



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

---

Lublin, dnia 22 września 2020 r.

Poz. 4635

Sygn. akt II SA/Lu 727/19



### WYROK

#### W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 27 lutego 2020 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie

w składzie następującym:

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

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 27 lutego 2020 r.

sprawy ze skargi J.K.

na uchwałę Rady Gminy Cyców

z dnia 30 marca 2011 r. Nr IV/19/11

w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru poszerzenia terenu górniczego Puchaczów IV KWK Bogdanka (O.G. Puchaczów V) w części znajdującej się w granicach administracyjnych gminy Cyców

- I. stwierdza nieważność uchwały Rady Gminy Cyców z dnia 30 marca 2011r. Nr IV/19/11 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru poszerzenia terenu górniczego Puchaczów IV KWK Bogdanka (O.G. Puchaczów V) w części znajdującej się w granicach administracyjnych gminy Cyców w zakresie § 14 ust. 202 pkt 1 i 2 oraz § 13 ust. 3 pkt 3 odnośnie działki nr ewid. 547/3 obręb nr 2.0005-Cyców;
- II. zasądza od Rady Gminy Cyców na rzecz J.K. kwotę 780 (siedemset osiemdziesiąt) złotych tytułem kosztów postępowania.

*Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.*

Sygn. akt II SA/Lu 727/19

#### Uzasadnienie

Rada Gminy Cyców (dalej także: Rada Gminy) 30 marca 2011 r. podjęła uchwałę nr IV/19/11 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru poszerzenia terenu górniczego Puchaczów

IV KWK Bogdanka (O.G. Puchaczów V) w części znajdującej się w granicach administracyjnych gminy Cyców (Dz. Urz. Woj. Lub. z 2011 r. nr 90, poz. 1683 ze zm.; dalej także: uchwała).

Skargę do Sądu na wskazaną wyżej uchwałę w części obejmującej § 14 ust. 202 pkt 1 i 2 oraz § 13 ust. 3 pkt 3 – odnośnie działki nr ewid. 547/3, obręb nr 2.0005-Cyców, wniósł J. K. (dalej: skarżący). W skardze oraz w piśmie procesowym z 17 lutego 2020 r. skarżący zarzucił, że uchwała w zaskarżonej części narusza art. 64 ust. 3 Konstytucji RP, art. 140 k.c., art. 1 ust. 2 pkt 6 i 7 oraz ust. 3, art. 6 ust. 2 pkt 1 i 2, art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2018 r. poz. 1945; dalej: u.p.z.p.). Zdaniem skarżącego, Rada Gminy dopuściła się nieproporcjonalnego i nieracjonalnego naruszenia prawa własności skarżącego, gdyż w świetle zaskarżonych zapisów uchwały przez budynek mieszkalny skarżącego, wybudowany w oparciu o ostateczne pozwolenie na budowę przebiega granica terenów zabudowy zagrodowej (RM) oraz terenów rolniczych (R), na których wykluczono jakąkolwiek zabudowę zagrodową. Ponadto skarżący stwierdził, że zasadność stanowiska wyrażonego w skardze potwierdza uzasadnienie wyroku Sądu z 14 marca 2019 r., sygn. akt II SA/Lu 952/18.

W oparciu o te zarzuty skarżący wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały w zaskarżonej części.

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy wniosła o oddalenie skargi. Rada podkreśliła, że w toku procedury planistycznej zakończonej podjęciem uchwały skarżący zajmował bierną postawę, nie wnosząc jakichkolwiek zastrzeżeń do projektowanych rozwiązań. Podnoszone przez niego obecnie uwagi co do przebiegu terenów zabudowy oraz terenów wolnych od zabudowy są zatem niezrozumiałe. Niezależnie od tego Rada Gminy wskazała, że aktualnie podjęte zostały prace zmierzające do zmiany planu miejscowego, uwzględniające zastrzeżenia skarżącego co do treści zaskarżonej uchwały.

Na rozprawie w dniu 27 lutego 2020 r. pełnomocnik organu podtrzymując stanowisko wyrażone w odpowiedzi na skargę, złożył wniosek o dopuszczenie dowodu z dokumentów w postaci: protokołu z posiedzenia Komisji Infrastruktury i Gospodarki Rady Gminy Cyców z 23 października 2019 r. oraz cząstkowych uchwał podjętych w procedurze zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Cyców, na okoliczność, że Gmina podjęła działania w celu zmiany tego planu.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie zważył, co następuje.

Skarga jest zasadna. Zaskarżona uchwała, w zakwestionowanej przez skarżącego części, została podjęta z istotnym naruszeniem zasad dotyczących sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

W pierwszej kolejności wskazać należy, że legitymacja skargowa skarżącego w rozpoznawanej sprawie jest bezsporna. W świetle art. 101 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r., poz. 994, ze zm.; dalej: 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. Działka nr ewid. 547/3, obręb nr 2.0005-Cyców, 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.

