

II SA/Op 59/20 - Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu

LEX nr 3061817

Wyrok

Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu

z dnia 13 sierpnia 2020 r.

II SA/Op 59/20

UZASADNIENIE

Skład orzekający

Przewodniczący: Sędzia WSA Daria Sachanbińska (spr.).

Sędziowie: NSA Jerzy Krupiński, WSA Krzysztof Bogusz.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 13 sierpnia 2020 r. sprawy ze skargi A. L. na uchwałę Rady Gminy Turawa z dnia 9 marca 2007 r., Nr V/32/2007, w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

1) stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części dotyczącej przeznaczenia działki oznaczonej nr a k.m. (...) w (...),

2) zasądza od Gminy Turawa na rzecz A.

L. kwotę 780 (siedemset osiemdziesiąt złotych) złotych, tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie faktyczne

Przedmiotem skargi wniesionej przez A. L. (zwanego dalej również skarżącym) jest uchwała Rady Gminy w Turawie z dnia 9 marca 2007 r., Nr V/32/2007, w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi (...) i (...), zwanego dalej miejscowym planem.

Podjęcie zaskarżonej uchwały poprzedzone zostało działaniami z zakresu procedury planistycznej, w ramach których Rada Gminy w Turawie w dniu 5 września 2003 r. podjęła uchwałę Nr X/96/03 w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi (...) i (...). O podjęciu tej uchwały oraz o możliwości, sposobie i terminie składania wniosków do planu Wójt Gminy Turawa poinformował w drodze obwieszczenia z dnia 19 maja 2005 r. zamieszczonego w prasie lokalnej. Wójt przesłał również zawiadomienie z dnia 19 maja 2005 r. o podjęciu uchwały oraz o terminie składania wniosków organom właściwym do uzgodnienia i zaopiniowania miejscowego planu. Po zgłoszeniu wniosków Wójt przygotował wymagane materiały planistyczne sporządzone na potrzeby projektu miejscowego planu, w tym między innymi prognozę skutków finansowych uchwalenia planu miejscowego i prognozę oddziaływania na środowisko oraz przekazał projekt planu do zaopiniowania i uzgodnień. Po upływie terminu do przedstawienia opinii i uzgodnień, obwieszczeniem z dnia 28 kwietnia 2006 r. wywieszonym na tablicy ogłoszeń oraz opublikowanym w prasie lokalnej, Wójt poinformował o wyłożeniu projektu planu do publicznego wglądu w terminie od 9 do 30 maja 2006 r., o wyznaczeniu na dzień 30 maja 2006 r. dyskusji publicznej oraz o możliwości

składania uwag do ustaleń przyjętych w planie w terminie do 16 czerwca 2006 r. Obwieszczeniem z dnia 10 maja 2006 r. Wójt poinformował o zmianie terminu wyłożenia projektu miejscowego planu do 9 czerwca 2006 r. oraz o możliwości składania uwag do 26 czerwca 2006 r. W dniu 30 maja 2006 r. sporządzony został protokół z przeprowadzonej dyskusji publicznej, a w dniu 30 czerwca 2006 r. Wójt podjął rozstrzygnięcie w sprawie rozpatrzenia złożonych uwag, wśród których uwzględnił uwagę zgłoszoną przez E. L. dotyczącą braku zgody na przebieg drogi na działce nr b, c, obręb (...). W drodze kolejnego obwieszczenia z dnia 19 lipca 2006 r. Wójt poinformował o wyłożeniu projektu planu do publicznego wglądu w dniach od 1 do 31 sierpnia 2006 r., o wyznaczonej na dzień 31 sierpnia 2006 r. dyskusji publicznej oraz o możliwości składania uwag w terminie do 15 września 2006 r. Następnie, po przeprowadzeniu dyskusji (protokół z dnia 31 sierpnia 2006 r.), Wójt rozpatrzył w dniu 29 września 2006 r. uwagi, w tym uwzględnił uwagę zgłoszoną przez E. L. w zakresie braku zgody na przebieg drogi na działce nr a, obręb (...).

