



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 2 grudnia 2021 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie

w składzie następującym:

Przewodniczący	sędzia WSA Paweł Groński
Sędziowie	sędzia WSA Jolanta Augustyniak-Pęczkowska (spr.)
	sędzia WSA Izabela Ostrowska

po rozpoznaniu w trybie uproszczonym w dniu 2 grudnia 2021 r.

sprawy ze skargi Henryka Wygonowskiego

na uchwałę Rady Gminy Prażmów

z dnia 1 czerwca 2017 r. Nr XXXII.284.2017

w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

- I. stwierdza nieważność § 7 pkt 5 oraz § 46 uchwały Rady Gminy Prażmów z dnia 1 czerwca 2017 r. Nr XXXII.284.2017 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wsi Wilcza Wólka, w części tekstowej i graficznej, w odniesieniu do działki numer ewidencyjny 413/4;
- II. zasądza od Rady Gminy Prażmów na rzecz Henryka Wygonowskiego kwotę 760 (siedemset sześćdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Wyrok/Pozostałe jest prawomocny(e)

od dnia

22 lutego 2022 r.

Podpis Sędziego



Na oryginale właściwe podpisy

Za zgodność z oryginałem

Specjalista

Katarzyna Ławnik

UZASADNIENIE

W dniu 26 kwietnia 2021r. Henryk Wygonowski – w oparciu o art. 101 ust.1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2018 poz. 994,1000) – wniósł skargę na uchwałę Radę Gminy Prażmów wydaną 1 czerwca 2017 r. nr XXXII.284.2017 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wsi Wilcza Wólka (*dalej plan*) wnosząc o stwierdzenie jej nieważności w części opisowej i graficznej w zakresie przeznaczenia działki o nr ew. 413/4 na tereny rolne (9 R) oraz o zasądzenie kosztów postępowania.

W uzasadnieniu skarżący wskazał, że jest właścicielem działki nr ew. 413/4 o pow. 0,30 ha położonej w Wilczej Wólce. Na mocy uchwały z 18 kwietnia 2002 r. nr XLII/494/2002 Rady Gminy Prażmów w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ww. działka leżała w strefie mieszkaniowo-usługowej o przeznaczeniu podstawowym pod budownictwo mieszkaniowe i jednorodzinne (MI). Dla zabudowy mieszkaniowo - usługowej (M) plan z 2002r. ustalał: 4) minimalną powierzchnię działki 1000 m²; 5) powierzchnię biologicznie czynną 70%; 6) maksymalną wysokość zabudowy 1,5 kondygnacji (parter+ poddasze); 7) drogi w strefie zamieszkania nie wykazane na rysunku planu powinny mieć szerokość w liniach rozgraniczających 9,5m - 10m z chodnikiem dwustronnym i minimum 8 m z chodnikiem jednostronnym; 8) nieprzekraczalną linię zabudowy od dróg wewnętrznych i gminnych 5m od linii rozgraniczającej; 9) nieprzekraczalną linię zabudowy od linii rozgraniczającej drogi wojewódzkiej i powiatowej 8 m.

Z uwagi na położenie działki w chronionym krajobrazie i otulinie Chojnowskiego Parku Krajobrazowego ustalono lokalizację budynków nie mniej niż 25 m od granic kompleksów leśnych wchodzących w granice obszaru chronionego krajobrazu, zakazano zmiany przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne i nakazano pozostawienie wzdłuż cieków wodnych pasów terenów niezainwestowanych w szerokości wyznaczonej naturalną skarpą brzegu, niemniej niż 20 m od brzegu (w tym pasów bez ogrodzeń o szerokości po 6m w każdą stronę od krawędzi skarpy).

Zgodnie z zapisami uprzedniego planu działka o nr ew. 413/4 posiadała zatem status działki budowlanej.

