



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 17 maja 2021 r.

Poz. 2385

WYROK NR II SA/WR 330/20 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 2 lutego 2021 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędziowie:

Sędzia WSA Władysław Kulon

Sędzia NSA Halina Filipowicz-Kremis

Sędzia WSA Gabriel Węgrzyn (spr.)

po rozpoznaniu w Wydziale II
na posiedzeniu niejawnym w dniu 2 lutego 2021 r.
sprawy ze skargi E. K.

na uchwałę Rady Gminy Kostomłoty
z dnia 25 lutego 2005 r. nr XXV/131/05

w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenów położonych
w północno-wschodniej części wsi Kostomłoty

- I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w zakresie terenu o symbolu „E” znajdującego się w granicach działki ewidencyjnej nr 199 obręb Osiek;
- II. dalej idącą skargę oddala;
- III. zasądza od Gminy Kostomłoty na rzecz strony skarżącej kwotę 540 zł (słownie: pięćset czterdzieści zł) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie

Rada Gminy Kostomłoty podjęła w dniu 25 II 2005 r. uchwałę w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenów położonych w północno-wschodniej części wsi Kostomłoty (Dz.Urz. Woj.Doln. z 2005 r. nr 57, poz. 1242) – dalej jako „MPZP”.

Mocą MPZP nieruchomość oznaczoną jako działka nr 199 (własność E. K.) przeznaczono na cele: zabudowy jednorodzinnej (symbol MN2), drogi publicznej (symbole KD2D1/2 i KD3D1/2), elektroenergetyki (symbol E) oraz tereny rolnicze (symbol R).

Skargę na MPZP wniosła E. K. (dalej „skarżąca”) zarzucając naruszenie:

- 1) art. 1 ust. 2 pkt 7, pkt 9 i pkt 10 ustawy z 27 III 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2020 r., poz. 293, ze zm.) – dalej „upzp” i wynikającą z tych przepisów naczelną zasadę respektowania prawa własności oraz wprowadzenie ograniczeń w tym prawie wyłącznie w zakresie niezbędnym, niemożliwym do zrealizowania w inny sposób, co nastąpiło poprzez bezzasadne dopuszczenie w MPZP lokalizowania stacji transformatorowej na terenie oznaczonym jako E w obrębie działki nr 199 stanowiącej własność Skarżącej;
- 2) art. 31 ust. 3 w zw. z art. 4 Konstytucji RP i art. 4 ustawy z 7 VII 1994 roku - Prawo budowlane (Dz.U. z 2019 r., poz. 1186, ze zm.), dalej jako „pb”, które wprowadzają zasadę proporcjonalności w zakresie wprowadzenia ograniczeń w korzystaniu z wolności i praw (w tym prawa własności) na skutek ograniczenia możliwości zagospodarowania działki nr 199, poprzez wyznaczenie linii nieprzekraczalnej (obowiązującej) zabudowy w odległości aż 10 metrów od projektowanej drogi KD3D1/2 (w części przy ul. Jaśminowej) oraz aż 8 metrów od ul. Jaśminowej, oraz aż 12 metrów od ul. Sportowej (droga oznaczona w planie jako KD3D1/2), a nadto poprzez lokalizację w jej granicach terenu pod stację transformatorową, gdy tymczasem stacja ta mogłaby i powinna być usytuowana w granicach działki stanowiącej własność gminy, a nie osoby prywatnej - co stanowi nadmierne ograniczenie prawa własności, bez racjonalnego uzasadnienia;
- 3) art. 1 ust. 2 pkt 1 upzp i wynikającą z tego przepisu naczelną zasadę ładu przestrzennego na skutek tego, że MPZP dopuszcza realizację na działce skarżącej stacji transformatorowej, gdy tymczasem MPZP równocześnie nie ustala przebiegu urządzeń infrastruktury technicznej, a nadto stacja transformatorowa jest zlokalizowana poza obowiązującą linią zabudowy i nie uwzględnia aktualnej lokalizacji stacji transformatorowej;
- 4) art. 32 ust. 2 Konstytucji RP w zw. z art. 4 pb, na skutek nałożenia na właściciela działki 199 ograniczenia w przysługującym mu prawie własności w sposób nadmierny i znacznie większy niż właścicieli działek sąsiednich, co narusza zasadę równości wobec prawa.