W dniu 9 marca 2007 r. Rada Gminy w Turawie podjęła uchwałę Nr V/32/2007 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi (...) i (...). Uchwała ta podjęta została na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.), zwanej dalej w skrócie: u.s.g., i art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717, z późn. zm.), dalej zwanej "ustawą" lub "u.p.z.p.", po stwierdzeniu jej zgodności ze Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Turawa. W § 1 ust. 2 uchwały wskazano, że integralną częścią planu jest rysunek planu, stanowiący załącznik nr 1; rozstrzygnięcie o sposobie rozpatrzenia uwag wniesionych do miejscowego planu, stanowiące załącznik nr 2, oraz rozstrzygnięcie o sposobie realizacji inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, stanowiące załącznik nr 3. Na podstawie przekazanej przez Gminę Turawa dokumentacji planistycznej, w piśmie z dnia 19 kwietnia 2007 r. Dyrektor Wydział Nadzoru i Kontroli Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego stwierdził, że powyższa uchwała jest zgodna z art. 15 ustawy, natomiast tryb jej sporządzenia jest zgodny z art. 14 i art. 17 ustawy.

Uchwała Nr V/32/2007 została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Opolskiego w dniu 30 kwietnia 2007 r. (Nr 32, poz. 1298) i weszła w życie po upływie 30 dni od dnia jej ogłoszenia, tj. w dniu 31 maja 2007 r.

Pismem z dnia 7 listopada 2019 r., które wpłynęło do organu w dniu 12 listopada 2019 r., A. L., reprezentowany przez pełnomocnika, wezwał Radę Gminy Turawa do usunięcia naruszenia prawa wywołanego uchwałą Nr V/32/2007 w części odnoszącej się do jego nieruchomości nr a, k.m. (...), obręb (...), gmina (...). Zdaniem skarżącego, Gmina przekroczyła granice władztwa planistycznego w ten sposób, że naruszyła art. 3 ust. 1 w zw. z art. 6 ust. 2 ustawy w zw. z art. 140 Kodeksu cywilnego oraz art. 21, art. 31 ust. 1, art. 32 i art. 64 Konstytucji RP poprzez oznaczenie w planie przedmiotowej nieruchomości symbolem 7R, co spowodowało wprowadzenie zakazu zabudowy bez jakiegokolwiek uzasadnienia i wyraźnego celu, z naruszeniem zasady proporcjonalności i równości wobec prawa.

Odpowiadając na powyższe wezwanie, Rada Gminy Turawa w dniu 9 grudnia 2019 r. podjęła uchwałę Nr XVI/70/19 w sprawie odmowy uchylenia uchwały Nr V/32/2007. Uchwała została przesłana skarżącemu w dniu 11 grudnia 2019 r.

Pismem z dnia 3 stycznia 2020 r., A. L., reprezentowany przez pełnomocnika, działając na zasadzie art. 101 ust. 1 u.s.g., wniósł skargę na uchwałę Rady Gminy w Turawie z dnia 9 marca 2007 r., Nr V/32/2007. Skarżący ponowił zarzuty zawarte w wezwaniu do usunięcia naruszenia prawa i na ich podstawie wniósł o stwierdzenie nieważności kwestionowanej uchwały w części dotyczącej nieruchomości nr a. Domagał się również stwierdzenia, że zaskarżona uchwała w powyższej części nie może być wykonana oraz zasądzenia od organu kosztów postępowania według norm przepisanych.

