



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 28 czerwca 2019 r.

Poz. 3834

Sygn. akt II SA/Lu 900/18



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 14 lutego 2019 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie

w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Joanna Cylc-Malec
Sędziowie	Sędzia NSA Maria Wieczorek-Zalewska Asesor sądowy Jerzy Parchomiuk (sprawozdawca)
Protokolant	Starszy inspektor sądowy Jolanta Sikora

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 14 lutego 2019 r.

sprawy ze skargi A. S.

na uchwałę Rady Gminy Uścimów

z dnia 28 października 2011 r. nr XI/48/11

w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Uścimów

- I.** stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części dotyczącej działki o numerze ewidencyjnym 162 położonej w Starym Uścimowie gmina Uścimów;
- II.** zasądza od Gminy Uścimów na rzecz A. S. kwotę 797 (siedemset dziewięćdziesiąt siedem) złotych tytułem kosztów postępowania.

Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.

Uzasadnienie

Pełnomocnik A. S. (dalej jako: skarżący) wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie na uchwałę Rady Gminy Uścimów z dnia 28 października 2011 r. Nr XI/48/II w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Uścimów w części dotyczącej działki o numerze ewidencyjnym 162 położonej w Starym Uścimowie gm. Uścimów. Zaskarżonej uchwale zarzucił naruszenie:

(1) art. 1 ust. 2 pkt 1 i pkt 7 ustawy z dnia 27 marca 2003 o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2018 r., poz. 1945, ze zm.; dalej jako: u.p.z.p.), poprzez nieuwzględnienie przy uchwalaniu planu miejscowego wymagań ładu przestrzennego oraz prawa własności,

- 2) art. 6 ust. 2 pkt 1 w zw. z art. 65 ust. 1 i ust. 2 u.p.z.p, poprzez naruszenie prawa zagospodarowania terenu, do którego skarżący ma tytuł prawny, zgodnie z warunkami ustalonymi w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, potwierdzonym pozwoleniem na budowę,
- 3) art. 2 ust. 1 w zw. art. 4 ust. 1 i art. 6 ust. 1 i ust. 2 pkt. 1 u.p.z.p, poprzez, przekroczenie przysługującego gminie władztwa planistycznego,
- 4) art. 9 ust. 4, art. 10 ust. 1 oraz art. 20 ust. 1 u.p.z.p wyrażające się w braku zgodności pomiędzy miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego a studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, w kwestii przeznaczenia działki nr 162.

Uzasadniając legitymację skargową pełnomocnik podniósł, że ustalenia planu naruszają interes prawny skarżącego związany z wykonywaniem prawa własności blokując na przyszłość inne możliwości korzystania z nieruchomości, np. na cele budowlane wykraczające poza ustalenia przyjęte w miejscowym planie.

Pełnomocnik podniósł, że skarżący nabył działkę, stanowiącą użytki rolne w 1975 r. W zaskarżonym planie miejscowym sporna działka oznaczona została w przeważającej części symbolem 6ZP1 (teren zieleni parkowej) i jedynie w niewielkiej części - symbolem 6MN15 (zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna, z dopuszczeniem maksymalnej powierzchni zabudowy 25% powierzchni wydzielonej działki budowlanej). Uchwała wyklucza prawo zabudowy na obszarze oznaczonym symbolem 6ZP1 oraz znacząco ogranicza na obszarze o symbolu 6MN15.

Przed uchwaleniem planu, na podstawie decyzji o ustaleniu warunków zabudowy z 28 maja 2008 r. oraz ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę z 13 stycznia 2009 r. skarżący nabył prawo do zabudowania działki domem dwurodzinnym, w konkretnym miejscu, obecnie obszar ten jest oznaczony symbolem 6ZP1. W decyzji o warunkach zabudowy stwierdzono, że wnioskowane zamierzenie inwestycyjne nie narusza ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury tej części miejscowości. Wybudowane obiekty uzupełnią istniejącą zabudowę i będą komponowały się z otoczeniem. Na terenach sąsiednich znajduje się zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna oraz zagrodowa. Na podstawie wydanego pozwolenia na budowę wykonano już część prac, m.in. przygotowano teren pod budowę. Działka jest już uzbrojona, przebiega przez nią kanalizacja i woda.

W konsekwencji, zdaniem pełnomocnika, zaskarżona uchwała narusza art. 6 ust. 2 pkt. 2 u.p.z.p. poprzez uniemożliwienie zabudowy mieszkaniowej w sytuacji, gdy dla tej samej nieruchomości wydano warunki zabudowy, a następnie prawomocną decyzję o pozwoleniu na budowę, na podstawie której wykonano część prac. Ponadto w tym samym miejscu, w którym na podstawie prawomocnej decyzji o pozwoleniu na budowę z 2009 r., miał być zlokalizowany dom dwurodzinny, obecnie skarżący planuje dokończyć budowę domu jednorodzinnego o mniejszej powierzchni. Miejsce to, obecnie oznaczone symbolem 6ZP1, w nieuprawniony sposób wykluczając jakąkolwiek zabudowę.

