



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 9 maja 2018 r.

Poz. 2284

Sygn. akt II SA/Lu 562/17



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 12 października 2017 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie

w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia NSA Jerzy Dudek
Sędziowie	Sędzia WSA Joanna Cylc - Malec (sprawozdawca)
	Sędzia WSA Marta Laskowska – Pietrzak
Protokolant	Starszy asystent sędziego Anna Ostrowska

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 3 października 2017 r.

sprawy ze skargi S. Z.

na uchwałę Rady Gminy Wąwolnica

z dnia 28 maja 2015 r., nr VII/31/15

w przedmiocie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

- I. stwierdza nieważność § 16 ust. 3a zaskarżonej uchwały w części tekstowej i graficznej w zakresie, w jakim ustala przebieg „ciągu pieszo – jezdnego”, oznaczonego symbolem KXL przez działki oznaczone numerami 438 i 451, położone w miejscowości Zarzeka, gmina Wąwolnica;
- II. zasądza od Rady Gminy Wąwolnica na rzecz skarżącego S. Z. kwotę 300 (trzysta) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania.

Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.

Uzasadnienie

S. Z. wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie skargę na uchwałę Nr VII/31/15 z dnia 28 maja 2015 r. skorygowaną Rozstrzygnięciem Nadzorczym Nr PN-II.4131.299.2015 Wojewody Lubelskiego z dnia 9 lipca 2015 r. i zmienioną Uchwałą Nr IX/48/15 Rady Gminy Wąwolnica z dnia 27 sierpnia 2015 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Ośrodka Gminnego Wąwolnica na podstawie art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446, 1579).

Skarżący zaskarżył powyższą uchwałę w części tekstowej i graficznej, w zakresie w jakim ustala przebieg koncepcji istnienia „ciągu pieszo - jezdnego” oznaczonego symbolem KXL przez jego działki numer: 438 i 451. Przedmiotowej uchwale w zaskarżonej części zarzuca naruszenie art. 1 ust. 2 pkt 7 i 3 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2016r. poz. 778, 904, 961, 1250, 1579) poprzez uznanie w przedmiotowej uchwale części wyżej wymienionych jego działek jako ciągu pieszo-jezdnego oznaczonego symbolem KXL do działki sąsiedniej oznaczonej numerem 450, co stanowi ewidentne pogwałcenie jego prawa własności, w sytuacji gdy organ nie przedstawił żadnego uzasadnienia dla takiego umiejscowienia (tym samym nie wykazał istnienia interesu publicznego).

W uzasadnieniu skargi skarżący wskazał, że przedmiotową uchwałą Rady Gminy w Wąwolnicy wprowadzono określone zmiany w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego dla Ośrodka Gminnego Wąwolnica, w tym tego na którym znajdują się działki nr 438 i 451 będące jego własnością .

W dniu 28 marca 2017 r. wezwał Radę Gminy do usunięcia naruszenia prawa polegającego na uznaniu w przedmiotowej uchwale części działek oznaczonych numerami 438 i 451 jako ciągu pieszo-jezdnego oznaczonego symbolem KXL do działki sąsiedniej oznaczonej numerem 450. Pismem z dnia 13 kwietnia 2017 r. Wójt Gminy Wąwolnica stwierdził, że długotrwała procedura planistyczna została przeprowadzona zgodnie z obowiązującą ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a zmiana miejscowego planu zmieniała status części działki o numerze ewidencyjnym 438, której dotychczasowe przeznaczenie było ZL - łąki, pastwiska na tereny budowlane (oznaczenie 10 MN) i jest ona korzystna, dlatego zarzut dotyczący braku uwzględnienia interesu skarżącego w działaniach Gminy jest bezpodstawny.

Skarżący podkreślił, iż jego siedlisko rolne zostaje przez proponowany ciąg pieszo - jezdny podzielone przez środek i nie może sobie w przyszłości wyobrazić funkcjonowania gospodarstwa rolnego, przejazdu ciężkich samochodów na plac budowy bezpośrednio pod jego oknami w terenie podmokłym. Ta zmiana nie jest dla niego korzystna, bowiem nie zamierza się powtórnie budować na części działki przeznaczonej na tereny budowlane ani jej sprzedawać, gdyż ma już wybudowany budynek mieszkalny i zabudowania gospodarcze.

Jako właściciel w/w działek bezpośrednio dotkniętych skutkami prawnymi uchwały w zaskarżonej części ma bezspornie interes prawny w skutecznym złożeniu skargi na nią.

Podniósł, że gmina ma pewną swobodę w zakresie władztwa planistycznego jednak nie można uznać , że w tym przypadku należycie został wyważony interes skarżącego w świetle interesów właściciela działki sąsiedniej. Zważyć należy, iż jeśli chodzi o działkę - jedną działkę , której miałby służyć ciąg pieszo-jezdny , to na chwilę obecną właściciele dojeżdżają do swojej nieruchomości inną drogą.