W myśl art. 28 ust. 1 u.p.z.p. istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub części.

Należy przy tym wskazać, że zasady sporządzania planu miejscowego oznaczają standardy odnoszące się do merytorycznych ustaleń tego planu, związane z jego treścią oraz parametrami technicznymi i wymaganiami dotyczącymi dokumentacji planu. O zachowaniu tych zasad można mówić wyłącznie wtedy, gdy merytoryczna warstwa planu, na którą składa się jego część tekstowej i graficzna wraz z załącznikami, pozostaje zgodna z prawem.

Pamiętać przy tym trzeba, że plan miejscowy, jako akt prawa miejscowego (art. 14 ust. 7 u.p.z.p.) kształtuje w sposób prawnie wiążący ustalenie przeznaczenia terenu oraz określa sposoby zagospodarowania i warunków zabudowy terenu (art. 4 ust. 1 u.p.z.p.). Jakkolwiek uchwalanie planu należy do zadań własnych gminy (art. 3 ust. 1 u.p.z.p.), to uprawnienie do władczego określania treści tego aktu, zwane władztwem planistycznym, nie stanowi jednak władztwa absolutnego oraz nieograniczonego. Na gminie spoczywa bowiem w tym zakresie obowiązek działania w granicach prawa, kierowania się interesem publicznym, wyważania interesów publicznych z interesami prywatnymi, a także uwzględniania aspektu racjonalnego działania

i proporcjonalności ingerencji w sferę wykonywania prawa własności (zob. wyrok NSA z 25 września 2012 r., sygn. akt II OSK 1377/12).

Z tego powodu ważne jest, by rozwiązania przyjęte w planie wynikały z właściwego wyważenia kolidujących dóbr i wartości. Organ stanowiący gminy winien więc wykazać, że przyjęte rozwiązania są optymalne, gdyż są uzasadnione interesem publicznym i nie ingerują ponad niezbędną konieczność w sferę prawną jednostki. Tylko w takim przypadku możliwe jest wykluczenie zarzutu naruszenia przez gminę władztwa planistycznego poprzez jego nadużycie, co stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu i stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności jego części lub całości (zob. wyrok NSA z 21 sierpnia 2012 r., sygn. akt II OSK 1339/12).

Dokonując oceny zasadności skargi wskazać trzeba, że 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 Cyców w objętej skargą części (art. 28 ust. 1 u.p.z.p.).

W rozpoznawanej sprawie przedmiotem sporu jest zgodność z prawem unormowań § 14 ust. 202 pkt 1 i 2 oraz § 13 ust. 3 pkt 3 w części odnoszącej się do działki skarżącego nr ewid. 547/3. Z przepisów tych wynika, że dla terenu oznaczonego symbolem 370R ustala się: 1) przeznaczenie podstawowe: tereny rolnicze, 2) zasady zagospodarowania terenów przyjąć zgodnie z §13 ust. 3, a to oznacza, że na terenach tym „wyklucza się lokalizację jakichkolwiek obiektów kubaturowych”.

Podkreślenia wymaga, że z oczywistych względów zakaz zabudowy stanowi bardzo 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.

W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się, 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 (zob. wyrok NSA z 25 września 2012 r., sygn. akt II OSK 1377/12).

Z tych powodów sądy zwracają uwagę na konieczność 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 zatwierdzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, 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 (zob. wyroki NSA: z 19 czerwca 2006 r., sygn. akt II OSK 1404/05; z 7 grudnia 2010 r., sygn. akt II OSK 1174/10; z 27 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1679/11; z 22 czerwca 2012 r., sygn. akt II OSK 878/12; z 24 września 2015 r., sygn. akt II OSK 76/14 i z 31 sierpnia 2016 r., sygn. akt II OSK 87/15).

W rozpoznawanej sprawie istotne znaczenie ma podniesiona w skardze okoliczność, niekwestionowana przez Radę Gminy, że stosownie do zapisów zaskarżonej uchwały linia rozgraniczająca tereny o różnym przeznaczeniu, czyli teren o symbolu 371 RM i teren o symbolu 370 R (wyznaczona zgodnie z rysunkiem planu), przebiega w odległości około 13 m od północnej granicy działki skarżącego i przechodzi przez istniejący budynek mieszkalny. Ustalenia te potwierdził Sąd w uzasadnieniu wyroku z 14 marca 2019 r., sygn. akt II SA/Lu 952/18, którym oddalono skargę J. K. na decyzję Wojewody Lubelskiego utrzymującą w mocy decyzję organu pierwszej instancji o odmowie zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia skarżącemu

pozwolenia na budowę budynku garażowo-gospodarczego na wspomnianej działce nr ewid. 547/3. Sąd stwierdził mianowicie: „zgodzić należy się ze skarżącym, że uchwalenie planu miejscowego w taki sposób, że granice terenów o różnym przeznaczeniu, tj. zaliczonych do terenów zabudowy zagrodowej (RM) oraz terenów rolniczych (R), na których wykluczono jakąkolwiek zabudowę zagrodową, przebiegają przez budynek mieszkalny wznoszony na podstawie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę, budzi istotne wątpliwości co do tego, czy przy uchwalaniu planu organ gminy nie przekroczył granic władztwa planistycznego”.