W ocenie pełnomocnika wprowadzone uchwałą ograniczenia naruszają konstytucyjne zasady ochrony własności i proporcjonalności. Ani w studium, ani w planie miejscowym nie ma uzasadnienia, które wskazywałoby na to, że poprzez przeznaczenie działki skarżącego na tereny zieleni parkowej, osiągnięte zostaną lepsze efekty np. w zakresie ochrony środowiska, niż te, które można było osiągnąć innymi metodami, bez tak daleko idącego ograniczenia prawa własności skarżącego. Organ uchwałodawczy nie dokonał prawidłowego wyważenia interesu publicznego indywidualnego skarżącego, zwłaszcza w kontekście postanowień warunków zabudowy. Pełnomocnik podkreślił, że tereny zieleni parkowej 6ZP1 od strony drogi usytuowane zostały w planie jedynie na działce skarżącego, co stanowi nieuzasadnioną ingerencję w jego prawo własności, wbrew zasadom równości wobec prawa

i proporcjonalności. Z treści zaskarżonej uchwały nie wynika, jaki ważny interes społeczny spowodował wyłączenie z zabudowy nieruchomości należącej do skarżącego. Uchwała wyklucza zabudowę na działce oznaczonej symbolem 6ZP1 bez uzasadnionej przyczyny. Nie wskazano motywów, którymi kierowano się odmawiając ochrony praw nabytych przez skarżącego do dokończenia budowy domu o zmniejszonej powierzchni, na wyznaczonym uprzednio fragmencie działki, eliminując w jego obrębie możliwość zabudowy i przeznaczając go na tereny zieleni parkowej. Nieuprawnione jest niedopuszczenie do realizacji inwestycji skarżącego, pomimo że istniejące obiekty w obszarze analizowanym również mają funkcje mieszkalne, a rozpoczęta budowa tworzy z sąsiednimi, istniejącymi budynkami harmonijną całość oraz uwzględnia wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne.

Potwierdza ro treść decyzji o warunkach zabudowy oraz decyzji o pozwoleniu na budowę. W sytuacji, gdy wydano warunki zabudowy, a następnie pozwolenie na budowę i rozpoczęto prace objęte tym pozwoleniem, skarżący powinien korzystać z ochrony praw dobrze nabytych. Uzyskanie przez inwestora pozwolenia na budowę powoduje, że może on realizować inwestycję, nawet jeżeli jest ona sprzeczna z nowo uchwalonym planem. Analogicznie powinien mieć możliwość zmiany pierwotnego projektu objętego pierwotnym pozwoleniem na budowę, gdy po rozpoczęciu inwestycji, zdecydował o zmniejszeniu uprzednio planowanej budowy domu w pierwotnie zatwierdzonej lokalizacji, o mniejszej kubaturze.

Uzasadniają zarzut niezgodności ustaleń planu w zakresie obejmującym sporną działkę ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy, pełnomocnik skarżącego podniósł, że w studium brak jest zakazu zabudowy w odniesieniu do obszaru Starego Uścimowa. Przeciwnie, w studium wskazano konkretne wytyczne, które należy zachować przy prowadzeniu zabudowy. Zaskarżona uchwała de facto zmieniła kierunki zagospodarowania.

Pismem z 10 sierpnia 2018 r. pełnomocnik skarżącego wezwał Radę Gminy do usunięcia naruszenia prawa poprzez zmianę uchwały. W odpowiedzi na powyższe, uchwałą z 28 września 2018 r., Rada Gminy nie uwzględniła wezwania do usunięcia naruszenia prawa. W uzasadnieniu Rada podniosła, że działała w granicach przysługującego jej władztwa planistycznego, pozwalającego gminie na samodzielne kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na jej terenie, w tym na stanowienie o zasadach zagospodarowania terenu. Zmiana zakresu korzystania z nieruchomości wynikająca z ustaleń planu miejscowego jest wyrazem dopuszczalnej przez ustawodawcę ingerencji w korzystanie z prawa własności. Plan nie ogranicza prawa własności, lecz doprecyzowuje granice, w jakich wykonywanie prawa własności jest dopuszczalne. Rada podniosła również, że zainteresowane podmioty miały możliwość udziału w procesie planistycznym, w szczególności poprzez składanie wniosków do projektu planu. Wszelkie informacje dotyczące procesu planistycznego były prawidłowo ogłaszane i publikowane, skarżący miał możliwość uczestniczenia w procesie planistycznym, jednak z prawa tego nie skorzystał, nie składał uwag do projektu planu, wyłożonego do publicznego wglądu. Zdaniem Rady nie można mówić o naruszeniu ustaleń studium, bowiem celem studium jest określenie polityki przestrzennej gminy, zaś plan miejscowy uszczegóławia i doprecyzowuje rozwiązania przyjęte w studium.

Analogiczne argumenty Rada Gminy zawarła w odpowiedzi na skargę, wnosząc o jej oddalenie. Rada podkreśliła, że zmiana przeznaczenia nieruchomości w nowym planie sama w sobie nie stanowi naruszenia prawa i przekroczenia uprawnień Rady do kształtowania ładu urbanistycznego.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie zważył co następuje:

Sąd uwzględnił skargę, gdyż uchwała Rady Gminy Uścimów z dnia 28 października 2011 r. Nr XI/48/II, w zaskarżonej części dotyczącej działki o numerze ewidencyjnym 162 położonej w Starym Uścimowie gm. Uścimów, jest dotknięta istotnym naruszeniem prawa, skutkującym koniecznością stwierdzenia jej nieważności, na podstawie art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2018 r., poz. 1302, ze zm.; dalej jako u.s.g.) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r., poz. 994, ze zm.; dalej jako: u.s.g.).