W konsekwencji w skardze wniesiono o stwierdzenie nieważności MPZP w części dotyczącej działki nr 199 oraz zasądzenie kosztów postępowania.

W uzasadnieniu skargi umotywowano zarzuty i wskazano, że wprowadzenie w obszarze działki nr 199 terenu o funkcji E wykraczało poza granice władztwa planistycznego. Nadto linie zabudowy wyznaczone dla terenu MN2 są większe od odległości dopuszczalnej zabudowy względem dróg określonych w art. 43 ustawy z 21 III 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2020 r., poz. 470, ze zm.) – dalej „udp”, tym samym nadmiernie ograniczając prawo własności.

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy Kostomłoty (dalej jako „rada gminy”) wniosła o oddalenie skargi. Zaznaczyła, że kwestionowany MPZP stanowił przed jego uchwaleniem przedmiot publicznych konsultacji, nadto skarżąca ma możliwość kontynuowania dotychczasowego sposobu użytkowania nieruchomości. Rada gminy wyjaśniła także, że właśnie potrzebami interesu społecznego kierował się projektant, przewidując, że gdy projektujemy osiedle, trzeba także pomyśleć o potrzebach rozwoju infrastruktury technicznej, w tym rozwoju sieci, która powstanie i wyznaczenia w związku z tym stacji transformatorowej. MPZP tylko wskazuje projektowaną lokalizację, która nie zawsze będzie zgodna z tym co w danym miejscu powstanie. Od uchwalenia przedmiotowego MPZP minęło 15 lat i w tym czasie stacja transformatorowa powstała w sąsiedztwie planowanej, po drugiej stronie drogi gminnej - z terenu działki gminnej została wydzielona

działka pod transformator i działka ta została przekazana Tauronowi. Zatem projektowana lokalizacja stacji transformatorowej w tym przypadku nie zostanie nigdy zrealizowana, gdyż gmina kierując się interesem społecznym, mając na uwadze prawo własności, wskazała swój teren na lokalizację stacji. Rada gminy zauważyła również, że gmina dysponuje tzw. władztwem planistycznym, w granicach którego może samodzielnie kształtować i prowadzić politykę przestrzenną na swoim terenie, w tym stanowić o zasadach jego zagospodarowania. To właśnie fakt uchwalenia aktu prawa miejscowego, jakim jest MPZP dał skarżącej możliwość realizacji zamierzenia budowlanego. Ograniczenia wynikające z ustaleń MPZP były konsultowane na etapie jego opracowania, a zainteresowane podmioty miały możliwość udziału w procesie planistycznym.

W wykonaniu wezwania skarżąca przedłożyła dokumentację potwierdzającą prawo własności nieruchomości oznaczonej jako działka nr 199.

W wykonaniu wezwania rada gminy poinformowała, że nieruchomość nr 199 przed wejściem w życie MPZP posiadała funkcję użytków rolnych. Oświadczyła również, że nie udzielała odpowiedzi na skierowane przez skarżącą wezwanie do usunięcia naruszenia prawa.

Zarządzeniem Przewodniczącego Wydziału II z 26 I 2021 r. skierowano sprawę na posiedzenie niejawne w trybie art. 15 zzz4 ust. 3 ustawy z 2 III 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. z 2020 r., poz. 1842, ze zm.).

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Na wstępie należy zaznaczyć, że skargę wniesiono z zachowaniem ustawowego terminu. Z uwagi na fakt, że skargą kwestionowany jest akt uchwalony przed dniem 21 VI 2017 r., zastosowanie znajdzie w tym przypadku art. 17 ust. 2 ustawy z 7 IV 2017 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2017 r., poz. 935). Skarga musiała być więc poprzedzona wezwaniem organu do usunięcia naruszenia prawa i wniesiona w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia odpowiedzi organu na wezwanie do usunięcia naruszenia prawa, a jeżeli organ nie udzielił odpowiedzi na wezwanie, w terminie sześćdziesięciu dni od dnia wniesienia wezwania o usunięcie naruszenia prawa (art. 53 § 2 ppsa w zw. z art. 17 ust. 2 ustawy z 7 IV 2017 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw).