W motywach skargi skarżący wskazał, że jest właścicielem przedmiotowej nieruchomości, którą nabył w drodze spadku. Wyjaśnił, że w dniu podjęcia zaskarżonej uchwały poprzedni właściciel nieruchomości - dziadek skarżącego nie żył, jego matka była ciężko chora na chorobę nowotworową, a sam skarżący był wówczas niepełnoletni. Dopiero gdy obecnie zamierzał sprzedać nieruchomość pod budowę domu, w Urzędzie Gminy Turawa dowiedział się, że zmieniono jej przeznaczenie i jest to użytek rolny. Dalej skarżący odnotował, że nieruchomość w miejscowym planie usytuowana jest na terenie oznaczonym 7R, dla którego przeznaczenie podstawowe oznaczono jako: tereny użytków rolnych - uprawy polowe. Na terenie tym dopuszczono m.in. lokalizowanie zabudowy siedliskowej zgodnie z przepisami szczególnymi. Skarżący wskazał również, że legitymację skargową wywodzi z faktu, że podjęta uchwała godzi w jego interes prawny związany z wykonywaniem prawa własności na tej nieruchomości, stosownie do art. 140 k.c. Interes ten wskutek podjęcia przedmiotowej uchwały został nie tylko ograniczony, lecz także naruszony, ponieważ sposób określenia przeznaczenia nieruchomości odbył się z przekroczeniem granic władztwa planistycznego. Skarżący podał, że w poprzednim planie miejscowym z 1994 r. sporny teren nieruchomości (przed podziałem geodezyjnym) leżał w obszarze 11 MN - tereny zabudowy jednorodzinnej. Natomiast w zmienionym w 2010 r. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Turawa nieruchomość ta objęta jest symbolem MU - tereny zabudowy mieszkaniowo-usługowej. Taka zmiana przeznaczenia świadczy o przekroczeniu przez Radę Gminy władztwa planistycznego przy uchwalaniu przedmiotowej uchwały oraz świadczy o braku konsekwencji i zupełnej przypadkowości co do tego, jak określa się przeznaczenie nieruchomości skarżącego. Tymczasem ustalanie przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenu nie może być wprowadzane w sposób dowolny, w szczególności z naruszeniem interesu jednostki, uosabiającego się w przysługującym jej prawie własności nieruchomości, objętej planem. Istotne jest zatem to, że tzw. władztwo planistyczne gminy (jej samodzielność) nie może być rozumiane w taki sposób, że gmina nie podlega żadnym ograniczeniom, zwłaszcza gdy wprowadza zakazy zabudowy. Zakazy te, podobnie jak i inne ograniczenia prawa własności, muszą mieć odpowiednie uzasadnienie. Z kolei dopuszczenie na nieruchomości skarżącego zabudowy siedliskowej jest uprawnieniem pozornym, ponieważ jego działka ma powierzchnię poniżej 1 ha. To sprawia, że nieruchomość została wyłączona z prawa do zabudowy bez jakiegokolwiek uzasadnienia. Jest wprawdzie nieruchomością rolną, ale nie tworzy gospodarstwa rolnego, które byłoby podstawą do realizacji zabudowy siedliskowej. W dalszej kolejności skarżący powołał się na szereg norm konstytucyjnych oraz przepisów Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności i na tej podstawie wywodził, że wprawdzie plan miejscowy kształtuje sposób wykonywania prawa własności, jednak wyznaczenie granic ingerencji w prawo własności musi uwzględniać wartości naczelne, jak równość wobec prawa, w tym

gwarantowanie sprawiedliwości społecznej. W przekonaniu skarżącego, odjęcie prawa do zabudowy jego nieruchomości nie było w żaden sposób uzasadnione. Nie determinował go też żaden cel. Zauważył skarżący, że przedmiotowa nieruchomość leży w ciągu ulicy (...). Ta sąsiaduje z ulicą (...) (choć nie bezpośrednio). Tereny położone wzdłuż obu tych ulic mają przeznaczenie pod zabudowę mieszkaniowo-usługową (symbol MU). Z niewiadomych przyczyn jedynie dwie ostatnie działki o nr ew. b (częściowo) i a (w całości) zostały wyłączone z tej zabudowy i spod zabudowy w ogóle. Zatem, już na pierwszy rzut oka widać, że reguły ładu przestrzennego zostały tu pominięte. Skarżący powołał się też na orzecznictwo sądów administracyjnych odnoszące się do podobnych stanów faktycznych, gdzie sądy podkreślały konieczność odpowiedniego uzasadnienia wprowadzanych ograniczeń co do możliwości zabudowy nieruchomości, przy uwzględnieniu zasady proporcjonalności, zakazu nadmiernej ingerencji i zakazu naruszenia istoty prawa własności. Dodatkowo wskazał na konieczność uwzględnienia w planie istniejącego stanu rzeczy. Tak się stało w odniesieniu do działki nr d, gdzie zrealizowana została zabudowa siedliskowa. Pominięto przy tym, że jeżeli inne nieruchomości na tym terenie, oznaczonym symbolem 7R, nie będą spełniały wymogów dla zabudowy siedliskowej - a taka sytuacja występuje w odniesieniu do działki skarżącego - to nie jest na nich dopuszczalna żadna zabudowa. Natomiast zróżnicowanie sytuacji prawnej właścicieli nieruchomości położonych na terenie o symbolu 7R na tych, których działki spełniają kryteria zabudowy siedliskowej, oraz innych, nie daje się pogodzić z zasadą równości wobec prawa.