Legitymacja skargowa skarżącego w rozpoznawanej sprawie jest niesporna. W świetle art. 101 ust. 1 u.s.g., każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem, podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego. Przedmiotowa działka o nr ew. 162 jest własnością skarżącego, zaskarżona uchwała określa zasady dopuszczalnego prawnie zagospodarowania działki, wprowadzając w tym zakresie istotne ograniczenia. Niewątpliwie uchwała narusza interes prawny skarżącego w rozumieniu art. 101 ust. 1 u.s.g., uprawniając go do wniesienia skargi do sądu.

Skarżący spełnił również formalną przesłankę dopuszczalności skargi, poprzedzając ją wezwaniem Rady Gminy do usunięcia naruszenia prawa (rozpatrzonym odmownie uchwałą z 28 września 2018 r.). Wprawdzie wymóg wezwania do usunięcia naruszenia prawa w przypadku skarg na uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego został usunięty z dniem 1 czerwca 2017 r. w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2017 r., poz. 935), tym niemniej jednak, w świetle przepisów

przejściowych zawartych w ustawie nowelizującej (art. 17 ust. 2), zniesienie obowiązku wezwania organu do usunięcia naruszenia prawa nie dotyczy aktów wydanych przed wejściem w życie nowelizacji. Wywód pełnomocnika skarżącego zawarty w skardze jest w tym zakresie w pełni prawidłowy.

Biorąc pod uwagę datę wezwania do usunięcia naruszenia prawa (10 sierpnia 2018 r.) i datę wniesienia skargi (5 października 2018 r.) nie budzi również wątpliwości zachowanie przez skarżącego ustawowego terminu do wniesienia skargi (art. 53 § 2 p.p.s.a. w brzmieniu obowiązującym do 31 maja 2017 r. w zw. z art. 17 ust. 2 ww. ustawy nowelizującej z z dnia 7 kwietnia 2017 r.). W świetle uchwały NSA z 2 kwietnia 2007 r. (II OPS 2/07), bez znaczenia z punktu widzenia zachowania terminu pozostaje fakt, że odpowiedź na wezwanie do usunięcia naruszenia prawa została doręczona pełnomocnikowi skarżącego już po wniesieniu skargi (10 października 2018 r.).

Przechodząc do oceny merytorycznej sprawy, Sąd uznał za zasadny zarzut naruszenia art. 1 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p. poprzez brak należytego uwzględnienia w planie prawa własności przysługującego skarżącemu oraz art. 6 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. oraz sprzeczne z zasadą proporcjonalności ograniczenie prawa własności skarżącego. Tym samym zasadny jest również zarzut naruszenia granic przysługującego gminie władztwa planistycznego poprzez naruszenie zasad proporcjonalności i ochrony własności. Uchybienia te stanowią istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego i w konsekwencji powodują nieważność uchwały Rady Gminy Uścimów w objętej skargą części (art. 28 ust. 1 u.p.z.p.).

Jak wynika z rysunku planu, stanowiącego załącznik nr 1 do zaskarżonej uchwały, sporna działka o nr 162 została w części objęta obszarem oznaczonym symbolem 6MN15. Jest to część położona w południowo-wschodnim rogu działki, przylegającym z jednej strony do drogi publicznej (symbol KDL3), z drugiej zaś do drogi wewnętrznej (symbol KDW62). Pozostała część działki została objęta obszarem oznaczonym symbolem 6ZP1.

W świetle postanowień części tekstowej planu, dla terenów oznaczonych symbolem 6MN15, przeznaczeniem podstawowym są tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, z pewnymi obostrzeniami w zakresie parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy o przeznaczeniu podstawowym, w zakresie jej budowy

i przebudowy, m.in. maksymalna powierzchnia zabudowy wynosi 25% powierzchni wydzielonej działki budowlanej (§ 76 pkt 1 i 2). Z dalszych regulacji wynika jednak, że w zakresie zasad kształtowania zabudowy i sposobu zagospodarowania terenu dla terenu 6MN15 obowiązuje utrzymanie istniejącej zabudowy oraz zakaz budowania nowych obiektów budowlanych w pasie 100 m od linii brzegów rzek, jezior i innych zbiorników wodnych, z wyjątkiem obiektów służących turystyce wodnej, gospodarce wodnej lub rybackiej zgodnie z § 10 ust. 1 pkt 7 uchwały. Ponadto obowiązują ustalenia § 10 (§ 76 pkt 6). W uchwale wskazano dodatkowo, że teren 6MN15 w całości zlokalizowany jest w pasie 100 m od linii brzegowej jeziora Maśluchowskiego, zastosowanie mają ustalenia pkt. 6 lit. a (§ 76 pkt 11 lit. o). Zgodnie z § 10 ust. 1 pkt 7 uchwały (do którego odsyła § 76 pkt 6 lit. a), w pasie 100m od linii brzegów rzek, jezior i innych zbiorników wodnych, na terenie Parku Krajobrazowego „Pojezierze Łęczyńskie”, zakazuje się budowy nowych obiektów budowlanych, z wyjątkiem obiektów służących turystyce wodnej, gospodarce wodnej lub rybackiej, zakaz ten nie dotyczy remontu i przebudowy istniejących obiektów budowlanych.

