



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 24 grudnia 2015 r.

Poz. 6125

WYROK NR II SA/WR 895/14
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 8 kwietnia 2015 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędzia WSA Ireneusz Dukiel

Sędziowie:

Sędzia WSA Mieczysław Górkiwicz (spr.)

Sędzia WSA Alicja Palus

Protokolant

Z-ca Kierownika Sekretariatu Wydziału II Kinga Jezierska

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 8 kwietnia 2015 r.

sprawy ze skargi K. S.

na uchwałę Rady Gminy Cieszków

z dnia 28 grudnia 2007r. nr XI/59/07

w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Cieszków, gmina Cieszków

- I. stwierdza nieważność §11 ust. 2 oraz §43 ust. 1 pkt 3 zaskarżonej uchwały w części dotyczącej terenu rolniczego oznaczonego symbolem 21 R w zakresie obejmującym działkę nr 231/1 AM2, obręb Cieszków;**
- II. orzeka, że zaskarżona uchwała w części opisanej w punkcie I wyroku nie podlega wykonaniu;**
- III. zasądza od Gminy Cieszków na rzecz strony skarżącej kwotę 557 zł (słownie: pięćset pięćdziesiąt siedem złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.**

Uzasadnienie

Skarżący wniósł o stwierdzenie nieważności § 11 ust. 2 i § 43 ust. 1 pkt 3 planu zagospodarowania wsi Cieszków z dnia 28 grudnia 2007 r. w części obejmującej zakaz lokalizacji zabudowy (wszelkich obiektów kubaturowych) na działce nr 231/1 AM 2 obręb Cieszków położonej na terenie 21-R i stanowiącej jego własność. Jak wskazał, zamierza pobudować siedlisko. Plan w zaskarżonej części narusza art. 6 ust. 1 w związku z art. 3 i art. 4 u.p.z.p., art. 6 ust. 2 pkt 2 u.p.z.p. i art. 2 ust. 1 pkt 3 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2013 r., poz. 1205) oraz art. 140 k.c. i art. 21 ust. 1, art. 31 ust. 3 i art. 64 Konstytucji RP, a ponadto §6 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 9 września 2002 r. w sprawie opracowań ekofizjograficznych (Dz. U. Nr 155, poz. 1298) w związku z art. 72 ust. 5 i art. 73 ust. 1 pkt 1 POŚ. Jak podał w uzasadnieniu, w dniu 19 sierpnia 2014r. wezwał organ do usunięcia naruszenia prawa (art. 101 ust. 1 u.s.g.) i w dniu 20 października 2014 r. (następnie skarżący sprostował i udokumentował datę otrzymania na dzień 21 października) otrzymał odpowiedź. Skargę wniósł w dniu 20 listopada 2014 r. W wezwaniu do usunięcia naruszenia skarżący wywodził je z przysługującego mu prawa własności działki, na której zamierza wybudować siedlisko. Ustanowienie zakazu jej zabudowy nastąpiło z nadużyciem władztwa planistycznego, bez dostatecznego uzasadnienia, ma charakter dyskryminujący. Okoliczne działki przeznaczone są pod zabudowę. Skarżący dzierżawi przyległą działkę nr 231/6, zabudowaną obiektami służącymi do produkcji rolnej. Zabudowa działki nr 231/1 nie zmieni jej przeznaczenia. Nastąpiło naruszenie zasady proporcjonalności. Do wezwania skarżący dołączył mapę – plan zagospodarowania działki nr 231/1 położonej przy drodze gminnej. W odpowiedzi na wezwanie organ podał, że organ nadzoru i właściciele gruntów nie kwestionowali planu. Zakaz zabudowy pozostaje w zgodności z ustaleniami Studium oraz uwzględnia niekorzystne warunki fizjograficzne dla zabudowy terenu 21 R ustalone w opracowaniu z 2005r.. Teren obejmuje użytki rolne wyłączone z zainwestowania (s. 44 tekstu Studium – cz. II Kierunki). Teren należy do obniżień dolinnych, będących fragmentem ciągu ekologicznego niższego stopnia i mających ważną funkcję w funkcjonowaniu przyrody. Polemizując z tymi argumentami skarżący dołączył charakterystykę ekofizjograficzną działki nr 231/1 AM 2 obręb Cieszków pod kątem lokalizacji siedliska, opracowaną w listopadzie 2014r.. Według tej charakterystyki działka o wymiarach 300x80 m jest zlokalizowana przy drodze gminnej, przecinają ją dwa rowy melioracyjne, które nie tworzą ciągu ekologicznego niższego rzędu. Na działce występują gleby klasy IV b, łąki w klasie IV i grunty orne klasy III b. Lokalizacja siedliska projektowana jest na klasie IV b. Nie jest to obszar atrakcyjny z punktu widzenia przyrodniczego i rolniczego. Cechy działki są zróżnicowane, występują czarne ziemie typu bagiennego i gleby pseudobielicowe, czyli jednostki przyrodnicze wymagające rozgraniczenia, czego nie uwzględnia dotychczasowa charakterystyka ekofizjograficzna. W uzupełnieniu skargi podkreślono, że organ nie ustosunkował się do zarzutów zgłoszonych w wezwaniu i nie podał ważnych przyczyn ograniczenia prawa własności skarżącego, zaś wady dotychczasowego opracowania ekofizjograficznego również uzasadniają stwierdzenie nieważności uchwały w zaskarżonej części (art. 28 ust. 1 u.p.z.p.). Odnośnie zgodności z ustaleniami Studium skarżący wskazał, że ustalono w nim jedynie orientacyjny podział obszaru pod względem przeznaczenia i dopuszczalna była korekta granic terenów o różnym przeznaczeniu na korzyść skarżącego.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej odrzucenie, a ewentualnie oddalenie. Wniosek o odrzucenie uzasadniał przyznaniem w skardze otrzymania odpowiedzi organu w dniu 20 października 10, zatem skarga została wniesiona po upływie terminu upływającego z dniem 19 listopada 2014 r. Ustanowiony zakaz lokalizacji siedliska nie narusza ustawy o ochronie gruntów rolnych. Nie był zrozumiały zarzut naruszenia art. 3, art. 4 lub art. 6 u.p.z.p. Nie zostało naruszone prawo własności i powołane przepisy Konstytucji. Organ powtórzył, że w czasie uchwalania planu nikt nie kwestionował jego ustaleń. Ustanowienie zakazu zabudowy uzasadnione było ustaleniami Studium oraz niekorzystnymi warunkami fizjograficznymi dla zabudowy terenu 21 R. Nie zostały naruszone przepisy POŚ, skoro opracowanie ekofizjograficzne zostało wykonane. Opracowanie to było wystarczające dla potrzeb planowania. Nie podlega opiniowaniu przy opracowaniu projektu planu.