W odpowiedzi na skargę Gmina Turawa wniosła o odrzucenie skargi, ewentualnie o oddalenie skargi. W pierwszej kolejności Gmina wskazała, że wcześniejsza skarga A. L. została odrzucona, ponieważ przed jej wniesieniem skarżący nie wyczerpał trybu wezwania organu do usunięcia naruszenia prawa. Obecnie skarżący dochował tego trybu, jednak - zdaniem organu - kolejna tożsama skarga jest niedopuszczalna. Ponadto, w ocenie Gminy, w warstwie merytorycznej skarga również nie jest zasadna. Przedmiotowa uchwała została bowiem podjęta w zgodzie z ówczesnie obowiązującą procedurą uchwalania planu zagospodarowania przestrzennego, a przy jej podejmowaniu nie doszło do zarzucanego przekroczenia granic władztwa planistycznego. Ustalenia dotyczące zagospodarowania wsi (...) i (...) dokonywane były oraz uzasadniane na kolejnych etapach prac planistycznych, z uwzględnieniem wniosków, uzgodnień i uwag wnoszonych do planu. Dalej organ argumentował, że właściciel m.in. działki nr a, k.m. (...), nie złożył wniosku do projektu planu. E. L. wniosła uwagi do planu odnoszące się tylko do innych działek, i to w zakresie wyznaczenia drogi wewnętrznej. Uwagi te zostały uwzględnione przez Wójta, co skutkowało brakiem wyznaczenia na rysunku planu - ogólnodostępnej drogi łączącej ulicę (...) z ulicą (...), a następnie z drogą publiczną. Wnosząca uwagi E. L. nie kwestionowała natomiast ustaleń miejscowego planu dotyczących gruntów rolnych stanowiących jej własność. Organ podał, że łącznie ustaleniami miejscowego planu objęto 5 działek o powierzchni 0,3986 ha, stanowiących w 2006 r. własność lub współwłasność E. L., a obecnie - wskutek nabycia spadku - własność A. L. Wyjaśnił też, że 56,2% tego terenu przeznaczone jest pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną z usługami, 39,4% pozostawione w użytkowaniu rolnym, z dopuszczoną zabudową siedliskową, 4,4% oznaczone jako droga wewnętrzna KDW. W ocenie Gminy, bezzasadny jest zarzut przekroczenia granic władztwa planistycznego poprzez naruszenie zasad proporcjonalności i zasad równości wobec prawa w uchwalonym planie w

odniesieniu do działki nr a, skoro funkcje nieruchomości ustalono za wiedzą właściciela i zgodnie z dwukrotnie wnoszonymi uwagami do projektu miejscowego planu. Zdaniem organu, nieuprawniony jest również zarzut naruszenia granic władztwa planistycznego poprzez bezcelowy i nieuzasadniony zakaz zabudowy obszaru 7R, ponieważ na obszarze tym - po myśli § 10 ust. 7 pkt 2 lit. e ustaleń miejscowego planu - dopuszczono zabudowę siedliskową. Podkreślił organ, że głównym celem ustaleń planu dla obszaru 7R nie było wyznaczenie obszarów inwestycyjnych, lecz ochrona gruntów rolnych tworzących zwarty obszar o pow. ok. 2,7 ha, na którym usytuowana jest m.in. działka nr a, podlegająca ochronie prawnej. Zgodnie z ustaleniami Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Turawa, przyjętej uchwałą Nr XVII/148/2004 z dnia 13 sierpnia 2004 r., dla obszaru 7R nie przewidziano możliwości zabudowy mieszkaniowej i komercyjnej, zaś istniejącą i planowaną zabudowę wzdłuż ulic (...) i (...) ograniczono do pierwszej linii zabudowy. Organ nie dopatrywał się też naruszenia art. 3 ust. 1 w zw. z art. 6 ust. 2 ustawy, skoro miejscowy plan uchwalony został zgodnie z kompetencjami przez Radę Gminy Turawa, a ustalenia umożliwiają zagospodarowanie działki nr a. Poza tym brak możliwości dowolnej zabudowy działki objętej skargą nie narusza art. 140 Kodeksu cywilnego z racji tego, że plan został opracowany i uchwalony zgodnie i w ramach obowiązujących przepisów, co potwierdzone zostało rozstrzygnięciem nadzorczym. Ponadto, wedle organu, nie doszło również do naruszenia w ustaleniach planu zakazu nadmiernej ingerencji w prawo własności. W wykonaniu wezwania Sądu, przy piśmie procesowym z dnia 20 czerwca 2020 r. i z dnia 9 sierpnia 2020 r. organ przedłożył dodatkową dokumentację oraz wyjaśnił, że dla działki skarżącego nr a przewidziano przeznaczenie w poprzednio obowiązującym planie - 2S - tereny składów, natomiast w Studium obowiązującym na dzień uchwalenia zaskarżonego planu - Kompleksy użytków rolnych o małej przydatności dla rolnictwa - dopuszczone do zabudowy zgodnie z przepisami odrębnymi, wymagające wzbogacenia walorów użytkowych i przyrodniczych (brak symbolu).