Wskutek ustaleń zaskarżonego planu działka 413/4 utraciła status budowlany. Na terenie 9R przewidziano bowiem zakaz zabudowy, co stanowi nadużycie władztwa planistycznego w zakresie zmiany przeznaczenia działki z mieszkaniowo-usługowej na rolną, co powoduje: szkodę wobec zmniejszenia jej wartości co najmniej 240.000 zł. (cena działki budowlanej 100 zł. za 1 m², rolnej 20 zł. za 1 m²); brak możliwości wykorzystania na cele mieszkaniowe bądź usługowe; 3) brak powodu zmiany statusu budowlanego; brak uwzględnienia, że nie wchodzi ona w skład większego kompleksu rolnego; brak uwzględnienia planu dotychczasowego tj. od 2002 r. sposobu wykorzystania działki; brak powodu także z uwagi na względy publiczne - uaktualnienia klasyfikacji gruntów przed podjęciem ww. uchwały, co powoduje, że wobec odłogowania i braku nawożenia mogła utracić swoją klasę; brak uwzględnienia, że leży ona w pasie działek zabudowanych bezpośrednio przyległych do drogi publicznej gminnej o podobnej klasyfikacji gruntów, co powoduje nierówne traktowanie i przyjęcie niesprawiedliwych i niejasnych kryteriów, wedle których działki o tej samej klasyfikacji mają możliwość zabudowy, a sąsiednie zakaz zabudowy. Tym bardziej, że działki sąsiednie mają możliwość zabudowy jednorodzinnej wolnostojącej i bliźniaczej do wysokości 12 m.

Skarżący zaznaczył, że od co najmniej 2002 r. tj. od uchwalenia uprzedniego planu, kiedy działka nabyła status budowlany nie wykorzystywał jej na cele rolne. Nie posiada też ani kwalifikacji ani kompetencji do prowadzenia produkcji rolnej. Nadto, od 2010 r. wystawiał działkę na sprzedaż jako działkę budowlaną. W 2020 r. przyjął ofertę kupna, niemniej wskutek ww. zmian działka straciła status budowlany.

Dalej wskazał, że 4 listopada 2020 r. wniósł o przywrócenie działce statusu mieszkaniowo – usługowego, jak w uprzednim planie. W odpowiedzi Gmina Prażmów przyznała, że wniosek jest zasadny. Niemniej nie wszczęła procedury planistycznej, informując skarżącego, że najskuteczniej byłoby zaskarżyć plan.

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy Prażmów uznała ją za uzasadnioną, rozstrzygnięcie pozostawiając do uznania Sądu oraz wniosła o nieobciążanie kosztami postępowania.

W uzasadnieniu wskazała, że jedyną przesłanką zmiany przeznaczenia działki 413/4 w planie była ochrona gruntów rolnych wysokiej klasy. Niemniej z uwagi na to, że działka nie leży w kompleksie upraw rolnych, a jej powierzchnia nie pozwala na prowadzenie takich upraw, interes prawny skarżącego w przywróceniu poprzedniego przeznaczenia działki jest uzasadniony. Przemawia za tym art. 1 ust. 2 pkt. 7 i ust. 3 u.p.z.p. Z przepisów tych wynika obowiązek uwzględniania ochrony prawa własności oraz wagi interesu publicznego i interesów prywatnych właścicieli gruntów przy ustalaniu przeznaczenia terenu w planach miejscowych. Ponownie ważąc te interesy organ uznał, że za zmianą przeznaczenia działki skarżącego w zaskarżonym planie nie przemawia żaden ważny interes publiczny oraz ma miejsce ingerencja w słuszny interes jej właściciela poprzez ograniczenie prawa własności. Powyższe czyni skargę zasadną.

Wniosek o nieobciążanie kosztami postępowania organ uzasadnił tym, że od początku uznawał żądanie skarżącego za zasadne, a Wójt Gminy w piśmie 21 grudnia 2020 r. wskazał sposoby przywrócenia poprzedniego przeznaczenia działki, z których skarżący skorzystał. Ponadto, wbrew możliwości określonej w art. 17 u.p.z.p. skarżący nie wniósł żadnych uwag. W piśmie z 4 listopada 2020 r. do Urzędu Gminy w Prażmowie oświadczył jedynie, że nie jest mieszkańcem Gminy, dlatego nie otrzymał informacji o planowanej zmianie. Organ podkreślił, że prowadząc ww. procedurę nie był zobowiązany zawiadamiać indywidualnie każdego właściciela nieruchomości, a jedynie m.in. w prasie publicznej oraz BIP, co uczynił. Skarżący mógł więc zapoznać się z planem i wnieść uwagi.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył, co następuje:

Uprawnienia wojewódzkich sądów administracyjnych określone art. 1 § 1 i § 2 ustawy z 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2021 r. poz. 137) oraz art. 3 § 1 p.p.s.a. obejmują kontrolę działalności administracji publicznej sprawowanej pod względem zgodności z prawem. Stosownie do art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a. kontrola ta dotyczy skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego.

Zgodnie z art. 147 § 1 p.p.s.a., sąd uwzględniając skargę na akt, o którym mowa w art. 3 § 1 pkt 5 p.p.s.a. stwierdza jego nieważność w całości lub w części

albo stwierdza, że został wydany z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie jego nieważności.