Gmina winna była wykonać szczegółową analizę, czy zaproponowany ciąg pieszo - jezdny jest absolutnie konieczny aby zapewnić dojazd do sąsiedniej nieruchomości, czy też ewentualnie jest możliwe inne rozwiązanie w tym zakresie.

Wskazał, że jak konsekwentnie podnosi się w orzecznictwie sądów administracyjnych władztwo planistyczne gminy nie może polegać na zupełnej swobodzie i dowolności w planowaniu co do przeznaczenia terenu , gdyż konieczne jest uwzględnienie w planowaniu i zagospodarowaniu prawa własności z mocy art. 1 ust. 2 pkt 7 w/w ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W przeciwnym razie uprawnienie gminy do ustalania przeznaczenia terenu i sposobu zagospodarowania może być nadużyte , a ustalenia planu mogą okazać się prawnie wadliwe.

Każdy mieszkaniec gminy, członek wspólnoty samorządowej, ma prawo oczekiwać, że jego interesy będą brane pod uwagę w działaniach gminy. Na gruncie planowania przestrzennego konieczne jest zatem wyważenie interesów (art. 1 ust. 3 w/w ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym), aby w jak największym stopniu zabezpieczyć i rozwiązać potrzeby wspólnoty, jednak w jak najmniejszym naruszając prawa właścicieli objętych planem. Ograniczenie prawa właścicieli w ich prawie własności, czego można spodziewać się po miejscowym planie zagospodarowania, uzasadnia tylko cel publiczny, ale także wówczas, gdy innego rozwiązania, choć go szukano nie można było znaleźć.

W ocenie skarżącego, jako że w przedmiotowej sprawie w ogóle nie można mówić o celu publicznym, ingerencję organu gminy w jego prawo własności należy uznać za ewidentne nadużycie.

W odpowiedzi na skargę Wójt Gminy Wąwolnica wniósł o odrzucenie skargi bądź umorzenie postępowania.

Wyjaśnił, że co do części zaskarżonej uchwały zostało wydane Rozstrzygnięcie Nadzorcze Nr PN-II.4131.299.2015 Wojewody Lubelskiego z dnia 9 lipca 2015 r. stwierdzające w części nieważność przedmiotowej uchwały, zmienionej Uchwałą Nr IX/48/15 Rady Gminy Wąwolnica z dnia 27 sierpnia 2015 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Ośrodka Gminnego Wąwolnica w części tekstowej i graficznej w zakresie w jakim ustala przebieg koncepcji istnienia ciągu pieszo-jezdnego oznaczonego symbolem KXL przez działki skarżącego oznaczone numerami 438, 451 położone w m. Zarzeka gm. Wąwolnica.

Wójt wniósł o odrzucenie przedmiotowej skargi, ponieważ została wniesiona po upływie rocznego terminu od dnia jej wejście w życie, zaś art. 94 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, że 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.

Podniósł dodatkowo, że uzasadnione jest także oddalenie skargi w związku z brakiem interesu prawnego skarżącego. Powołał wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 października 2011 r. II OSK 1488/11, który wskazuje, że nie wystarczy tak jak w odniesieniu do zaskarzania do sądu innych aktów i czynności organów administracji publicznej posiadanie w sprawie interesu prawnego, ale należy wykazać, że zaskarżona uchwała naruszyła ów interes prawny lub uprawnienie. W myśl art. 101 ust. 1 o samorządzie gminnym "każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem podjętym przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia - zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego".

W przedmiotowej skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego nie wykazano, aby zaskarżona uchwała naruszała, a nawet w odniesieniu do całości twierdzeń mogła naruszyć interes prawny skarżącego. Przepis art. 101 ustawy o samorządzie gminnym określa legitymację skarżącego. W przeciwieństwie do legitymacji w postępowaniu administracyjnym określonym przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego, w którym stroną może być każdy, czyjego interesu prawnego lub uprawnienia dotyczy postępowanie, uprawnionym do wniesienia skargi z art. 101 ustawy może być jedynie ten podmiot, którego interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone - wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia września 2011 r. II OSK 1208/11.

Oznacza to, że przymiot strony w postępowaniu sądowym kształtuje się na innych zasadach niż ma to miejsce w postępowaniu administracyjnym. Wykazanie, że interes prawny skarżącego lub jego uprawnienie zostało naruszone na skutek uchwalenia przedmiotowej uchwały stanowi punkt wyjścia dla merytorycznego rozpoznania skargi.

Wykazanie naruszenia interesu prawnego przez uchwałę organu gminy stanowi warunek konieczny. Brak jest podstaw do uwzględnienia skargi, gdy naruszony został co prawda interes prawny lub uprawnienie skarżącego, ale odbyło się to w granicach wyznaczonych obowiązującym prawem.

