do sposobu przeznaczenia określonego gruntu, to właśnie zasada proporcjonalności nakazuje dochowanie czynności pozwalających na ochronę istoty prawa własności rozumianą nie tylko jako jego pozbawienie, ale także ograniczenie sposobu jego wykonywania (por. wyrok SN z dnia 16 lipca 1980r. III CZP 45/80 OSPiKA 1981nr 7, poz. 131, wyrok SN z dnia 6 stycznia 2005r. III CK 129/04 Prok. i Prawo – wkl 2005/7-8/52).

W tym kontekście zarzut nadużycia władztwa planistycznego przez radę gminy uznać należy za uzasadniony. Skoro ustalenia planu w istotny sposób zmieniają sposób zagospodarowania działki zmieniając jej funkcję z zabudowy zagrodowej i przeznaczając na cztery różne sposoby zagospodarowania :tereny zielone (RZ) , zalesienia (ZL) uprawy polowe (RP) i mieszkalnictwo rodzinne (MR), co przecież obiektywnie oznacza ograniczenia w jej zagospodarowaniu, to rzeczą rady było rzetelne i czytelne wyjaśnienie przestanek, jakimi kierowała się, dokonując takiego, a nie innego wyboru. Tym bardziej, że jak słusznie zauważył Naczelny Sąd Administracyjny, nie może być regułą przeznaczanie jednej działki, stanowiącej integralną całość, pod szereg różnych funkcji (wyrok z dnia 23 listopada 1998r. IV SA/617/98 LEX nr 43722).Tylko bowiem w ten sposób możliwe jest uwolnienie od zarzutu arbitralności decydowania o zasadach racjonalnej gospodarki przestrzennej (por. wyrok NSA z dnia 8 kwietnia 2009r. II OSK 1468/08 , wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 10 grudnia 2008r.II SA/Wr 231/08, wyrok WSA w Białymstoku z dnia 28 lutego 2008r. II SA/Bk 41/08 wszystkie opublikowane w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Tymczasem z uzasadnienia zaskarżonej uchwały nie sposób wywieść, jakimi motywami kierowała się rada gminy, dokonując tak różnorodnego przeznaczenia działki skarżącego. Argumentacji nie dostarcza także odpowiedź na skargę. Niezrozumiale jest przy tym tłumaczenie, że przeznaczenie części działki od strony drogi powiatowej 2554 na łąki i pastwiska (RZ) na której zlokalizowana jest zabudowa zagrodowa nie ogranicza skarżącego

w wykonywaniu remontów oraz napraw bieżących. Z treści planu wynika jednak, że na tym obszarze zakazuje się lokalizacji wszelkich budynków i obiektów budowlanych o charakterze kubaturowym, co uniemożliwia uzupełnienie już istniejącej zabudowy, na co wskazywał skarżący. Zupełnie także nie wiadomo, jakie względy przemawiały za pozostawieniem części działki pod zalesienie (ZL), na którym zakazuje się lokalizacji wszelkich budynków. Ograniczenie się natomiast do stwierdzenia, że przeznaczenie części działki od strony drogi powiatowej 2555 pod budynki mieszkalne, gospodarcze i garaże jest w pełni uzasadnione i mieści się w ramach przysługującego gminie władztwa planistycznego nie może być w świetle przedstawionych uwag uznane za przekonujące. Działania gminy utwierdzają natomiast w przekonaniu, że przyznane gminie kompetencje w zakresie zagospodarowania przestrzennego, a w konsekwencji także powoływana już zasada proporcjonalności, uległy istotnemu naruszeniu.

Zaznaczyć należy, że nie ma podstaw do umorzenia postępowania w sprawie zaskarżonej uchwały tylko z tego powodu, że uchwałą nr IV/25/2011 z dnia 26 stycznia 2011r. zmieniono miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego Gminy Podedwórze w części dotyczącej spornej nieruchomości. Zmiana uchwały będącej przedmiotem skargi nie czyniła postępowanie sądowe bezprzedmiotowym w rozumieniu art. 161 § 1 pkt 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U Nr 153, poz. 1270 ze zmianami). Należy bowiem zauważyć, iż skutki prawne uchylenia aktu i stwierdzenia jego nieważności są odmienne. Zmiana uchwały przez radę gminy oznacza wyeliminowanie jej ze skutkiem od daty zmiany (ex nunc). Stwierdzenie nieważności uchwały wywołuje natomiast skutki od chwili jej podjęcia (ex tunc). W tej ostatniej sytuacji uchwałę należy potraktować tak, jakby nigdy nie została podjęta. Ma to swoje znaczenie dla czynności prawnych podjętych na podstawie takiej uchwały. Jak trafnie zatem zauważono w uzasadnieniu wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 września 2007 r. (II OSK 1046/07 Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych powołującego się na wyrok NSA z dnia 13 września 2006 r. II OSK 758/06), z punktu widzenia interesów prawnych właścicieli nieruchomości naruszonych takim aktem i z uwagi na różnicę konsekwencji prawnych obu instytucji prawnych, sąd może stwierdzić nieważność uchwały, która została uprzednio przez uprawniony organ uchylona lub zmieniona.

Sygn. akt II SA/Lu 568/10

W uchwale z dnia 14 września 1994 r. (W 5/94, OTK 1994, cz. II, poz. 44) Trybunał Konstytucyjny słusznie uznał, że zmiana lub uchylenie zaskarżonej do sądu uchwały nie czyni zbędnym wydania przez sąd wyroku, jeżeli zaskarżona uchwała może być zastosowana do sytuacji z okresu poprzedzającego jej podjęcie. Z kolei w uchwale z 14 lutego 1994 r. (K 10/93, OTK 1994, cz. I, poz. 7) Trybunał stanął na stanowisku, że "przepis obowiązuje w danym systemie prawa, jeśli można go zastosować do sytuacji z przeszłości, teraźniejszości lub przyszłości". Z tego też względu nie było także uzasadnionych podstaw do zawieszenia postępowania na podstawie 125 § 1 pkt.1 ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi do czasu podjęcia uchwały w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, czego domagała się rada gminy. W świetle powyższych uwag oczywiste jest bowiem, że toczące się postępowanie w sprawie zmiany planu nie ma znaczenia dla rozstrzygnięcia skargi.

Z tych względów na podstawie art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi należało stwierdzić nieważność zaskarżonej uchwały w części dotyczącej nieruchomości stanowiącej własność skarżącego. O kosztach orzeczono na podstawie art. 205 § 2, w związku z art.200 i § 14 ust. 2 pkt.1 lit. c) Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu (Dz. U Nr 163, poz. 1349 ze zmianami).



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem stwierdzam

STARSZY KASJER SĄDOWY

Elżbieta Czarnaśka