Z kolei w odniesieniu do terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 6ZP1, prawodawca miejscowy ustalił jako przeznaczenie podstawowe - tereny zieleni parkowej, wprowadził zakaz zabudowy, dopuszczając lokalizowanie obiektów małej architektury, placów zabaw dla dzieci (§ 91 pkt 1-3). Ponadto, w zakresie ochrony środowiska, przyrody, krajobrazu kulturowego, obowiązują ustalenia § 13. Spośród postanowień zawartych w § 13 istotne dla rozpoznawanej sprawy są wskazania, że część obszaru planu położona jest w granicach Parku Krajobrazowego „Pojezierze Łęczyńskie”, a pozostała część w jego otulinie. Dla obszaru położonego w granicach Parku obowiązują przepisy rozporządzenia w sprawie Parku Krajobrazowego „Pojezierze Łęczyńskie” (ust. 1 pkt 1). W ramach ochrony środowiska ustalono m.in. utrzymanie wszystkich form zieleni urządzonej i naturalnej w ramach możliwości (ust. 1 pkt 5). Pozostałe ustalenia dotyczące zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu przyrodniczego zostały zawarte w ustaleniach szczegółowych dla poszczególnych terenów (ust. 2).

Okolicznością niesporną jest, że cała działka nr 162 leży w obszarze Parku Krajobrazowego „Pojezierze Łęczyńskie” (potwierdza to chociażby załączona do skargi decyzja o warunkach zabudowy z 28 maja 2008 r., k. 14 akt sąd.).

Zgodnie z rozporządzeniem Nr 7 Wojewody Lubelskiego z dnia 23 marca 2005 r. w sprawie Parku Krajobrazowego „Pojezierze Łęczyńskie” (Dz. Urz. Woj. Lub. z 2005 r., Nr 73, poz. 1528), w Parku zakazuje się budowania nowych obiektów budowlanych w pasie szerokości 100 m od linii brzegów rzek, jezior i innych zbiorników wodnych, z wyjątkiem obiektów służących turystyce wodnej, gospodarce wodnej lub rybackiej (§ 5 pkt 7). Powyższy zakaz znajduje oparcie w treści upoważnienia zawartego w art. 17 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2018 r., poz. 1614, ze zm.). Przewidziane w ustawie odstępstwa od tego zakazu (art. 17 ust. 2) nie mają zastosowania w sprawie.

Należy w tym miejscu nadmienić, że problem zakazu, o którym mowa wyżej, był również analizowany w toku procedury planistycznej prowadzącej do uchwalenia zaskarżonego planu miejscowego. W piśmie z 17 marca 2011 r. Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Lublinie zaopiniował negatywnie proponowaną przez Wójta Gminy zmianę tekstu projektowanego planu miejscowego w zakresie § 10 ust. 1 pkt 7 (tom: Dokumentacja formalno-prawna miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Uścimów, Część 2; teczka: Wykaz uzgodnień i opinii; karty nienumerowane). Proponowana przez Gminę zmiana rozszerzała dopuszczalne odstępstwa od zakazu zabudowy, podyktowane ww. zakazem wynikającym z rozporządzenia Wojewody. Regionalny Dyrektor zaopiniował projekt zmiany negatywnie, z uwagi na sprzeczność z § 5 pkt 7 rozporządzenia Wojewody. W efekcie opinii negatywnej RDOŚ, Wójt poinformował o powrocie do poprzednich rozwiązań projektowych. W piśmie z 23 marca 2011 r. stwierdził, że „dalszej procedurze będzie podlegał projekt w wersji uzgodnionej wcześniej z RDOŚ oraz pozytywnie uzgodnionej z tym organem (post. RDOŚ z 27.12.2010 i pismo RDOŚ z 27.12.2010 r.)”. W konsekwencji tych zastrzeżeń, w ostatecznej wersji planu § 10 ust. 1 pkt 7 ma przytoczone wyżej brzmienie, wynikające z zakazu określonego w § 5 pkt 7 rozporządzenia Wojewody.

Powyższa prezentacja uwarunkowań prawnych wskazuje jednoznacznie, że zakres zagospodarowania spornej działki nr 162 został istotnie ograniczony. Możliwość wykorzystania na cele budowlane przewidziano jedynie na niewielkim fragmencie działki, położonym w południowo-wschodnim jej rogu. Co istotne jednak, możliwość ta w uwarunkowaniach rozpoznawanej sprawy stała się w istocie wyłącznie hipotetyczna, ze względu na postanowienia planu oraz innych aktów prawnych determinujących możliwość korzystania z działki. Pozostały obszar działki został objęty w istocie zakazem zabudowy, wynikającym z przeznaczenia określonego symbolem 6ZP1.

Cały ciężar zarzutów skargi sprowadza się do tezy, że prawodawca miejscowy nie uwzględnił prawnie zagwarantowywanych skarżącemu możliwości wykorzystania działki na cele budowlane, wynikających z ostatecznych decyzji o warunkach zabudowy (z 2008 r.) i o pozwoleniu na budowę domu dwurodzinnego (2009 r.). Zarzuty te są zasadne.