Jak wynika z opracowania ekofizjograficznego z października 2005 r., poddano w nim charakterystyce cały obszar wsi Cieszków i Biadaczka, bez wyszczególnienia określonych terenów. W obrębie tego obszaru występują dwie małe doliny o przebiegu równoleżnikowym o szerokości 100–300 metrów i nieznacznym wcięciu w podłoże. Doliny są płaskodenne o mało widocznych granicach morfologicznych. Test opracowania nie podaje lokalizacji tych obniżień dolinnych oraz znaczenia ich występowania. Jak podano, obniżenia dolinne okresowo stanowią rynny spływu zimnych mas powietrza z terenów wyżej położonych. W dolinach z uwagi na płytki poziom wody gruntowej w warstwach powietrza w pobliżu gruntu tworzą się zastoiska zimnych mas powietrza o większej wilgotności. Jak wskazano, cały obszar z uwagi na swoje położenie, sposób zagospodarowania

i sposób zagospodarowania terenów sąsiednich jest fragmentem ekosystemu określanego jako ekosystem rolny (agrosystem). Barierę ekologiczną stanowi droga. Życie biologiczne jest typowe dla terenów rolnych. Warunki gruntowo- wodne zezwalają na wprowadzenie na znacznej części obszaru zabudowy.

W uchwale organu z dnia 9 marca 2000r. – Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Cieszków, w części I 5.2.1.– uwarunkowania zalecono ochronę wskazanych na rysunku Studium terenów rolnych przed zainwestowaniem. W kierunkach rozwoju przestrzennego Gminy wyznaczono osiem głównych rodzajów zagospodarowania terenu (część 6.1.), a to tereny mieszkaniowe w tym o symbolu M do zainwestowania pod zabudowę jednorodzinną i zagrodową i o symbolu RM jako tereny rezerw pod zabudowę oraz tzw. pozostałe tereny w tym użytków rolnych wyłączone z zainwestowania za wyjątkiem powierzchniowej eksploatacji surowców oraz budowy stawów. Jak ustalono, określone na rysunku studium linie podziału terenów o różnych funkcjach są orientacyjne. W uzasadnionych przypadkach dopuszcza się korektę granic. Dokładne linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu powinny zostać ustalone na etapie opracowania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Wyznaczono nowe tereny przydatne do zabudowy mieszkaniowej, ponad potrzeby demograficzne, aby uniknąć nadmiernego zagęszczania zabudowy i zapewnić swobodny wybór miejsca przez inwestorów. Nową zabudowę zagrodową lokalizuje się w pobliżu istniejących jednostek osadniczych oraz posiadających dobre warunki fizjograficzne (część 6.2.1.). Podkreślono, że granice projektowanych terenów mieszkaniowych są orientacyjne.