Ponadto Sąd ustalił, na podstawie informacji przekazanej przez organ, że działki o numerach e, a i b, k.m. (...), obręb (...), powstały z podziału działki o numerze f, k.m. (...), obręb (...). Na rozprawie pełnomocnik organu podtrzymał stanowisko i wywody zawarte w odpowiedzi na skargę. Dodatkowo wyjaśnił, że Gmina część dokumentacji planistycznej sprzed 14 lat posiada tylko w kserokopii. Dokumentacja ta jest również niekompletna. Ponadto pełnomocnik oświadczył, że nie jest w stanie wyjaśnić różnicy co do przeznaczenia spornej działki wynikającego z dołączonego do skargi postanowienia Gminy Turawa i wynikającego z pisma Gminy z dnia 9 sierpnia 2020 r.

Uzasadnienie prawne

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu zważył, co następuje:

Zgodnie z przepisem art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2167, z późn. zm.), sądy administracyjne kontrolują działalność administracji publicznej pod względem zgodności z prawem. Oznacza to, że w postępowaniu sądowym nie mogą być brane pod uwagę argumenty natury słusznościowej czy celowościowej. Badana jest wyłącznie legalność aktu administracyjnego, czyli prawidłowość zastosowania przepisów prawa do zaistniałego stanu faktycznego, trafność ich wykładni oraz prawidłowość przyjętej procedury.

Na zasadzie art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325, z późn. zm.), zwanej dalej p.p.s.a., sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

W rozpoznawanej sprawie nie budzi wątpliwości Sądu, że skarga - z uwagi na materię podlegającą regulacji w drodze zakwestionowanej uchwały - dotyczy sprawy z zakresu administracji publicznej. Kompetencje do podjęcia zaskarżonej uchwały przez organ stanowiący gminy określone zostały w art. 18 ust. 2 pkt 5 u.s.g., zgodnie z którym do wyłącznej właściwości rady gminy należy uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Natomiast jej uchwalenie następuje na podstawie przepisów u.p.z.p. Plan miejscowy jako akt prawa miejscowego (art. 14 ust. 8 ustawy), którego uchwalenie należy do zadań własnych gminy (art. 3 ust. 1 ustawy), jest zatem aktem normatywnym z zakresu administracji publicznej. Rozpatrzenie skargi pozostaje wobec tego w kompetencji sądu administracyjnego.

Odnotować również należy, że skarga w rozpoznawanej sprawie złożona została w trybie art. 101 ust. 1 u.s.g. Zgodnie z tą regulacją (w brzmieniu sprzed nowelizacji dokonanej ustawą z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw - Dz. U. poz. 935), każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może - po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia - zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego. Jednocześnie z przepisu art. 53 § 2 p.p.s.a. (w brzmieniu sprzed nowelizacji dokonanej ustawą z dnia 7 kwietnia 2017 r.) wynika trzydziestodniowy termin na złożenie takiej skargi, liczony od daty doręczenia odpowiedzi na wezwanie do usunięcia naruszenia prawa, a w przypadku braku odpowiedzi, w terminie sześćdziesięciu dni od dnia wniesienia wezwania.

Skarżący - w ocenie Sądu - dopełnił wymogu wezwania do usunięcia naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia, ponieważ pismem z dnia 7 listopada 2019 r. wystąpił z takim wezwaniem do Rady Gminy Turawa. Rada udzieliła odpowiedzi na wezwanie, przesyłając skarżącemu przy piśmie z dnia 11 grudnia 2019 r. uchwałę z dnia 9 grudnia 2019 r. o odmowie uchylecia kwestionowanej uchwały. Uwzględniając zatem treść art. 53 § 2 p.p.s.a., zgodnie z którym skargę w rozpatrywanym przypadku wnosi się w terminie trzydziestu dni, należy stwierdzić, że skarga z dnia 3 stycznia 2020 r. (data nadania w placówce pocztowej) została wniesiona do Sądu z zachowaniem ustawowego terminu. W tym miejscu wskazać od razu trzeba - w związku z podniesioną w tym zakresie argumentacją organu - że poprzednio złożona przez A. L. skarga została odrzucona postanowieniem z dnia 29 listopada 2019 r., sygn. akt II SA/Op 414/19, z powodu m.in. braku wykazania, że przed jej wniesieniem skarżący złożył do organu wezwanie do usunięcia naruszenia prawa. Zdaniem Sądu, prawomocne odrzucenie skargi nie pozbawiło jednak skarżącego możliwości ponownego złożenia skargi po uprzednim spełnieniu wymogów formalnych, tj. wezwaniu Rady do usunięcia naruszenia prawa, co też skarżący - jak wykazano wyżej - uczynił. W sprawie nie

zachodzi też przypadek powagi rzeczy osądzonej, przewidziany w art. 58 § 1 pkt 4 p.p.s.a., gdyż regulacja ta dotyczy wyłącznie spraw rozstrzygniętych wyrokiem orzekającym co do istoty sprawy, podczas gdy odrzucenie skargi w sprawie II SA/Op 414/19 nastąpiło z przyczyn formalnych. Z tego powodu Sąd nie uwzględnił wniosku Gminy o odrzucenie skargi.