W okolicznościach sprawy skarżąca wezwała organ do usunięcia naruszenia prawa w dniu 20 III 2020 r. (na wezwanie nie udzielono odpowiedzi), skargę zaś wniesiono w dniu 15 VI 2020 r. (akta sądowe, k. 10). Zaznaczyć przy tym trzeba, że w okresie od 14 III 2020 r. do 23 V 2020 r. bieg terminów procesowych był wstrzymany na mocy art. 15 zzzs ust. 1 ustawy z 2 III 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. z 2020 r., poz. 695) w zw. z art. 68 ust. 6 i 7 ustawy z 14 V 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz.U. z 2020 r., poz. 875).

Skarga spełnia również wymagania co do legitymacji procesowej warunkującej możliwość wniesienia skargi. MPZP narusza interes prawny skarżącej w kwestionowanym zakresie, tj. w zakresie ustaleń odnoszących się do stanowiącej jej własność nieruchomości oznaczonej jako działka nr 199. Nieruchomość ta przed wejściem w życie MPZP miała charakter rolny, obecnie posiada przeznaczenie mieszane (MN2, R, KD2D1/2, KD3D1/2, E), w tym w części przeznaczona jest pod infrastrukturę techniczną, zaś na terenie MN2 możliwość zabudowy ograniczona została nieprzekraczalną linią zabudowy. Tego rodzaju ustalenia stanowią naruszenie interesu prawnego skarżącej w rozumieniu art. 101 ust. 1 ustawy z 8 III 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2017 r., poz. 1875, ze zm.), co oznacza, że przysługiwała jej legitymacja procesowa do zaskarżenia MPZP.

W rezultacie skarga jako dopuszczalna podlegała merytorycznemu rozpatrzeniu.

Skarga zasługiwała na częściowe uwzględnienie.

Jak wynika z art. 28 ust. 1 ustawy z 27 III 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2020 r., poz. 293, ze zm.) – dalej „upzp”, nieważność uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zachodzi w przypadku istotnego naruszenia zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotnego naruszenia trybu ich sporządzania, a także naruszenia właściwości organów w tym zakresie.

Tryb sporządzania planu należy rozumieć jako sekwencję czynności podejmowanych w toku procedury planistycznej, a zasady sporządzania planu jako merytoryczną jego zawartość (przyjęte w nim ustalenia). Istotne naruszenie trybu sporządzania planu następuje, gdy ustalenia planistyczne są odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono procedury sporządzania aktu planistycznego (wyrok NSA z 20 X 2011 r., II OSK 1593/11 – CBOSA). Natomiast naruszenie zasad to przyjęcie rozwiązań niezgodnych z normami konstytucyjnymi lub zawartymi w ustawach materialnoprawnych - które to normy wyznaczają granice wykonywania władztwa planistycznego (wyrok NSA z 11 IX 2008 r., II OSK 215/08 –CBOSA).

Kontrola postanowień MPZP w kwestionowanej skargą części dała podstawy do stwierdzenia nieważności MPZP w zakresie terenu E (elektroenergetyka) znajdującego się w granicach należącej do skarżącej działki nr 199. MPZP w tym zakresie narusza bowiem przepisy prawa materialnego (zasady sporządzania planu miejscowego).

Nie ulega wątpliwości, że w świetle art. 3 ust. 1 w zw. z art. 4 ust. 1 upzp gmina w ramach wykonywania władztwa planistycznego uprawniona jest do jednostronnego rozstrzygania o ustaleniu przeznaczenia terenów, rozmieszczeniu inwestycji celu publicznego oraz określeniu sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenów. Tego rodzaju kompetencja nie może być jednak realizowana w sposób dowolny. Przy wykonywaniu władztwa planistycznego gmina uwzględnić musi kryteria wymienione w art. 1 ust. 2, 3 i 4 upzp. Pośród ustawowych kryteriów wymienia się m.in. prawo własności, konieczność ważenia interesu publicznego i interesów prywatnych, czy wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury. Oczywiście największe kontrowersje w praktyce budzi zakres dopuszczalnej ingerencji prawodawcy lokalnego w prawo własności, które z jednej strony kształtowane jest przecież ustaleniami planu miejscowego (art. 6 upzp) z drugiej zaś podlega konstytucyjnej ochronie przed nadmiernym ograniczeniem (art. 64 ust. 3 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP).

