



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 3 czerwca 2014 r.

Poz. 2057

WYROK NR II SA/LU 744/13 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W LUBLINIE

z dnia 13 lutego 2014 r.

**w sprawie ze skargi J. B. na uchwałę Rady Gminy Stanin z dnia 19 lipca 2011 r., nr IX/55/2011
w przedmiocie miejscowego plan zagospodarowania przestrzennego**

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Jacek Czaja (sprawozdawca)

Sędziowie Sędzia WSA Joanna Cylc-Malec Sędzia NSA Witold Falczyński

Protokolant Referent Bartłomiej Maciak

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 13 lutego 2014 r.

sprawy ze skargi J. B.

na uchwałę Rady Gminy Stanin

z dnia 19 lipca 2011 r., nr IX/55/2011

w przedmiocie miejscowego plan zagospodarowania przestrzennego

I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części dotyczącej działki oznaczonej nr 456/7 położonej we wsi Tuchowicz, w zakresie lokalizacji na tej działce drogi wewnętrznej uwidocznionej w załączniku nr 1 do tej uchwały, rysunek 3, symbol 4KDW;

II. określa, że zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu w części opisanej w pkt I;

III. zasądza od Rady Gminy Stanin na rzecz J. B. 300 (trzysta) zł z tytułu zwrotu kosztów postępowania.

Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.

UZASADNIENIE

Rada Gminy Stanin w dniu 19 lipca 2011 r. podjęła uchwałę nr IX/55/2011 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi: Stanin, Wesołówka, Tuchowicz i Jeleniec (Dz. Urz. Woj. Lub. nr 130, poz. 2244).

Uchwałę tę zaskarżyła J. B. w części obejmującej drogę wewnętrzną, oznaczoną symbolem „4 KDW”, położoną na działce nr 456/7, w miejscowości Tuchowicz, wnosząc o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w tej części.

Skarżąca wskazała, że w zatwierdzonym zaskarżoną uchwałą miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zaplanowano budowę drogi wewnętrznej oznaczonej symbolem „4 KDW”, która to droga ma przebiegać m.in. przez należącą do skarżącej nieruchomości oznaczoną jako działka nr 456/7, w miejscowości Tuchowicz, a także przez znajdujący się na tej działce budynek gospodarczy. Skarżąca podkreśliła, że taki sposób przeprowadzenia drogi wewnętrznej narusza jej własność i nie był z nią w żaden

sposób konsultowany. Zdaniem skarżącej, takie rozstrzygnięcie w planie miejscowym jest tym bardziej nie do zaakceptowania, że wcześniej Wójt Gminy decyzją z dnia 7 kwietnia 2009 r. ustalił warunki zabudowy dla inwestycji polegającej na budowie wskazanego wyżej budynku gospodarczego.

W odpowiedzi na skargę Wójt Gminy Stanin, uznając skargę za zasadną, wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały z dnia 19 lipca 2011 r., nr IX/55/2011, w części zaskarżonej przez J. B.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie zważył, co następuje.

Skarga jest zasadna.

Zgodnie z art. 101 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.) każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą podjętą przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może – po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia prawa – zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego.

Skargę na uchwałę rady gminy w tym trybie może zatem wnieść ta osoba, której interes prawny (uprawnienie) zostały naruszone zaskarżoną uchwałą (por. A. Kabat [w:] B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, Warszawa 2011, s. 186).

Skarżąca wyczerpała określony w powyższym przepisie tryb wezwania organu gminy do usunięcia naruszenia prawa i z zachowaniem terminu określonego w art. 53 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270, dalej: „P.p.s.a.”) wniosła skargę do Sądu. Wykazała ona również, że zapisy zaskarżonej uchwały naruszają przysługujące jej prawo własności nieruchomości.

W rozpoznawanej sprawie zastosowanie mają zatem przepisy ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. nr 80, poz. 717 ze zm., to jest w brzmieniu obowiązującym w dacie wydania zaskarżonej uchwały; dalej także: „ustawa”).

W myśl art. 3 ust. 1 ustawy kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, z wyjątkiem morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej oraz terenów zamkniętych, należy do zadań własnych gminy.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

Ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości (art. 6 ust. 1 ustawy).

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 RP, jest on źródłem prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Treść przepisów planu miejscowego wraz z innymi przepisami determinuje sposób wykonywania własności. Nie ulega więc wątpliwości, że zapisy planu mogą naruszać interes prawny właścicieli nieruchomości znajdujących się na obszarze objętym tym aktem.