Dalsze rozważania w niniejszej sprawie dotyczą legitymacji procesowej skarżącego do złożenia skargi. W tej materii wyjaśnić przyjdzie, że przepis art. 101 ust. 1 u.s.g. wiąże prawo do skargi z naruszeniem interesu prawnego lub uprawnienia. Zaskarżając uchwałę w trybie tej regulacji trzeba zatem dowieść, że kwestionowany akt, naruszając prawo, jednocześnie negatywnie wpływa na sferę prawno-materialną skarżącego, czyli np. pozbawia go pewnych, prawem gwarantowanych uprawnień albo uniemożliwia ich realizację. Szczególną cechą tak rozumianego "interesu prawnego" jest przede wszystkim bezpośredniość związku pomiędzy sytuacją danego podmiotu a normą prawa materialnego, z którego wywodzi on swój interes prawny.

W przekonaniu Sądu, skarżący stosownie do art. 101 ust. 1 u.s.g. wykazał, że zaskarżona uchwała narusza jego interes prawny, skoro postanowienia miejscowego planu określają przeznaczenie terenu, na którym położona jest działka nr a, k.m. (...), obręb (...), stanowiąca jego własność. W planie miejscowym teren, na którym położona jest nieruchomość skarżącego, oznaczona została symbolem 7R, który - zgodnie z § 10 ust. 7 uchwały - oznacza tereny użytków rolnych - uprawy polowe. Zaskarżony akt, wprowadzając zatem określone przeznaczenie nieruchomości skarżącego, niewątpliwie kształtuje przysługujące mu prawo własności, które podlega ochronie na podstawie art. 21 ust. 1 i art. 64 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Wyjaśnić też należy, że samo tylko stwierdzenie, iż zaskarżona uchwała narusza interes prawny skarżącego, nie może przesądzać o zasadności złożonej skargi. Wykazanie naruszenia interesu prawnego przez uchwałę organu gminy stanowi warunek konieczny, ale niewystarczający do stwierdzenia, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., nieważności zaskarżonej uchwały bądź stwierdzenia, że została ona wydana z naruszeniem prawa. 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 (por. wyrok NSA z dnia 6 września 2011 r., sygn. akt II OSK 1208/11, wszystkie orzeczenia powołane w uzasadnieniu dostępne są na stronie internetowej Centralnej Bazy Orzeczeń Sądów Administracyjnych - <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Przeprowadzona przez Sąd, w granicach tak określonej kognicji, kontrola legalności zaskarżonej uchwały wykazała, że została ona wydana z naruszeniem przepisów prawa, które uzasadnia stwierdzenie jej nieważności w części dotyczącej przeznaczenia działki oznaczonej nr a, k.m. (...) w (...).

Przed przedstawieniem przyczyn, które zadecydowały o takiej ocenie Sądu, w pierwszej kolejności należy wyjaśnić, że po myśli art. 28 ust. 1 u.p.z.p. naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Z treści tej regulacji wynika, że ustawodawca rozróżnia pojęcie "zasad sporządzania planu" oraz "trybu jego sporządzania". Tryb postępowania odnosi się do sekwencji czynności, jakie podejmują organy w celu doprowadzenia do uchwalenia planu

miejscowego. Z kolei zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, a więc zawartości tego aktu (część tekstowa i graficzna, inne załączniki), zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej. Podkreślić trzeba, że w przypadku naruszenia zasad sporządzania planu ustawodawca nie wymaga, aby przedmiotowe naruszenie miało charakter istotny. Oznacza to, że każde naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego skutkować będzie stwierdzeniem nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części. Natomiast odnośnie do naruszenia trybu sporządzania miejscowego planu ustawodawca wprowadził dodatkową przesłankę - istotności tego naruszenia. Nie każde zatem naruszenie trybu postępowania będzie skutkowało nieważnością aktu planistycznego. Istotne naruszenie trybu postępowania należy rozumieć jako takie naruszenie trybu, które prowadzi do sytuacji, w której przyjęte ustalenia planistyczne są odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono trybu sporządzania aktu planistycznego (por. Z. Niewiadomski "Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz" 8. wydanie, C. H. Beck, Warszawa 2015 r., s. 264 i nast.).