Zaskarżona uchwała została podjęta 1 czerwca 2017r.r., a więc procedurę jej zaskarżenia reguluje art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym w brzmieniu obowiązujący po dniu 1 czerwca 2017 r. (art. 17 ust. 2 ustawy z 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych – Dz.U. z 2017r. poz. 935). Przed wniesieniem skargi nie było zatem wymagane wezwanie organu do usunięcia naruszenia prawa.

Dokonując oceny interesu prawnego skarżącego, którego naruszenie jest warunkiem dopuszczalności skargi wniesionej na mocy art. 101 ust. 1 u.s.g., Sąd uznał, że został on zaskarżoną uchwałą naruszony. Skarżący jest bowiem właścicielem nieruchomości stanowiącej działkę nr ew. 413/4 o pow. 0,3 ha położonej w Wilczej Wólce, która na mocy zaskarżonej uchwały nr XXXII.284.2017 została pozbawiona statusu działki leżącej w strefie mieszkalno usługowej, o przeznaczeniu podstawowym pod budownictwo mieszkaniowe jednorodzinne (M) - jaki przewidywała uprzednio obowiązująca uchwała Rady Gminy Prażmów z 18 kwietnia 2002 r. nr XLII/494/2002 - i nadała jej status działki rolnej – o symbolu 9R – wprowadzając w § 46 pkt 2 lit. b zakaz zabudowy. Z uzasadnienia skargi zaś wynika, że skarżący planował zbyć omawianą działkę, jako działkę budowlaną przeznaczoną m.in. pod zabudowę mieszkaniową. Skoro w wyniku uchwalenia zaskarżonego planu przedmiotowa działka obecnie posiada wyłącznie charakter rolny z zakazem zabudowy, to - w ocenie Sądu - interes prawny skarżącego został naruszony.

Przed przystąpieniem do merytorycznych rozważań podkreślić trzeba, że – jak przyjmuje się w orzecznictwie sądów administracyjnych - należy odróżnić te treści planu, które odnoszone są do ogółu adresatów od tych, które wpływają na sytuację prawną konkretnej nieruchomości.

Dokonując merytorycznej oceny planu – w granicach przysługującego skarżącemu interesu prawnego - Sąd poddał analizie akta sprawy w zakresie spełnienia wymogów określonych w u.p.z.p. oraz stanowisko samego organu - i stwierdził, że kwestionowaną uchwałą - ujmując działkę nr ew. 413/4 w kompleksie upraw rolnych (symbol 9R) i wprowadzając zakaz zabudowy Rada Gminy Prażmów naruszyła władztwo planistyczne.

Należy mieć bowiem na uwadze, że prawo własności, na ochronę którego powołuje się skarżący, wprawdzie nie jest nieograniczone, bowiem art. 64 ust. 3 Konstytucji wskazuje, że własność może być ograniczona w drodze ustawy, ale tylko w takim zakresie, w jakim nie narusza to istoty prawa własności, a więc z poszanowaniem zasady proporcjonalności, tj. zakazem nadmiernej w stosunku do chronionej wartości ingerencji w sferę praw i wolności jednostki. Ponadto, z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP wynika, że 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 ww. celów, dla osiągnięcia których ustanawia się określone ograniczenia, przy czym ograniczenia te winny być dokonane wyłącznie w formie przepisów ustawowych. Takimi przepisami ustawowymi są regulacje ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, upoważniające do uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w których gminy ustalają przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenu (art. 3 ust. 1), w konsekwencji ograniczając sposób wykonywania prawa własności. Tym samym Gmina ma ustawowe podstawy do realizacji tzw. władztwa planistycznego w planie miejscowym, które ograniczone jest przepisami szczególnymi oraz ograniczeniami w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw (art. 31 ust. 3, art. 22 Konstytucji). Zgodnie z art. 6 ust. 1 u.p.z.p. ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości. Gmina może zatem w uzasadnionych przypadkach wprowadzić nawet całkowity zakaz zabudowy, może też wprowadzić inne ograniczenia, o ile nie przekroczy tzw. władztwa planistycznego (por. wyrok NSA z 14 stycznia 2021 r., sygn. II OSK 2735/20, wyrok NSA z 17 lipca 2019 r., sygn. I OSK 1795/18).