Jak wynika z dokumentacji planistycznej Gmina tworząc obszar o symbolu 6MN15 powoływała się na to, że przyjmując te rozwiązania uwzględniała przeznaczenie wynikające ze wskazanych decyzji.

W aktach sprawy (tom: Dokumentacja formalno-prawna miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Uścimów, Część 2; teczka: Wykaz uzgodnień i opinii) znajduje się dokument zatytułowany „Uzasadnienie do projektu

i prognozy” (dokument ten stanowił załącznik do pisma Wójta z 5 maja 2010 r., skierowanego do RDOŚ w Lublinie stanowiącego wniosek o ponowne uzgodnienie

i zaopiniowanie projektu planu wraz z prognozą oceny oddziaływania na środowisko). Na s. 12 tego dokumentu znajduje się analiza i uzasadnienie do wprowadzenia obszaru 6MN15. W rubryce uzasadnienie wskazano: „Przeznaczenie terenu 6MN15 nie uległo zmianie. Plan uwzględnia uwarunkowania wynikające z wydanej decyzji formalno-prawnej (decyzja o warunkach zabudowy [...] z dnia 28.05.2008 r., pozwolenie na budowę [...] z dnia 13 stycznia 2009 r.), która została wydana na powyższy teren. W związku z powyższym plan podtrzymuje przeznaczenie terenu wynikające z pozwolenia na budowę”.

Analiza umiejscowienia obszaru 6MN15 w części graficznej planu i porównanie umiejscowienia budynku, objętego ostatecznym pozwoleniem na budowę z 2009 r. na załączniku graficznym do decyzji w sprawie pozwolenia na budowę (projekt zagospodarowania działki) wskazuje jednoznacznie, że obszary te są położone w zupełnie innych miejscach działki nr 162.

Istnieje zatem zasadnicza rozbieżność pomiędzy argumentacją mającą służyć uzasadnieniu przyjętych rozwiązań planistycznych a rzeczywistymi uwarunkowaniami prawnymi istniejącymi dla działki. Gmina powoływała się na to, że przyjmując analizowane rozwiązania uwzględniała przeznaczenie wynikające z ostatecznej decyzji w sprawie pozwolenia na budowę, jednak sposób umiejscowienia tego obszaru jest sprzeczny z tą decyzją.

Ponadto, z uwagi na uwarunkowania wynikające z szerszego kontekstu prawnego, rozwiązania przyjęte dla obszaru 6MN15 stają się nieracjonalne

i wewnątrz sprzeczne, a zatem naruszają podstawową dyrektywę planowania – obowiązek uwzględnienia wymagań ładu przestrzennego. Sposób umiejscowienia tego obszaru na działce nr 162 powoduje, że na tym terenie nie ma możliwości utworzenia nowej zabudowy. Z analizy załącznika graficznego do decyzji o warunkach zabudowy wynika, że cały obszar 6MN15 mieści się w strefie odległości mniejszej niż 100 m od linii brzegowej Jeziora Maśluchowskiego. Z uwagi na treść rozporządzenia w sprawie Parku Krajobrazowego, prawodawca miejscowy przewidział, że na tym terenie można jedynie zachować istniejącą zabudowę (§ 10 ust. 1 pkt 7 w zw. z § 76 pkt 6 lit. a). Tymczasem na tym terenie nie ma istniejącej zabudowy, bo nie doszło do realizacji robót budowlanych zgodnie z pozwoleniem (również przy uwzględnieniu nie dających się w tym postępowaniu zweryfikować twierdzeń skarżącego, że podjęto pewne prace przygotowawcze). Prawodawca miejscowy stworzył więc rozwiązanie wewnątrz sprzeczne, w istocie martwą regulację prawną – nie ma możliwości zachowania istniejącej zabudowy, gdyż takiej zabudowy nie było w dacie wejścia w życie planu, nie może też powstać nowa zabudowa. Kwestionowane postanowienia miałyby sens gdyby obszar 6MN15 umiejscowiono poza strefą wyznaczaną przez odległość 100 m od linii brzegowej Jeziora Maśluchowskiego. Na skutek błędu planistycznego, obszar ten umiejscowiono wadliwie.

W tej sytuacji zasadne są podniesione w skardze zarzuty naruszenia przez Radę Gminy podstawowych dyrektyw planowania przestrzennego (art. 1 ust. 2 pkt 1 i 7 u.p.z.p.): przyjęte przez Radę rozwiązania planistyczne w zakresie obszaru 6MN15 naruszają prawo własności skarżącego, bez wykazania odpowiednich motywów tego ograniczenia, ponadto naruszają obowiązek uwzględnienia wymagań ładu przestrzennego, prowadząc do przyjęcia wewnątrz sprzecznych rozwiązań w zakresie zagospodarowania danego obszaru. Ład przestrzenny w świetle definicji ustawowej oznacza takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne (art. 2 pkt 1 u.p.z.p.). Tworzenie wewnątrz sprzecznych rozwiązań planistycznych pozostaje w oczywisty sposób sprzeczne z wymogiem kształtowania tak rozumianego ładu przestrzennego.