Jak wynika z części graficznej planu miejscowego oraz dołączonego do skargi i wezwania do usunięcia naruszenia planu zagospodarowania działki skarżącego, teren 21 R przylega do drogi 16 KDD od strony północnej, zaś od strony południowej do terenów zabudowanych przyległych do drogi 3 KDZ. Działka skarżącego położona jest w poprzek terenu i sięga od drogi 16 KDD do terenów przyległych do drogi 3 KDZ (terenów zabudowanych). Od strony północnej, zachodniej i południowej teren otaczają tereny przeznaczone pod różnego rodzaju zabudowę oraz tereny usług.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Władztwo planistyczne gminy oznacza ustawowe upoważnienie organów gminy do określania w sposób jednostronny i władczy przeznaczenia określonych terenów położonych na jej obszarze oraz określania zasad ich zagospodarowania, niezależnie od rodzaju i woli podmiotu władającego daną nieruchomością. Określa się je zatem jako ograniczenie zasady swobody budowlanej (prawa zabudowy), przy podkreśleniu pierwszeństwa zasady ochrony prawa własności. Wynika z tego, że zakreślenie granic władztwa wymaga uwzględnienia wykonawczego charakteru planu miejscowego oraz zasad ustawowych i konstytucyjnych pozostających w związku z normami planu (por. art. 6 ust. 1 u.p.z.p.). Organ ingerując w sposób realizacji praw i wolności obywatelskich, mając na uwadze wyjątkowy i ograniczony zakres własnej kompetencji, powinien w sposób szczegółowy i przekonujący uzasadnić potrzebę i zakres tej ingerencji ze względu na wymagający ochrony interes lub cel publiczny (patrz art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p. w związku z art. 6 u.g.n. i art. 1 ust. 2, art. 2 pkt 4, art. 6 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. oraz wyroki II OSK 575/10, II SA/Lu 349/10). Dlatego oprócz formalnej zgodności z prawem, plan miejscowy przede wszystkim nie naruszać ma zasady proporcjonalności (na jej temat patrz orzecznictwo TK sygn. Kp 1/05 OTK- A 2005 nr 8, poz. 93, K 32/04 OTK- A 2005 nr 11, poz. 132, P 46/07 OTKA 2009 nr 8, poz. 126 oraz wyroki II OSK 43/05 lub II SA/GI 1252/08). Uzasadniając przyjęte ustalenia planistyczne organ w rzeczywistości nie przedstawił argumentacji przemawiającej za pozbawieniem skarżącego prawa zabudowy. Względy środowiskowe czy z zakresu ochrony przyrody nie zostały w sposób wyraźny przedstawione w opracowaniu ekofizjograficznym z 2005 r. jako sprzeciwiające się zabudowie w ogóle, a w szczególności działki skarżącego. Ich istnienie zostało zanegowane w opinii dołączonej przez skarżącego. Ogólne określenie kierunków zagospodarowania zostało ponadto w Studium przyjęte jako orientacyjne i nie sprzeciwiające się kategorycznie zabudowie terenu. Samo formalne powołanie się na zakaz proponowany w Studium było również niewystarczające dla wymaganego sposobu uzasadnienia ustanowionego ograniczenia prawa własności. Podkreślenia wymaga wymagany sposób umotywowania zakazu, czyli najpierw przyjęcie zasady ochrony prawa własności, a następnie uzasadnienie wyjątku do tej zasady. Dlatego mniejsze znaczenie miały pewne niedopowiedzenia w treści argumentacji skarżącego, bowiem mogło budzić wątpliwości podkreślone przez organ zaniechanie zgłoszenia jego potrzeb na etapie uchwalania planu i nie wiadomo co spowodowało, że te potrzeby obecnie powstały i miałyby obecnie uzasadniać podważenie uchwały. Istotne było natomiast zaniechanie przez organ przedstawienia jakiegokolwiek przekonującej argumentacji przemawiającej za ustanowieniem zakazu. Brak tego zakazu w świetle ustaleń Studium nie byłby przecież z nimi niezgodny (art. 9 ust. 4 u.p.z.p. i wyroki

II OSK 1028/07, 904/10 i 1077/11, art. 87 ust. 1 u.p.z.p.) lub te ustalenia naruszający (por. wyroki II OSK 466/11 i 697/11).

Wymaga jeszcze wzmiankowania, że skarżący wyczerpał formalne przesłanki badania legalności uchwały (art. 101 ust. 1 u.s.g. Dz. U. z 2013 r., poz. 594 w związku z uchwałą II OPS 2/07 i art. 53§2 p.p.s.a.).

W nawiązaniu do argumentacji organu wskazać można dodatkowo, że Studium zezwala na określone rodzaje zainwestowania użytków rolnych (eksploatacja surowców i budowa stawów), co również dyskwalifikuje uzasadnienie zakazu zabudowy względami ochrony przyrody. Należy raczej przypomnieć, że Studium zaleca niezagęszczanie zabudowy i poszanowanie dla potrzeb inwestorów. Lokalizacja działki skarżącego, w pobliżu drogi publicznej i terenów zabudowanych lub przeznaczonych pod zabudowę tym bardziej nie sprzeciwia się dopuszczeniu na jej terenie zabudowy siedliskowej. Argumentacja z kolei skarżącego w pozostałej części nie uzasadniała w ocenie Sądu kwestionowania legalności uchwały.

Z tych względów oraz na podstawie art. 91 ust. 1 zd. 1 u.s.g. i art. 28 ust. 1 u.p.z.p (Dz. U. z 2015 r., poz. 199) w związku z art. 31 ust. 3 i art. 64 Konstytucji RP oraz art. 6 u.p.z.p., a także zgodnie z art. 147 § 1, art. 152 i art. 200 p.p.s.a., orzeczono jak w sentencji.