Zdaniem Sądu, określenie w pozwoleniu na budowę warunków realizacji inwestycji stanowi nabytą wartość prawną, która przez wprowadzenie nowych rozwiązań planistycznych, czyli ustanowienie nowego prawa powszechnie obowiązującego, godzi w istotę nabytych praw. Wprawdzie pozwolenia na budowę nie są wiążące na etapie uchwalania planu miejscowego, to jednak nie oznacza to dowolności w pomijaniu treści tych pozwoleń. Jeżeli bowiem inwestor na podstawie ostatecznej decyzji zatwierdzającej projekt budowlany i udzielającej pozwolenie na budowę zrealizował lub realizuje inwestycję, to uchwalanie planu miejscowego ograniczającego możliwość korzystania lub użytkowania z tej inwestycji bądź wręcz uniemożliwiania z jej korzystania może być w planie miejscowym dopuszczalne, ale wymaga to szczegółowego uzasadnienia oraz wyważenia interesów (prywatnego interesu inwestora oraz publicznego interesu dotyczącego kształtowania ładu przestrzennego). Tym samym w przypadku, gdy uchwalany plan miejscowy może uniemożliwić dotychczasowe wykorzystanie nieruchomości lub realizowanego legalnie na tej nieruchomości obiektu (a więc wykonania prawa nabytego z pozwolenia na budowę), to uchwała zawierająca plan miejscowy powinna zawierać uzasadnienie takiej regulacji, w przeciwnym razie nie można przeprowadzić oceny racji, które prowadziły do przyjęcia określonego ustalenia planu (zob. wyroki NSA: z 30 października 2014 r., sygn. akt II OSK 922/13 i z 13 września 2017 r., sygn. akt II OSK 81/16).

Zaskarżona uchwała nie zawiera takiego uzasadnienia w części odnoszącej się do kwestionowanego przez skarżącego rozwiązania planistycznego. Bezsprzecznie zatem brak było podstaw dla wprowadzania tak daleko idącej oraz całkowicie bezzasadnej ingerencji w prawa własności nieruchomości, podjętej z przekroczeniem granic władztwa planistycznego gminy wynikającego z art. 3 u.p.z.p. Podkreślić bowiem trzeba, że wprowadzenie zakazu lokalizowania zabudowy zagrodowej na obszarze obejmującym działkę skarżącego, w tym istniejący na tej działce budynek mieszkalny, wybudowany w oparciu o ostateczne pozwolenie na budowę, stanowiło nieproporcjonalne ograniczenie przysługującego skarżącemu prawa do zabudowy tej nieruchomości, nieznajdujące racjonalnego uzasadnienia w okolicznościach sprawy. Takie rozwiązanie w sposób arbitralny narusza interes prawny skarżącego wynikający z prawa własności, albowiem nie zostało wykazane przez organ, że miało ono charakter niezbędny, z uwagi na konieczność zachowania wartości wyżej cenniejszej niż wartości wynikające z prawa własności skarżącego.

Wobec powyższego, przyjęte przez Radę Gminy rozwiązania w zakresie zakwestionowanym przez skarżącego 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 Gmina naruszyła art. 2 ust. 1, art. 4 ust. 1, art. 6 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. Zasadne okazały się zatem również zarzuty naruszenia art. 64 ust. 3 Konstytucji RP w zw. z art. 140 k.c.

Zauważyć należy, że dopuszczone przez Sąd, na wniosek organu, w trybie art. 106 § 3 p.p.s.a., dowody uzupełniające z dokumentów, nie mogą prowadzić do odmiennej oceny kwestionowanych przez stronę skarżącą zapisów uchwały. Wynika z nich bowiem jedynie, że istotnie Rada Gminy podjęła działania zmierzające do dokonania w przyszłości zmiany obowiązujących unormowań planu miejscowego, uwzględniających zastrzeżenia skarżącego. Okoliczność ta nie może zaś prowadzić do swoistego konwalidowania prawnie wadliwych zapisów tej uchwały.

Opisane wyżej uchybienia stanowią istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, a tym samym obligują Sąd do stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały w części kwestionowanej przez stronę skarżącą, na podstawie art. 147 § 1 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm.; dalej: p.p.s.a.).

Przepisy szczególne nie wyłączają możliwości stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały w każdym czasie. Zaskarżona uchwała jest aktem prawa miejscowego, a więc art. 94 ust. 1 u.s.g. 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.

O kosztach postępowania orzeczono w oparciu o art. 200 i art. 205 § 2 p.p.s.a.

Z tych wszystkich względów i na podstawie powołanych przepisów, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie orzekł, jak w sentencji.

*Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.*