

II OSK 2563/22 - Wyrok NSA

Data orzeczenia	2023-07-05	<i>orzeczenie prawomocne</i>
Data wpływu	2022-11-24	
Sąd	Naczelny Sąd Administracyjny	
Sędziowie	Andrzej Jurkiewicz Miroslaw Gdesz /sprawozdawca/ Zofia Flasińska /przewodniczący/	
Symbol z opisem	6150 Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego 6391 Skargi na uchwały rady gminy w przedmiocie ... (art. 100 i 101a ustawy o samorządzie gminnym)	
Hasła tematyczne	Planowanie przestrzenne	
Sygn. powiązane	II SA/Po 420/22 - Wyrok WSA w Poznaniu z 2022-08-18	
Skarżony organ	Rada Miasta~Rada Gminy	
Treść wyniku	Oddalono skargę kasacyjną	
Powołane przepisy	Dz.U. 2018 poz 1945 art. 4 ust 1 art. 28 <i>Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym - tekst jednolity</i> Dz.U. 1997 nr 78 poz 483 art. 2 art. 31 ust 2 i 3 oraz art. 64 ust 3 <i>Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r.</i>	

SENTENCJA

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie: Przewodniczący: Sędzia NSA Zofia Flasińska Sędziowie Sędzia NSA Andrzej Jurkiewicz Sędzia del. WSA Miroslaw Gdesz (spr.) Protokolant starszy asystent sędziego Inesa Wyrębkowska po rozpoznaniu w dniu 5 lipca 2023 r. na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej sprawy ze skargi kasacyjnej Gminy C. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 18 sierpnia 2022 r. sygn. akt II SA/Po 420/22 w sprawie ze skargi Z. G. na uchwałę Rady Miejskiej w C. z dnia [...] stycznia 2018 r. nr [...] w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego 1. oddala skargę kasacyjną, 2. zasądza od Gminy Cz. na rzecz Z. G. kwotę 360 (trzysta sześćdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.

UZASADNIENIE

1. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu wyrokiem z 18 sierpnia 2022 r. sygn. akt II SA/Po 420/22 częściowo uwzględnił skargę Z. G. (dalej: skarżący) na uchwałę Rady Miejskiej w C. z [...] stycznia 2018 r. nr [...] w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów w obrębie miejscowości [...] i [...] (dalej plan miejscowy) i stwierdził nieważność planu miejscowego oraz jej załącznika graficznego w części obejmującej tereny oznaczone na rysunku planu symbolem: 2R, a stanowiące działki ewidencyjne [...] [...] i [...] obręb [...], gmina C. (pkt I wyroku), a w pozostałym zakresie skargę oddalił (pkt 2 wyroku).

Sąd I instancji wskazał, że Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z 20 kwietnia 2022 r. sygn. akt II OSK 1593/19 uchylił wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 19 grudnia 2018 r. sygn. akt II SA/Po 844/18 oddalający ww. skargę. NSA uznał za zasadne zarzuty skargi kasacyjnej naruszenia art. 28 w zw. z art. 4 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2018 r. poz. 1945 ze zm., dalej upzp); art. 2, art. 31 ust. 2 i 3, art. 64 Konstytucji; art. 28 w zw. z art. 4 ust. 1 w zw. z art. 1 ust. 2 pkt 7 upzp.; art. 28 w zw. z art. 4 ust. 1 upzp w zw. z art. 2 oraz art. 64 Konstytucji RP, które dotyczą zasadniczo problematyki ingerencji władzy publicznej w prawo własności na poziomie ustanowionego w planie miejscowym zakazu zabudowy. Podkreślono, że Sąd I instancji w sposób niedostateczny dokonał oceny, czy wprowadzony zaskarżoną uchwałą zakaz zabudowy na działkach skarżącego wytrzymuje konstytucyjny test proporcjonalności. W ocenie NSA, uzasadnienie projektu zaskarżonej uchwały w odniesieniu do wprowadzonego zakazu zabudowy w tym na działkach skarżącego jest co najmniej wątpliwe. Podniesiono, że ponownie rozpoznając sprawę Sąd I instancji winien rozważyć, czy

uzasadnienie projektu planu pokazuje, w jaki sposób zrealizowano wymóg ważenia interesu publicznego i interesu prywatnego, a tym samym, czy działaniem legalnym było daleko idące ograniczenie prawa własności skarżącego w postaci zakazu zabudowy, który dotyczy lokalizacji przedsięwzięć mogących zawsze lub potencjalnie znacząco oddziałujących na środowisko.