Podniesiony w skardze zarzut naruszenia art. 65 u.p.z.p. jest jednak tylko częściowo zasadny – o tyle, że argumentacja Gminy, starającej się wykazać, że w rozwiązaniach planistycznych respektowała ostateczne pozwolenie na budowę, jest sprzeczna z faktycznie przyjętymi rozwiązaniami. Z treści art. 65 u.p.z.p. nie można natomiast wywieść zakazu uchwalania planu miejscowego, którego postanowienia są sprzeczne z treścią ostatecznej decyzji w sprawie pozwolenia na budowę. Interes prawny inwestora jest w takiej sytuacji chroniony przez treść art. 65 ust. 2 u.p.z.p., wyłączający stwierdzenie wygaśnięcia decyzji w sprawie warunków zabudowy, jeżeli została wydana ostateczna decyzja o pozwoleniu na budowę. Ta regulacja chroniąca inwestora byłaby zbędna, gdyby istniał ogólny zakaz tworzenia planu zawierającego postanowienia sprzeczne z treścią ostatecznych pozwoleń na budowę wydanych dla danego obszaru. Problemem jest natomiast zasadność wprowadzenia zakazu zabudowy, do czego będą odnosić się wywody w dalszej części uzasadnienia.

Należy w tym miejscu odnotować, że analiza załączników graficznych do decyzji o warunkach zabudowy oraz decyzji o pozwoleniu na budowę wskazuje na istotną wątpliwość, co do zgodności umiejscowienia projektowanego budynku na działce z warunkami zabudowy, a także z zakazem wynikającym z § 5 pkt 7 rozporządzenia Wojewody w sprawie Parku Krajobrazowego „Pojezierze Łęczyńskie”. Decyzja o warunkach zabudowy w części tekstowej (pkt II.1) wskazuje jednoznacznie na nakaz zachowania nieprzekraczalnej odległości 100 m od linii brzegu Jeziora Maśluchowskiego,

zgodnie z ww. rozporządzeniem Wojewody. Na mapie stanowiącej załącznik do decyzji o warunkach zabudowy wyrysowano linię wyznaczającą odległość 100 m od linii brzegu jeziora. Porównanie tego dokumentu z rysunkiem na mapie stanowiącej załącznik do decyzji o pozwoleniu na budowę (projekt zagospodarowania działki) wskazuje, że projektowany budynek znalazł się w strefie objętej zakazem budowy wynikającym z rozporządzenia, a zatem został umiejscowiony w projekcie w sposób niezgodny również z decyzją o warunkach zabudowy.

Powyższe wątpliwości co do zgodności z prawem decyzji w sprawie pozwolenia na budowę nie mogą być uwzględnione przy ocenie legalności zaskarżonej uchwały, co wynika z dwóch przyczyn. Po pierwsze, z uwagi na granice sprawy, wyznaczone przedmiotem zaskarżenia, sąd z oczywistych przyczyn nie może objąć kontrolą legalności decyzji w sprawie pozwolenia na budowę. Po drugie, z zasady trwałości decyzji ostatecznych (art. 16 § 2 k.p.a.) wynika, że dopóki decyzja ostateczna udzielająca pozwolenia na budowę pozostaje w obrocie prawnym, musi być uwzględniana, również przez organ planistyczny, który sam w swojej argumentacji powołuje się na tą decyzję, jako uzasadnienie przyjętych rozwiązań planistycznych. Innymi słowy: wątpliwości co do prawidłowości pozwolenia na budowę nie mogą stanowić argumentu broniącego wadliwych rozwiązań planu co do umiejscowienia obszaru 6MN15.

Odnosząc się z kolei do pozostałego obszaru działki nr 162, objętego oznaczeniem 6ZP1 należy podkreślić, że takie przeznaczenie zgodnie z wyżej powołanymi postanowieniami uchwały, wprowadza w istocie zakaz zabudowy dla pozostałej części działki (z nieistotnym w rozpoznawanej sprawie wyjątkiem w postaci dopuszczalności lokalizacji obiektów małej architektury, placów zabaw dla dzieci).

Z oczywistych względów zakaz zabudowy stanowi nader daleko idącą ingerencję w prawo własności. Prawodawca miejscowy, działając w granicach przysługującego mu władztwa planistycznego, ma oczywiście kompetencje do wprowadzania takich zakazów. Tym niemniej jednak tego rodzaju ingerencja musi być racjonalnie uzasadniona.