W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego ugruntowane jest zasadne stanowisko, że wprowadzone w ramach planu miejscowego ograniczenia prawa własności muszą być „konieczne” ze względu na wartości wyżej cenione. 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. Konieczne jest takie „wyważenie” ww. interesów, aby w jak największym stopniu zabezpieczyć i rozwiązać potrzeby wspólnoty, jednak w jak najmniejszym naruszając prawa właścicieli nieruchomości objętych planem (wyrok NSA z 1 VI 2017 r., II OSK 2478/15 – publ. CBOSA).

Powyższe dyrektywy mają pełne zastosowanie do sytuacji wydzielania w obrębie nieruchomości stanowiących własność prywatną terenów o funkcji publicznej. Należy nadmienić, że przeznaczenie terenu na cele realizacji urządzeń energii elektrycznej o znaczeniu chociażby lokalnym stanowi inwestycję celu publicznego, co jednoznacznie wynika z art. 2 pkt 5 upzp. Przeznaczenie części nieruchomości skarżącej na cele realizacji urządzeń infrastruktury technicznej można byłoby więc zaakceptować, o ile wykazane zostanie, że takie rozwiązanie było w konkretnych warunkach lokalnych konieczne i stanowi rezultat wyważenia interesu publicznego z interesem prywatnym.

Jak wynika z udzielonej odpowiedzi na skargę rada gminy tego rodzaju okoliczności nie wykazała. Jakkolwiek nie można zaprzeczyć, że w związku z przeznaczeniem w ramach MPZP sporego terenu na cele zabudowy zaistniała potrzeba jednoczesnego wydzielenia terenu przeznaczonego pod obsługującą taką zabudowę infrastrukturę elektryczną, jednak tego rodzaju argumentacja nie udziela odpowiedzi na pytanie, dlaczego teren pod infrastrukturę wydzielono właśnie z nieruchomości skarżącej. Co więcej, z odpowiedzi na skargę wynika, że odpowiednia stacja transformatorowa już powstała w sąsiedztwie działki skarżącej, po drugiej stronie drogi gminnej. Z terenu działki gminnej została bowiem wydzielona działka pod

transformator i działka ta została przekazana Tauronowi. Rada gminy zapewniła, że planowana na działce nr 199 lokalizacja stacji transformatorowej w tym przypadku nie zostanie nigdy zrealizowana, gdyż gmina kierując się interesem społecznym, mając na uwadze prawo własności, wskazała swój teren na lokalizację stacji. Sąd zwraca uwagę, że przedstawiony przez radę gminy przebieg zdarzeń przemawia jednoznacznie | za zasadnością zarzutów skargi w części kwestionującej funkcję E w obrębie należącej do skarżącej działki nr 199. Skoro bowiem w pobliżu nieruchomości skarżącej istniała nieruchomość gminna, która mogła być przeznaczona na cele publiczne (w tym transformator) to wprowadzenie funkcji E w obrębie nieruchomości skarżącej wykraczało poza granice władztwa planistycznego stanowiąc przejaw nadmiernej i nieuzasadnionej ingerencji w prawo własności. Bez znaczenia jest przy tym, że MPZP obowiązuje już 15 lat i był publicznie konsultowany. Nie ma również znaczenia prawo skarżącej do kontynuowania dotychczasowego przeznaczenia swojej nieruchomości. Ocena legalności postanowień planu miejscowego, a więc jego zgodności z obiektywnym porządkiem prawnym, jest niezależna od tych okoliczności.

W konsekwencji Sąd zobligowany był do wydania orzeczenia na zasadzie art. 147 § 1 ppsa. Zakres stwierdzenia nieważności MPZP ograniczono wyłącznie do terenu E w obrębie nieruchomości skarżącej nr 199 mając na względzie zakres interesu prawnego.

Odnosząc się do skargi w części kwestionującej prawidłowość przeprowadzenia w obrębie nieruchomości nr 199 linii zabudowy, to nie zasługuje ona na uwzględnienie.