Ponownie rozpoznając sprawę Sąd Wojewódzki uznał, że w zaskarżonym planie miejscowym w stosunku do działek skarżącego lokalny prawodawca w sposób nieproporcjonalny dał prymat interesowi publicznemu (społeczności lokalnej) nad interesem prywatnym. Sądowa ocena wprowadzonych w planie miejscowym ograniczeń prawa własności nieruchomości na terenie oznaczonym symbolem 2R doprowadziła do stwierdzenia, że regulacja, ta nie jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków w zakresie ochrony gleb i terenów mieszkalnictwa, nie jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, a efekty wprowadzanej regulacji pozostają w dysproporcji do ciężarów (ograniczeń w użytkowaniu i zagospodarowaniu nieruchomości) nakładanych na obywatela. Ponadto zdaniem Sądu Wojewódzkiego w toku procedury planistycznej i na etapie postępowania sądowego nie doszło do odpowiedniego zobrazowania przez organ, w jaki sposób zrealizowano wymóg ważenia interesu publicznego i interesu prywatnego, a tym samym, czy działaniem legalnym było daleko idące ograniczenie prawa własności skarżącego, w szczególności w postaci wprowadzenia zakazu zabudowy, który dotyczy lokalizacji przedsięwzięć mogących zawsze lub potencjalnie znacząco oddziałujących na środowisko. W takich warunkach ustalenia dotyczące przeznaczenia gruntów skarżącego oraz zasad ich zabudowy i zagospodarowania należało uznać za nieproporcjonalne ograniczenie możliwości użytkowania i zabudowy nieruchomości należących do strony. W takich warunkach niezbędne stało się stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w takim zakresie, w jakim jej postanowienia odnoszą się do działek skarżącego znajdujących się na terenie oznaczonym symbolem 2R, przedstawionym na załączniku graficznym do uchwały.

2. Gmina C. wniosła skargę kasacyjną od powyższego wyroku, zaskarżając go w zakresie pkt I. W skardze kasacyjnej zarzucono naruszenie prawa materialnego:

1) art. 28 ust. 1 w zw. z art. 4 ust. 1 upzp poprzez niewłaściwe zastosowanie i błędne uznanie, iż ograniczenia w sposobie użytkowania terenu wynikające z ustaleń planu w części obejmującej tereny oznaczone na rysunku planu symbolem 2R a stanowiące ww. działki ewidencyjne są nieuzasadnione i nieproporcjonalne;

2) art. 2, art. 31 ust. 2 i 3 oraz art. 64 ust. 3 Konstytucji RP poprzez błędne zastosowanie i naruszenie zasad demokratycznego państwa prawnego poprzez przedłożenie indywidualnego interesu majątkowego skarżącego ponad dobro ogółu społeczeństwa.

W związku z powyższym w skardze kasacyjnej wniesiono o uchylenie zaskarżonego wyroku w zaskarżonym zakresie i oddalenie skargi, względnie przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi I instancji oraz o zasądzenie zwrotu kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego, według norm przepisanych.

3. W odpowiedzi na skargę kasacyjną skarżący wniósł o jej oddalenie i zasądzenie zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.

4. Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

4.1. Skarga kasacyjna jest niezasadna.

4.2. W postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym prowadzonym na skutek wniesienia skargi kasacyjnej obowiązuje generalna zasada ograniczonej kognicji tego Sądu (art. 183 § 1 ustawy z 30

sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm., dalej Ppsa)). Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, wyznaczonych przez przyjęte w niej podstawy, określające zarówno rodzaj zarzucanego zaskarżonemu orzeczeniu naruszenia prawa, jak i jego zakres. Z urzędu bierze pod rozwagę tylko nieważność postępowania. Ta jednak nie miała miejsca w rozpoznawanej sprawie. Przy tym zgodnie z art. 193 zd. drugie Ppsa uzasadnienie wyroku oddalającego skargę kasacyjną ogranicza się wyłącznie do oceny zarzutów skargi kasacyjnej w oparciu o stan faktyczny przyjęty w orzeczeniu przez sąd I instancji.

4.3. Merytoryczne rozważania w niniejszej sprawie należy rozpocząć od uwagi natury ogólnej, a mianowicie Sąd I instancji w zaskarżonym wyroku stwierdził istotne naruszenie zasad sporządzania aktu prawa miejscowego, tj. art. 28 ust. 1 w zw. z art. 3 ust. 1, art. 4 ust. 1 oraz art. 6 ust. 1 i 2 w zw. z art. 1 ust. 2 pkt 7 upzp, wynikające z uchybienia zasadom określonym w art. 2, art. 31 ust. 2 i 3 oraz art. 64 ust. 3 Konstytucji RP. Natomiast w skardze kasacyjnej zakwestionowano wyłącznie niewłaściwe zastosowanie art. 28 ust. 1 w zw. z art. 4 ust. 1 upzp, natomiast nie zakwestionowano naruszenia przepisów dotyczących nadużycia władztwa planistycznego tj. art. 3 ust. 1, art. 6 ust. 1 i 2 oraz art. 1 ust. 2 pkt 7 upzp, co w istotny sposób ogranicza zakres kontroli instancyjnej.