Na tle tych zagadnień ugruntowała się bardzo bogata linia orzecznicza. W orzecznictwie wskazuje się w szczególności, że władztwo planistyczne gminy stanowi uprawnienie organu do legalnej ingerencji w sferę wykonywania prawa własności, nie stanowi jednak władztwa absolutnego i nieograniczonego, gdyż gmina wykonując je ma obowiązek działać w granicach prawa, kierować się interesem publicznym, wyważać interesy publiczne z interesami prywatnymi, uwzględniać aspekt racjonalnego działania i proporcjonalności ingerencji w sferę wykonywania prawa własności (por. wyrok NSA z 25 września 2012 r., II OSK 1377/12). W wyroku z 21 sierpnia 2012 r. (II OSK 1339/12) NSA stwierdził: „Ingerencja gminy w prawa właścicielskie jest możliwa, ale musi też uwzględniać proporcjonalnie wyważony interes publiczny z uprawnieniami właścicielskimi. Wymaga to więc od gminy wnikliwego i wszechstronnego rozważenia interesu indywidualnego i publicznego oraz uzasadnienia prawidłowości przyjętych rozwiązań planistycznych, ich celowości i słuszności. Powyższe ma na celu wykluczenie zarzutu naruszenia przez gminę władztwa planistycznego poprzez jego nadużycie, co (...) stanowi o naruszeniu zasad sporządzania planu i stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności jego części lub całości”. W licznych orzeczeniach sądy podkreślają rolę należytego uzasadnienia aktów planistycznych, wykazującego zachowanie właściwych proporcji i rozważenie wszystkich kolidujących racji. Sądy wskazują, że ingerencja gminy poprzez działania planistyczne w sferę prawną podmiotu, naruszająca atrybuty właścicielskie, dla swej legalności wymaga bezwzględnie wykazania, że gmina stanowiąc w planie miejscowym o przeznaczeniu terenu i sposobie jego zagospodarowania nie nadużyła władztwa planistycznego. Powinno to nastąpić w uzasadnieniu uchwały w sprawie planu, wyjaśniającym przesłanki, którymi gmina kierowała się przyjmując konkretne rozwiązania planistyczne, wpływające na sposób wykonywania prawa własności przez dysponenta prawa. Uzasadnienie uchwały winno zawierać argumentację pozwalającą uznać, że gmina dołożyła należytej staranności w przestrzeganiu zasad obowiązujących przy podejmowaniu działań planistycznych, w tym rozważyła inne warianty zrealizowania zamierzenia planistycznego w ramach przyjętej koncepcji, albo że przyjęte rozwiązanie planistyczne, mimo konieczności dokonania ingerencji w sferę prawa własności, jest jedynym możliwym w danych warunkach (wyroki NSA z 19 czerwca 2006 r., II OSK 1404/05; z 7 grudnia 2010 r., II OSK 1174/10; z 27 października 2011 r., II OSK 1679/11; z 22 czerwca 2012 r., II OSK 878/12; z 24 września 2015 r., II OSK 76/14;

z 31 sierpnia 2016 r., II OSK 87/15). Brak uzasadnienia uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w zakresie w jakim wprowadza istotne ograniczenia prawa własności

uniemożliwia nie tylko organowi nadzoru zbadanie zgodności jej postanowień z prawem ale także właścicielom nieruchomości objętych planem utrudnia ocenę racjonalności i zasadności wprowadzonych rozwiązań prawnych, zwłaszcza w sytuacji gdy ograniczają one w poważnym zakresie korzystanie z własności nieruchomości, w tym przez zakaz zabudowy (wyrok NSA z 1 grudnia 2009 r., II OSK 1431/09). W orzecznictwie wskazuje się również, że obowiązek działania na podstawie prawa, w połączeniu z zasadą zaufania, stwarza po stronie organów władzy publicznej obowiązek rzetelnego uzasadniania jej rozstrzygnięć. Obowiązek taki jest zaliczany do standardów demokratycznego państwa prawnego. Obowiązek uzasadniania uchwał rady gminy jest też elementem zasady jawności działania władzy publicznej. Prawny obowiązek sporządzenia uzasadnienia uchwały przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego wynika także z konstytucyjnej funkcji sądownictwa administracyjnego. Takie uzasadnienie warunkuje kontrolę sprawowaną przez sąd administracyjny (wyrok NSA z 8 kwietnia 2009 r., II OSK 1468/08). Tylko wówczas można bowiem ocenić, czy przy uchwalaniu planu nie doszło do przekroczenia przysługującego gminie władztwa planistycznego i czy dostatecznie zostały wyważone interesy jednostek i interes publiczny (wyrok WSA w Lublinie

z 10 czerwca 2010 r., II SA/Lu 86/10).

Przenosząc te uwagi na grunt rozpoznawanej sprawy trzeba wskazać, że zaskarżona uchwała nie spełnia powyższych kryteriów. W dokumentacji planistycznej brakuje jakiegokolwiek uzasadnienia dla rozwiązań planistycznych przyjętych dla obszaru 6ZP1. Ponadto zarówno w uzasadnieniu uchwały stanowiącej odpowiedź na wezwanie do usunięcia naruszenia prawa, jak i w odpowiedzi na skargę posłużono się argumentami nader ogólnikowymi, nie mającymi żadnego konkretnego odniesienia do uwarunkowań rozpoznawanej sprawy. Argumentacja ta w żaden sposób nie odnosi się do uzasadnienia kwestionowanych w skardze rozwiązań planistycznych. Wynikający z przeznaczenia 6ZP1 zakaz zabudowy jest zbyt poważną ingerencją w prawo własności skarżącego, aby pominąć brak jakiegokolwiek uzasadnienia dla przyjętych rozwiązań. Na marginesie jedynie (z uwagi na to, że samodzielna analiza Sądu nie zwalnia Rady Gminy z obowiązku uzasadnienia zakazu zabudowy) można wskazać, że zakazu zabudowy dla tak dużej powierzchni działki nr 162 nie da się uzasadnić potrzebą uwzględnienia obszaru chronionego przepisami o ochronie przyrody (Park Krajobrazowy). Analiza załącznika graficznego do decyzji o warunkach zabudowy wskazuje, że strefa odległości 100 m od linii brzegowej Jeziora Maśluchowskiego przebiega łukiem, dzieląc działkę nr 162 mniej więcej w połowie. Innymi słowy, obszar, w którym przepisy rozporządzenia wymuszają zakaz zabudowy obejmuje jedynie około połowy działki. Ponadto, prawodawca miejscowy jest niekonsekwentny, skoro w odniesieniu do innego fragmentu tej działki, bez wątplenia położonego w tej samej strefie dopuścił obszar 6MN15.