Nawiązując do poczynionych wyżej rozważań należy podkreślić, że władztwo planistyczne to możliwość rozstrzygania o zasadach zabudowy i zagospodarowania terenów biorąc pod uwagę m.in. wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury (art. 1 ust. 2 pkt 2 upzp). Wyznaczenie linii zabudowy jest obligatoryjnym elementem treściowym planu miejscowego (art. 15 ust. 1 pkt 6 upzp). Nie ma przy tym podstaw do uznania, że wyznaczona w planie miejscowym linia zabudowy ma odpowiadać odległościom wskazanym w art. 43 ustawy z 21 III 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2020 r., poz. 470, ze zm.) – dalej „udp”. Przy założeniu, że problematykę odległości zabudowy od drogi reguluje w sposób bezwzględny art. 43 udp, wyznaczanie w planie miejscowym jakiegokolwiek linii zabudowy miałyby się z celem. Tymczasem wskazane w powołanym przepisie odległości mają charakter jedynie minimalny, tak więc plan miejscowy może określać linię zabudowy w większej odległości od drogi. W orzecznictwie trafnie zwraca się uwagę, że w świetle art. 43 ust. 1 udp sprzeczność planu miejscowego z tym przepisem zachodziłaby wyłącznie wtedy, gdyby plan ten ustalał mniejszą odległość, niż została przewidziana w ustawie lub gdyby przepis ustawy ustalał bezwzględnie jedną obowiązującą odległość w sposób sztywny (wyrok NSA z dnia 27 IX 2017 r., II OSK 156/16 – CBOSA).

Wbrew argumentacji skargi przyjęte w kwestionowanym MPZP odległości linii zabudowy, jakkolwiek większe od odległości minimalnych z art. 43 udp, nie mogą być również odczytywane w kategoriach naruszenia art. 31 ust. 3 Konstytucji, a więc nieuzasadnionego ograniczenia prawa własności. Sąd zwraca uwagę, że zasadniczo kwestionowany MPZP zwiększył zakres uprawnień właścicielskich przysługujących skarżącej względem nieruchomości nr 199. O ile bowiem wcześniej nieruchomość miała charakter wyłącznie rolny, o tyle po wejściu w życie MPZP skarżąca uzyskała możliwość zabudowy tej nieruchomości w części zachodniej. Wyznaczona w MPZP linia zabudowy stanowi istotny parametr kształtowania ładu przestrzennego zapewniając odpowiednią i tożsamą odległość zabudowy w obrębie sąsiadujących nieruchomości przy jednoczesnym uwzględnieniu potrzeby minimalizowania uciążliwości związanych z ruchem na przylegających drogach. Jest przy tym oczywiste, że im większa intensywność ruchu drogowego, tym większa powinna być odległość linii zabudowy na terenach przylegających do drogi. Podkreślić wypada, że kwestionowane przez skarżącą odległości linii zabudowy są identyczne w obrębie sąsiednich nieruchomości i wskazują na przyjętą w ramach MPZP określoną i konsekwentną koncepcję urbanistyczną w zakresie zabudowy. Warto zwrócić uwagę, że wyznaczona w MPZP linia zabudowy w przypadku budynków ma charakter linii obowiązującej, zaś w przypadku innych obiektów budowlanych charakter linii nieprzekraczalnej (zob. § 2 pkt 5 MPZP). Jako linia obowiązująca wyznacza ona linię posadowienia najdalej wysuniętej ściany frontowej budynku dopuszczając zarazem jej przekroczenie nawet o 2,5 m przez takie elementy budynku jak: balkony, galerie,

werandy, tarasy czy schody zewnętrzne. Rzeczywista odległość od drogi budynku jako całości może być więc mniejsza niżby to wynikało z rysunku MPZP. Zarazem skarżąca nie wskazała, by wyznaczone w MPZP linie zabudowy wykluczały jakąkolwiek możliwość zabudowy jej nieruchomości. Nie można więc uznać, by stanowiły one wyraz nadmiernej ingerencji w prawo własności w sposób naruszający istotę tego prawa, a w konsekwencji naruszały granice władztwa planistycznego.

W konsekwencji Sąd dalej idącą skargę oddalił na zasadzie art. 151 ppsa.

O kosztach orzeczono na podstawie art. 200 i art. 205 § 2 ppsa. Sąd miarkował przy tym wysokość zasądzonych kosztów na podstawie art. 206 ppsa, biorąc pod uwagę, że skarga uwzględniona została w części.