4.4. Przechodząc do oceny zarzutu naruszenia art. 28 ust. 1 w zw. z art. 4 ust. 1 upzp stwierdzić należy, że art. 4 ust. 1 upzp określa funkcje, którym ma służyć plan miejscowy tj. ustaleniu przeznaczenia terenu, rozmieszczeniu inwestycji celu publicznego oraz określeniu sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu. Zatem o błędnym zastosowaniu tego przepisu można by mówić, w sytuacji kiedy sąd oceniłby za nielegalne ustalenia planu mieszczące się wprost w zakresie tego przepisu. Przepis ten nie reguluje jednak zasad wykonywania władztwa planistycznego i proporcjonalności ograniczeń. Nie można zatem w oparciu o tę normę, wbrew twierdzeniom skarżącego ocenić, czy dane ustalenia planu są uzasadnione i proporcjonalne. Tym samym powyższy zarzut jest nieusprawiedliwiony.

4.5. Odnosząc się natomiast do zarzutu naruszenia norm konstytucyjnych tj. art. 2, art. 31 ust. 2 i 3 oraz art. 64 ust. 3 Konstytucji, to z zaskarżonego wyroku nie wynika arbitralne przedłożenie przez Sąd I instancji indywidualnego interesu majątkowego skarżącego ponad dobro ogółu społeczeństwa, lecz wykazanie naruszenia przez organ planistyczny konstytucyjnej zasady proporcjonalności przy ograniczaniu prawa własności skarżącego. Określenie w planie statusu planistycznego nieruchomości musi być dokonane przede wszystkim zgodnie z wymogami art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Status ten nie może prowadzić do naruszenia istoty prawa własności, z czym mamy do czynienia "gdy regulacje prawne, mimo że nie znoszą samego prawa własności, to jednak w praktyce uniemożliwiają korzystanie z niego i realizację jego funkcji" (wyrok TK z 9 lipca 2007 r. sygn. P 30/06, OTK-A 2007, Nr 7, poz. 74). Rolą organu planistycznego jest właśnie wyważenie interesu publicznego i interesów prywatnych, tak aby w jak największym stopniu zabezpieczyć i rozwiązać potrzeby wspólnoty, jednak w jak najmniejszym naruszając prawa właścicieli nieruchomości objętych planem. Na taką konieczność wskazuje również w swoim orzecznictwie dotyczącym ochrony własności Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu podkreślając, że każde ograniczenie własności musi być legitymowane publicznym interesem (Terazzi S.r.l. przeciwko Włochom, skarga nr 27265/95, § 85, 17 października 2002, i Elia S.r.l. przeciwko Włochom, skarga nr 37710/97, § 77, ECHR 2001-IX). Dokonując ingerencji w sferę prywatnych interesów właścicieli gmina powinna kierować się zasadą proporcjonalności, która wyraża zakaz nadmiernej ingerencji w sferę praw i wolności jednostki. Nadto posunięcia planistyczne gminy, w wyniku których doszło do naruszenia własności, powinny być rzeczowo uzasadnione, z powołaniem przepisów prawnych, na mocy których nie istnieją inne rozwiązania niż te, które przyjęto w uchwale planistycznej.

4.6. Jak zasadnie wskazał Sąd I instancji, w toku procedury planistycznej nie doszło do odpowiedniego zobrazowania przez organ, w jaki sposób zrealizowano wymóg ważenia interesu publicznego i interesu

prywatnego, a tym samym, czy działaniem legalnym było daleko idące ograniczenie prawa własności skarżącego na terenie oznaczonym symbolem 2R, w szczególności w postaci wprowadzenia zakazu zabudowy, który dotyczy lokalizacji przedsięwzięć mogących zawsze lub potencjalnie znacząco oddziałujących na środowisko. W tych okolicznościach ustalenia dotyczące przeznaczenia gruntów skarżącego oraz zasad ich zabudowy i zagospodarowania należało uznać w świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji za nieproporcjonalne ograniczenie możliwości użytkowania i zabudowy nieruchomości należącej do strony. Kluczowe znaczenie dla stwierdzenia nieważności planu ma ta okoliczność, że podane przez Radę motywy przyjętych rozwiązań planistycznych, w kontekście całokształtu okoliczności sprawy, nie stanowiły o odpowiednim wyważeniu wartości podlegających uwzględnieniu i ochronie w ramach stanowienia porządku przestrzennego gminy.

4.7. Zarzuty skargi kasacyjnej są zatem niezasadne.

4.8. Mając powyższe na uwadze Naczelny Sąd Administracyjny, na podstawie art. 184 Ppsa, oddalił skargę kasacyjną. O zwrocie kosztów postępowania kasacyjnego orzeczono na podstawie art. 204 pkt 2 Ppsa.