W ocenie Sądu, przy uchwalaniu zaskarżonego planu Rada Gminy w Turawie nie naruszyła określonego w ustawie trybu jego sporządzania, co potwierdza przedłożona dokumentacja planistyczna.

Natomiast istota sporu w niniejszej sprawie sprowadza się do zarzutu skargi dotyczącego nadużycia przez Gminę władztwa planistycznego oraz pozbawienia skarżącego możliwości zabudowy jego nieruchomości poprzez ustalenie przeznaczenia działki nr a jako teren użytków rolnych - upraw rolnych, oznaczonego symbolem 7R. W związku z tym wskazać należy, że przyznane gminie w art. 3 ust. 1 w zw. z art. 4 ust. 1 u.p.z.p. władztwo planistyczne nie ma charakteru nieograniczonego i nie oznacza, że gmina ma pełną swobodę w określaniu przeznaczenia i zasad zagospodarowania poszczególnych obszarów położonych na jej terenie. W planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się bowiem, oprócz szeregu elementów wymienionych w art. 1 ust. 2 u.p.z.p., także prawo własności. Oczywistym jest zatem, że uprawnienie gminy do ustalania przeznaczenia terenu i sposobu jego zagospodarowania nie może być nadużywane. Na organie uchwalającym akt planistyczny ciąży każdorazowo obowiązek wyważenia interesów prywatnych i interesu publicznego. W świetle art. 64 ust. 3 Konstytucji RP, w każdym przypadku organ gminy musi wykazać, że ingerencja w sferę prawa własności pozostaje w racjonalnej i odpowiedniej proporcji do celów, dla osiągnięcia których ustanawia się określone ograniczenia. Rolą organu planistycznego jest właśnie wyważenie interesu publicznego i interesów prywatnych. W wyroku z dnia 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/98 (OTK 2000/1/3) Trybunał Konstytucyjny stwierdził między innymi, że dopuszczalność ograniczeń prawa własności, tak samo jak wszelkich innych konstytucyjnych praw i wolności jednostki, musi być oceniana także z punktu widzenia ogólnych przesłanek ustanowionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, w szczególności z punktu widzenia zasady proporcjonalności (zakazu nadmiernej ingerencji). Nadto Trybunał stwierdził, że ograniczenia prawa własności dopuszczalne są tylko w zakresie, w jakim nie naruszają "istoty" tego prawa (art. 64 ust. 3 in fine Konstytucji RP, pokrywający się zresztą z ogólną zasadą z art. 31 ust. 3 zd. 2). Trybunał wskazał także, że art. 31 ust. 3 zd. 1 Konstytucji szczególnie nacisk położył na kryterium "konieczności w demokratycznym państwie", co oznacza to, że każde ograniczenie praw i wolności jednostki

musi być w pierwszym rzędzie oceniane w płaszczyźnie pytania, czy było ono "konieczne", czyli - innymi słowy - czy tego samego celu (efektu) nie można było osiągnąć przy użyciu innych środków, mniej uciążliwych dla obywatela, bo słabiej (bardziej płytko) ingerujących w sferę jego praw i wolności. Dokonując zatem 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 (por. wyrok NSA z dnia 14 listopada 2019 r., sygn. akt II OSK 3269/17).

W kontekście powyżej powiedzianego Sąd zgodził się ze skarżącym, że w niniejszej sprawie doszło do przekroczenia granic władztwa planistycznego Gminy w zakresie przyjętych w uchwale postanowień dotyczących przeznaczenia nieruchomości nr a. Z przedstawionej przez organ dokumentacji planistycznej wynika, że dla działki skarżącego w kwestionowanym planie ustalono przeznaczenie jako tereny użytków rolnych - upraw rolnych, oznaczone symbolem 7R. Zgodnie z § 10 ust. 7 pkt 2 lit. e planu na terenie tym dopuszczono możliwość zabudowy siedliskowej, która jednak ze względu na powierzchnię nieruchomości skarżącego (0,0907 ha) nie jest możliwa do realizacji. Dostrzec również trzeba, że w poprzednio obowiązującym planie miejscowym przeznaczenie przedmiotowej nieruchomości to - wedle organu - tereny składów, symbol 2S. Natomiast z przedłożonego przez skarżącego postanowienia Wójta Gminy Turawa z dnia 21 września 1998 r. wynika, że sporna nieruchomość, która powstała z podziału działki f, oznaczona była symbolem 11 MN - tereny zabudowy jednorodzinnej. W tym miejscu odnotowania wymaga, że pełnomocnik organu na rozprawie oświadczył, że nie jest w stanie wyjaśnić powyższej rozbieżności w przeznaczeniu działki nr a. Niewątpliwie jednak wskutek zapisów planu zmieniono przeznaczenie nieruchomości stanowiącej własność skarżącego, a w efekcie tego pozbawiono skarżącego możliwości zabudowy działki.