Należy podkreślić, że z powołanych przepisów ustawy wywodzi się zasadę generalnej właściwości (domniemania kompetencji) gminy w systemie administracji publicznej w zakresie władczego przeznaczania i określania warunków zagospodarowania terenów (władztwo planistyczne gminy). Oznacza to w istocie, że wskazane przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ugruntowały zasadę władztwa planistycznego (samodzielności planistycznej) gminy. Władztwa tego nie można jednak rozumieć jako pełnej swobody w określaniu przeznaczenia i zasad zagospodarowania poszczególnych obszarów przez gminę (por. Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2009, s.31-32).

Stwierdzić więc należy, że przyznane organom gminy uprawnienie do władczej ingerencji w konstytucyjnie chronione prawo własności nieruchomości (art. 6 ust. 1 ustawy) nie oznacza, że uprawnienie to ma charakter nieograniczony. Prawnie wadliwymi ustaleniami planu są więc nie tylko te, które naruszają prawo, lecz także te, które są wynikiem nadużycia przysługujących gminie uprawnień.

Należy bowiem mieć na uwadze, że w procedurze kształtowania polityki przestrzennej, oprócz interesu publicznego, ochronie podlega również interes indywidualny. W procesie uchwalania planu miejscowego, który jest podstawowym aktem planistycznym, mającym – z założenia – urzeczywistnić ideę ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju, konieczne jest więc takie wyważenie interesu publicznego i indywidualnego, aby w jak największym stopniu zabezpieczyć i rozwiązać potrzeby wspólnoty, jednocześnie w jak najmniejszym stopniu ingerując w prawa właścicieli nieruchomości objętych planem.

Nie ulega wątpliwości, że wprowadzenie w planie miejscowym ograniczeń prawa własności nieruchomości winno być uzasadnione względami interesu publicznego, których nie można pogodzić z ochroną tego prawa. Wprowadzając zatem te ograniczenia rada gminy musi każdorazowo wykazać, że cel publiczny nie mógł być osiągnięty w inny sposób aniżeli poprzez ograniczenie prawa własności, gdyż inne rozwiązania, które brane były pod uwagę, okazały się niewystarczające do realizacji wspomnianego celu publicznego. Jedynie przy zachowaniu opisanych warunków można mówić, że rada gminy zachowała właściwą proporcję między przysługującym gminie władztwem planistycznym a konstytucyjnie chronionym prawem własności nieruchomości objętych planem miejscowym.

Należy zatem podkreślić, że przy dokonywanej przez Sąd ocenie sposobu realizowania przez organ władztwa planistycznego – również w odniesieniu do zasady zrównoważonego rozwoju oraz konieczności zachowania ładu przestrzennego – podstawowe znaczenie ma przedstawienie przez organ motywów jego działania i podstaw takiej, a nie innej ingerencji w prawo własności (por. wyrok NSA z dnia 27 stycznia 2011 r., sygn. akt II OSK 83/10, Lex nr 953092).

W rozpoznawanej sprawie jest bezspornym, że zapisy uchwały nr IX/55/2011 Rady Gminy Stanin z dnia 19 lipca 2011 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi: Stanin, Wesołówka, Tuchowicz i Jeleniec (Dz. Urz. Woj. Lub. nr 130, poz. 2244) ingerują władczo w przysługujące skarżącej prawo własności nieruchomości oznaczonej jako działka nr 456/7, w miejscowości Tuchowicz. Z części graficznej planu miejscowego zatwierdzonego zaskarżoną uchwałą wynika, że część wspomnianej wyżej działki została przeznaczona pod drogę wewnętrzną o symbolu „4 KDW”. Ponadto w świetle wypisu z mapy zasadniczej, sporządzonego z upoważnienia Starosty Łukowskiego w dniu 17 kwietnia 2013 r., wskazana droga – czego nie kwestionowała Rada Gminy Stanin ani Wójt tej Gminy – przebiega przez znajdujący się na działce skarżącej budynek gospodarczy, zajmując przy tym znaczną część tej działki. Przebieg drogi wewnętrznej o symbolu „4 KDW” budzi wątpliwości co do swej racjonalności, albowiem powoduje nie tylko pozbawienie skarżącej możliwości swobodnego zagospodarowania części działki nr 456/7 zajętej bezpośrednio przez drogę, ale prowadzi również do wydzielenia z działki wąskiego pasa gruntu, którego szerokość (biorąc pod uwagę skalę mapy) wynosi od około 1 m do 5 m, a długość – 80 m (por. mapa – k. 23 akt sąd.). Niewątpliwie swobodne zagospodarowanie przez skarżącą nieruchomości o takim kształcie jest w istocie niemożliwe. Ponadto, co należy zauważyć, opisana droga wewnętrzna przebiegać ma w odległości około 2,5 m od obrysu istniejącego na działce skarżącej budynku mieszkalnego (por. mapa – k. 23 akt sąd.). Tymczasem, w świetle § 10 ust. 15 tiret 3 planu miejscowego, minimalna wymagana odległość zabudowy od dróg wewnętrznych oznaczonych symbolem KDW wynosić powinna 5,0 m od granicy drogi (dla „terenów zabudowy”) oraz minimalnie 10,0 m od granicy drogi (poza „terenami zabudowy”).