Wobec powyższego, przyjęte przez Radę Gminy rozwiązania w zakresie obszaru 6ZP1 należy uznać za arbitralne, naruszające zasadę ochrony własności i zasadę proporcjonalności, pozbawiające w nieuzasadniony sposób skarżącego prawa do zagospodarowania terenu (w granicach określonych ustawą), a zatem przyjęte z naruszeniem granic przysługującego Gminie władztwa planistycznego. W tej sytuacji zasadne są zarzuty naruszenia art. 2 ust. 1, art. 4 ust. 1, art. 6 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 u.p.z.p.

W ocenie Sądu niezasadne są natomiast zarzuty naruszenia art. 9 ust. 4, art. 10 ust. 1 i art. 20 ust. 1 u.p.z.p., motywowane sprzecznością planu ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy.

Zarzut naruszenia art. 10 ust. 1 u.p.z.p. jest o tyle chybiony, że przepis ten wskazuje kryteria, jakie należy uwzględnić w studium. Trudno zatem zastosować ten przepis jako normę odniesienia dla kontroli legalności uchwały w sprawie planu miejscowego.

Pozostałe przytoczone przepisy wyrażają zasadę związania organów gminy ustaleniami studium dla przy sporządzaniu planów miejscowych (art. 9 ust. 4 u.p.z.p.) oraz obowiązek stwierdzenia przed uchwaleniem planu miejscowego, że nie narusza on ustaleń studium (art. 20 ust. 1 u.p.z.p.).

W ocenie Sądu w rozpoznawanej sprawie nie ma niezgodności pomiędzy ustaleniami studium a zaskarżonym planem (w zakresie objętym skargą).

Powoływane przez pełnomocnika postanowienia punktu 3.3.3 Studium dotyczą zupełnie innych kwestii. Stanowią one fragment punktu 3.3, dotyczącego szerszego zagadnienia określonego: „Obszary proponowane do objęcia opracowaniami planistycznymi ze względu na zalecaną ochronę walorów kulturowych”. Powołane przez pełnomocnika zapisy dotyczą kierunków prowadzenia polityki

planistycznej w aspekcie ochrony walorów kulturowych. Co więcej, zapisy te są zbyt ogólnikowe, aby można wywodzić z nich niedopuszczalność wprowadzania zakazu zabudowy.

Ważniejsze z punktu widzenia rozpoznawanej sprawy są natomiast postanowienia zawarte w punkcie 4.2 Studium: „Kierunki rozwoju funkcji rolniczych”. W punkcie 4.2.3 wskazano: „Ze względu na chronione, średniej klasy gleby, ogranicza się rozwój przestrzenny terenów mieszkaniowych we wsiach. Dotyczy to szczególnie zabudowy o charakterze rozproszonym i zabudowy dobrych terenów rolnych. Natomiast jest wskazane wykorzystywanie pod zabudowę wolnych działek wewnątrz wyznaczonych pod budownictwo mieszkaniowe i zagrodowe terenów w dotychczasowym planie”. W dalszej części tego punktu Studium wyróżniono ramkami (co należy rozumieć, jako podkreślenie istotnych kierunków rozwoju zagospodarowania gminy) następujące tezy: „Tereny rolne, poza terenami wyznaczonymi pod zabudowę, powinny być bezwzględnie chronione przed zabudową rozproszoną, niezależnie od jej funkcji”. „Z zainwestowania generalnie wyłączone zostały tereny leśne, tereny pod zalesienia i łąki.”

W konkluzji należy stwierdzić, że zapisy Studium dopuszczały wprowadzenie zakazu zabudowy, miały one jednak charakter nazbyt ogólny, aby można było z nich wywodzić dopuszczalność wprowadzania takiego zakazu planie miejscowym w odniesieniu do konkretnych obszarów, bez konkretnego uzasadnienia ze strony prawodawcy miejscowego, którego w rozpoznawanej sprawie ewidentnie zabrakło.

Powyższe rozważania uzasadniają stwierdzenie nieważności uchwały w zaskarżonej części dotyczącej działki nr 162, na podstawie art. 28 ust. 1 u.p.z.p., art. 147 § 1 p.p.s.a. i art. 91 ust. 1 u.s.g.

O kosztach postępowania Sąd orzekł na podstawie art. 200 i art. 205 § 2 p.p.s.a. oraz § 14 ust. 1 pkt 1 lit. c) rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz. U. z 2018 r., poz. 265). Zwrot kosztów postępowania objął uiszczony wpis od skargi (300 zł), wynagrodzenie pełnomocnika skarżącej w kwocie stawki minimalnej (480 zł) oraz opłatę skarbową od pełnomocnictwa w kwocie 17 zł.

Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.