W art. 1 ust. 2 u.p.z.p. ustawodawca wskazał wartości, które winny być uwzględnione przez gminę przy uchwaleniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Są to m.in. wymagania ładu przestrzennego, walory architektoniczne i krajobrazowe, wymagania ochrony środowiska, wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. Organy

gminy tworzące akty planistyczne związane są w tym zakresie regulacjami poszczególnych ustaw materialnych, które zapewniają szczegółową ochronę wskazanych wartości. Ingerencja gminy w prawa właścicielskie jest wyjątkiem od zasady nienaruszalności własności przez władze publiczne. Każde wyznaczenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego dodatkowych ograniczeń wykonywania prawa własności, musi być szczegółowo, profesjonalnie i wiarygodnie uzasadnione. Ograniczenia te nie mogą być interpretowane rozszerzająco (np. wyrok NSA z: 4 czerwca 2008 r., II OSK 1883/07; 22 lutego 2008 r., II OSK 1498/07).

Dopuszczalna jest zatem zmiana w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego dotychczasowego przeznaczenia całości bądź części danego gruntu, jednak tylko pod warunkiem, że jest ona uzasadniona i proporcjonalna w stosunku do celów, których osiągnięciu ma służyć.

W tej sprawie powyższe kryteria nie zostały jednak spełnione, co przyznał sam organ w odpowiedzi na skargę. Doszło bowiem do naruszenia zasady proporcjonalności i równości. Uzasadnienie zaskarżonej uchwały nie wyjaśnia w żaden sposób, czy i w jaki sposób wyważono interes skarżącego i interes publiczny, co jest niezbędne dla zachowania zasady proporcjonalności. Nie podano przyczyn dla których zastosowano tak daleko idące ograniczenie wolności zabudowy opisanej nieruchomości. Nie wskazano uzasadnionych podstaw do zmiany przeznaczenia omawianego terenu, z zaliczonego w uprzednim planie zagospodarowania przestrzennego (uchwała z 18 kwietnia 2002 r. nr XLII/494/2002 Rady Gminy Prażmów), do strefy mieszkaniowo - usługowej o przeznaczeniu podstawowym pod budownictwo mieszkaniowe i jednorodzinne (M), na tereny o charakterze rolnym (R9) i wprowadzono w § 46 pkt 2 lit. b planu zakaz ich zabudowy. Rada Gminy Prażmów naruszyła zatem władztwo planistyczne. Należy zauważyć, że uprzedni plan przeznaczał działkę skarżącego pod zabudowę jednorodziną, pomimo posiadanego statusu użytku rolnego klasy III b. Nie była wówczas wymagana zgoda właściwego ministra na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze z uwagi na powierzchnię działki mniejszą niż 0,5 ha. Nie była ona wymagana również w dacie uchwalania zaskarżonego planu (art. 7 ust. 2 a pkt 4 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych).

Natomiast art. 1 ust. 3 u.p.z.p. wyraźnie stanowi, że ustalając przeznaczenie terenu lub określając potencjalny sposób zagospodarowania i korzystania z terenu, organ waży interes publiczny i interesy prywatne, a także analizy ekonomiczne, środowiskowe i społeczne. Wprawdzie w odpowiedzi na skargę wskazano na cele w postaci ochrony gruntów rolnych wysokiej klasy, niemniej stwierdzono jednocześnie, że przy podejmowaniu zaskarżonej uchwały pominięto, że działka skarżącego nie tylko nie jest położona w kompleksie upraw rolnych, ale także nie posiada powierzchni pozwalającej na prowadzenie takich upraw.

Ustalenia planu w badanym zakresie Sąd uznał zatem za dowolne, niczym nieumotywowane naruszenie istoty prawa własności, dokonane bez zachowania zasady proporcjonalności i równości wobec prawa.

Ponadto – mając na uwadze argumentację zawartą w odpowiedzi na skargę odnośnie nieobciążania Gminy kosztami postępowania – Sąd zauważa, że z przepisów u.p.z.p. nie wynika, aby brak aktywności właściciela nieruchomości objętej projektem planu i niezłożenie przezeń uwag do projektu, pozbawiały go możliwości wykazania, że naruszenie to dokonane zostało z przekroczeniem władztwa planistycznego. Podobnie, samo uznanie zasadności skargi od uiszczenia wymaganych kosztów postępowania organu nie zwalnia.

Mając na uwadze powyższe, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., w punkcie pierwszym sentencji wyroku Sąd stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w opisanej części. W pkt 2 sentencji wyroku, na mocy art. 200 w zw. z art. 205 § 2 Sąd orzekł o kosztach postępowania mając na uwadze, że skarga okazała się zasadna.



Na oryginale właściwe podpisy

Za zgodność z oryginałem

Specjalista

Katarzyna Sawojk