Wprowadzone przez Gminę ograniczenie prawa własności skarżącego, jak już wcześniej wyjaśniono, wymagało szczegółowego uzasadnienia przyjętego rozwiązania planistycznego. Jednym z argumentów Gminy dotyczącym ustalonej zmiany przeznaczenia nieruchomości skarżącego była konieczność zachowania zgodności ze Studium, w którym dla tego terenu nie przewidziano możliwości zabudowy mieszkaniowej z uwagi na ochronę gruntów rolnych. Zdaniem Sądu, to twierdzenie Gminy pozostaje w oczywistej sprzeczności z przedstawionymi dokumentami oraz wyjaśnieniami organu, który podał, że w Studium obowiązującym na dzień uchwalenia zaskarżonego planu sporna działka położona była na terenie kompleksu użytków rolnych o małej przydatności dla rolnictwa - dopuszczonych do zabudowy. Z treści takich zapisów Studium z pewnością nie można wywieść zakazu zabudowy nieruchomości skarżącego. Nieuprawnione jest też stanowisko Gminy, że przyjęte przeznaczenie działki skarżącego było niezbędne dla ochrony gruntów rolnych.

Za nieuzasadnioną Sąd uznał również argumentację Gminy - w kontekście zakazu zabudowy spornej działki - dotyczącą przyjęcia w planie zasady zabudowy pierwszej linii ulic (...) i (...). Jak wynika bowiem z dostarczonych Sądowi dokumentów, nieruchomość skarżącego leży dokładnie w pierwszej linii zabudowy ul. (...). Ustalone w miejscowym planie przeznaczenie

działki skarżącego nastąpiło zatem nie tylko bez racjonalnego uzasadnienia, ale jest również niezgodne z przewidzianą przez organ uchwałodawczy koncepcją zabudowy na tym obszarze.

W konsekwencji powyższego uznać należało, że w rozpoznawanej sprawie uchwała w zaskarżonej części została uchwalona dowolnie, bez prawnego i faktycznego uzasadnienia. Gmina nie wykazała, że tak istotne ograniczenie prawa własności skarżącego jest uzasadnione interesem publicznym, czy też potrzebą ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. W przekonaniu Sądu, Gmina przekroczyła więc przysługujące jej na mocy art. 3 ust. 1 i art. 4 ust. 1 u.p.z.p. władztwo planistyczne, ponieważ nie dowiodła, że potrzeby wspólnoty lokalnej przemawiają za przyjęciem kwestionowanego przeznaczenia działki skarżącego. W ocenie Sądu, bez żadnych racjonalnych podstaw i bez wyważenia ochrony prawa własności ograniczono skarżącemu możliwość dysponowania nieruchomością wedle własnych zamierzeń. Nie sposób również odmówić racji skarżącemu, że działanie organu uchwałodawczego przy określaniu przeznaczenia należącej do niego nieruchomości cechuje brak konsekwencji i zupełna przypadkowość, skoro w Studium z 2010 r. ponownie została ona objęta symbolem MU - teren zabudowy mieszkaniowo-usługowej.

Konstatując stwierdzić przyjdzie, że Gmina nie uzasadniła w żadnej mierze niezbędności przyjętego w planie miejscowym przeznaczenia działki skarżącego pod tereny użytków rolnych - upraw rolnych. Również z przedłożonej przez organ dokumentacji oraz dodatkowych wyjaśnień nie wynika konieczność wprowadzenia spornego zapisu planu. Tym samym Gmina przekroczyła granice przysługującego jej władztwa planistycznego i w sposób dowolny ograniczyła przysługujące skarżącemu prawo własności. W ocenie Sądu, dokonana przez organ ingerencja w sferę prawa własności skarżącego nie pozostaje w racjonalnej i odpowiedniej proporcji do wskazanych przez Gminę celów, dla osiągnięcia których ustanawiano ograniczenie w zakresie możliwości zabudowy działki nr a.

W tym stanie rzeczy Sąd, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., orzekł jak w punkcie 1 sentencji wyroku. Natomiast orzeczenie o kosztach, zawarte w pkt 2 sentencji wyroku, uzasadnia treść art. 200 w związku z art. 205 § 2 p.p.s.a. Na wysokość tych kosztów składa się uiszczony wpis od skargi w wysokości 300 zł oraz wynagrodzenie pełnomocnika skarżącego w kwocie 480 zł.