W tych okolicznościach usytuowanie drogi wewnętrznej o symbolu „4 KDW”, przebiegającej w szczególności przez obszar działki skarżącej, w ocenie Sądu, może świadczyć o nadużyciu przez Gminę Stanin przysługującego jej władztwa planistycznego. Zasadność takiego przebiegu opisanej drogi wewnętrznej budzić może wątpliwości również z tego powodu, że Gmina nie wskazała na jakiegokolwiek przeszkody lokalizacji przebiegu drogi obok działki skarżącej nr 456/7 (a tym samym obok znajdującego się w północnej części tej działki budynku gospodarczego skarżącej), po działce nr 456/8, która to działka ma znacznie większą powierzchnię niż działka skarżącej (por. mapa – k. 23 akt sąd.). W ocenie Sądu nie można wykluczyć, że taki przebieg drogi wewnętrznej nie tylko uwzględniałby ochronę indywidualnego interesu prawnego skarżącej, ale również dawałby możliwość lepszego skomunikowania sąsiedniej działki nr 456/8.

Niezależnie od tego wskazać trzeba, że zaskarżona uchwała nie zawiera jakiegokolwiek uzasadnienia przyjęcia takiego rozwiązania planistycznego, poprawiającego obsługę komunikacyjną cmentarza (jak wynika z § 10 ust. 18 pkt 4 tiret 4 planu), skutkiem którego jest naruszenie prawa własności skarżącej. Brak uzasadnienia przez organy planistyczne przyjętego w tym zakresie rozwiązania, uniemożliwia Sądowi dokonanie oceny co do tego, czy podejmując zaskarżoną uchwałę Rada Gminy Stanin działała w ramach

władztwa planistycznego, czy też arbitralnie przekroczyła granice przysługujących jej w tym zakresie uprawnień.

Powyższe wskazuje zaś na istotne naruszenie w toku procedury planistycznej wspomnianej powyżej zasady proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP) i stanowi nadużycie władztwa planistycznego gminy (art. 3 ust. 1 i art. 6 ust. 1 ustawy), a tym samym naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, dające – w myśl art. 28 ustawy – podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w sprawie uchwalenia planu miejscowego w całości lub części.

W związku z powyższym Sąd uznał, że zaskarżona uchwała – w części dotyczącej działki nr 456/7 w miejscowości Tuchowicz, w zakresie lokalizacji na tej działce drogi wewnętrznej, oznaczonej symbolem „4 KDW”, uwidocznionej w załączniku nr 1 do tej uchwały, rysunek 3 – została wydana z naruszeniem prawa, uzasadniającym stwierdzenie nieważności tej uchwały we wskazanej części.

Zauważyć należy, że przepisy szczególne nie wyłączają możliwości stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały w każdym czasie. Zaskarżona uchwała jest aktem prawa miejscowego, a więc art. 94 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym nie wyłącza możliwości stwierdzenia jej nieważności, pomimo upływu roku od dnia jej podjęcia. W myśl tego przepisu nie stwierdza się nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy po upływie jednego roku od dnia ich podjęcia, chyba że uchybiono obowiązkowi przedłożenia uchwały lub zarządzenia w terminie określonym w art. 90 ust. 1, albo jeżeli są one aktem prawa miejscowego.

Z tych wszystkich względów i na podstawie art. 147 § 1 P.p.s.a. Sąd orzekł, jak w sentencji. Orzeczenia o wstrzymaniu wykonania zaskarżonej uchwały w części, której stwierdzono nieważność, uzasadniał art. 152 P.p.s.a. O kosztach postępowania orzeczono na podstawie art. 200 i art. 205 § 1 P.p.s.a.

Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.