Skarżący musi wykazać się nie tylko indywidualnym interesem prawnym lub uprawnieniem, ale także zaistniałym w dacie wnoszenia skargi, naruszeniem tego interesu lub uprawnienia spowodowanego zaskarżoną uchwałą. Do wniesienia skargi nie legitymuje sprzeczność z prawem zaskarżonej uchwały ani stan zagrożenia interesu prawnego. Dopiero naruszenie interesu prawnego otwiera drogę do merytorycznej oceny zarzutów zawartych w skardze.

W związku z powyższym Wójt Gminy podniósł zarzut braku legitymacji skarżącego w niniejszej sprawie. Skoro zaś skarżący nie posiada legitymacji skargowej, wniosł o odrzucenie przedmiotowej skargi.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie zważył co następuje:

Stosownie do art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 ze zm.), sądy administracyjne są między innymi właściwe do badania zgodności z prawem zaskarżonych aktów organów jednostek samorządu terytorialnego (art. 3 § 2 pkt 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi; Dz.U. z 2017 r., poz. 1369, dalej: p.p.s.a.).

Kryterium legalności przewidziane w art. 1 § 2 ustawy ustrojowej umożliwia sądowi administracyjnemu wyeliminowanie z obrotu prawnego każdej uchwały naruszającej prawo.

Kontroli tutejszego Sądu podlegała uchwała Rady Gminy Wąwolnica nr VII/31/15 z dnia 28 maja 2015 r., skorygowana rozstrzygnięciem nadzorczym Wojewody Lubelskiego nr PN-II.4131.299.2015 z dnia 9 lipca 2015 r. i zmieniona uchwałą nr IX/48/15 Rady Gminy Wąwolnica z dnia 27 sierpnia 2015 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Ośrodka Gminnego Wąwolnica.

Sąd badając legalność zaskarżonej uchwały w oparciu o wyżej powołane przepisy i w granicach sprawy uznał, że skarga zasługuje na uwzględnienie, albowiem zaskarżona uchwała w § 16 ust. 3a w części tekstowej i graficznej w zakresie, w jakim ustala obsługę komunikacyjną działek budowlanych przez system istniejących i projektowanych dróg (w tym przebieg „ciągu pieszo – jezdny” oznaczonego symbolem KXL przez działki oznaczone numerami 438 i 451, położone w miejscowości Zarzeka, gmina Wąwolnica) wydana została z naruszeniem prawa.

Uprawnienie skarżącego do zaskarżenia przedmiotowej uchwały wynika z art. 101 ust. 1 u.s.g., zgodnie z którym 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 - zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego. Stąd analizując skargę na uchwałę rady gminy wnoszoną w trybie powyższego przepisu, sąd administracyjny zobowiązany jest do zbadania, czy skarga spełnia wymagania formalne (termin, wezwanie do usunięcia zarzucanego naruszenia prawa, charakter sprawy objętej przedmiotem zaskarżenia), a następnie, gdy wymagania te zostały spełnione, przystępuje do badania legitymacji strony skarżącej.

Przesłanką dopuszczalności wniesienia skargi do sądu administracyjnego na uchwałę będącą aktem prawa miejscowego, oprócz wezwania do usunięcia naruszenia (co w sprawie miało miejsce), jest nie tylko posiadanie interesu prawnego, ale i jego naruszenie. Źródłem interesu prawnego lub uprawnienia, o którym mowa w art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym jest norma prawa materialnego. Naruszenie tego interesu następuje więc wtedy, gdy zaskarżonym aktem zostaje odebrane lub ograniczone jakieś prawo skarżącego wynikające z przepisów prawa materialnego, względnie zostanie nałożony na niego nowy obowiązek lub też zmieniony obowiązek dotychczas na nim ciążyący (wyrok NSA z 19.06.2009r." sygn. akt II OSK 205/09).

Niewątpliwie skarżący, jako podmiot legitymujący się posiadaniem prawa własności nieruchomości, oznaczonych jako działki nr 438 i 451, a zatem objętych zakresem zaskarżonej uchwały, posiada interes prawny w kwestionowaniu ustaleń w niej przyjętych.

W ocenie Sądu skarżący wykazał, iż zaskarżona uchwała w części kwestionowanej przez niego, a dotyczącej ustaleń odnoszących się do obsługi komunikacyjnej działki nr 450, narusza posiadany przez niego interes prawny.

Zgodnie z art. 3 ust. 1 u.p.z.p. kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalenie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, z wyjątkiem morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej oraz terenów zamkniętych, należy do zadań własnych gminy. Na mocy przepisów powołanej ustawy organy gminy zostały upoważnione zatem do ingerencji w prawo własności innych podmiotów, w celu ustalenia przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenów położonych na obszarze gminy. Wynika to wprost z treści art. 6 ustawy, zgodnie z którym ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości.

Dopuszczenie możliwości ograniczenia prawa własności przez gminę przy uchwalaniu planu miejscowego musi jednak odbywać się w zgodzie z przepisami Konstytucji, a w szczególności z jej art. 64 ust. 3, tj. ograniczenie to nie może naruszać istoty prawa własności.

Nieruchomość skarżącego znajdowała się w obszarze oznaczonym jako ZL – łąki, pastwiska. Na terenie swoich nieruchomości skarżący posiada budynek mieszkalny oraz zabudowania gospodarcze, bowiem prowadzi tam gospodarstwo rolne. Zaskarżoną uchwałą zmieniono przeznaczenie części działki nr 438 na tereny budowlane – oznaczone symbolem 10 MN, a część przedmiotowej działki oraz działki nr 451 przeznaczono pod „ciąg pieszo – jezdny” prowadzący wyłącznie do działki nr 450. Poprzez zaprojektowanie tego ciągu gospodarstwo rolne skarżącego podzielone zostało na dwie części. Tak dokonany ustaleni organ przekroczył tzw. władztwo planistyczne wynikające z powołanych przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W sposób bowiem nieuprawniony wpłynął na uprawnienia skarżącego do korzystania z należącej do niego nieruchomości, naruszając tym samym jego interes prawny wynikający z prawa własności tej nieruchomości.

Mając na uwadze treść unormowania zawartego w § 16 ust. 3a zaskarżonej uchwały nie można uznać, że zapisy skarżonego planu nie pozbawiają właściciela prawa do korzystania z nieruchomości, a jedynie określają obsługę przyszłych inwestycji. Przepis ten stwierdza bowiem, że dla terenów MN obowiązuje obsługa komunikacyjna poprzez system istniejących i projektowanych dróg, zgodnie z rysunkiem planu. Natomiast z części graficznej wyraźnie wynika, że na działkach należących do skarżącego zaprojektowano ciąg pieszo – jezdny prowadzący wyłącznie do działki nr 450.

Konsekwencją powyższego było uznanie, iż ten zapis planu narusza istotę prawa własności przysługującego skarżącemu do działek nr 438 i 451, albowiem przez ustalenie obsługi komunikacyjnej dla działki nr 450 doszło w sposób nieuprawniony do ograniczenia posiadanego przez skarżącego prawa. Do istoty prawa własności należy bowiem prawo korzystania z rzeczy i rozporządzania nią.

Podkreślenia wymaga brak stosownego uzasadnienia uchwały w tym zakresie. Gmina nie wykazała również aby istniały przesłanki do takiej ingerencji w stan prawny, a jednocześnie nie wykazała, że wyważyła wszelkie interesy - zarówno publiczne, jak i prywatne, a także uwzględniła aspekty racjonalności działań oraz proporcjonalności ingerencji w sferę wykonywania chronionego Konstytucją RP prawa własności (por. wyrok NSA z dnia 17 marca 2015 r., sygn. akt II OSK 1950/13, CBOSA). W orzecznictwie wielokrotnie podkreślano, że wszelkie ograniczenia korzystania z nieruchomości przez właściciela podlegają zasadzie proporcjonalności (art. 64 ust. 3 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997r. - Dz.U. Nr 97, poz. 483 ze zm.). Gmina przekracza granice przysługującego jej władztwa planistycznego (art. 64 ust. 3 Konstytucji i art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym), gdy bez dostatecznego rozważenia wszystkich wchodzących w grę interesów, doprowadzi w uchwale w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, do ograniczenia sposobu korzystania przez skarżącego z przedmiotowych nieruchomości.

Sąd wskazuje, że uzasadnione było także wyeliminowanie z tekstu planu zapisu w § 16 ust. 3a (wraz z oznaczeniami w części graficznej dotyczącej działek skarżącego), mimo że rozstrzygnięciem nadzorczym z dnia 9 lipca 2015 r. Wojewoda Lubelski stwierdził nieważność części zapisów przedmiotowej uchwały dotyczących obsługi komunikacyjnej. Do akt administracyjnych organ nie dołączył jednak tego rozstrzygnięcia.

Dodatkowo wskazać należy, że bezzasadny był wniosek Wójta Gminy Wąwolnica o odrzucenie skargi (zawarty w odpowiedzi na skargę), z powołaniem się na przesłanki wynikające z art. 94 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, bowiem przepis ten nie dotyczy aktów prawa miejscowego, a takim jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego.

W związku z powyższym Sąd orzekł jak w sentencji na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., zgodnie z którym sąd uwzględniając skargę na akt prawa miejscowego stwierdza nieważność tego aktu w całości lub części.

O kosztach Sąd orzekł na podstawie art. 200 p.p.s.a.

Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.