

**IV SA/Wa 401/10 - Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w****Warszawie**

LEX nr 675327

**Wyrok**

Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie

z dnia 27 maja 2010 r.

**IV SA/Wa 401/10****UZASADNIENIE****Skład orzekający**

Przewodniczący: Sędzia WSA Grzegorz Czerwiński (spr.).

Sędziowie WSA: Kaja Angerman, Jakub Linkowski.

**Sentencja**

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 19 maja 2010 r. sprawy ze skargi A. S. na uchwałę Rady Miejskiej G. z dnia (...) lipca 2008 r. nr (...) w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla fragmentu wsi S. i B. - rejon (...) Parku Narodowego

1. stwierdza nieważność § 9 pkt 2 ppkt "b" zaskarżonej uchwały w zakresie, w jakim wprowadza on zakaz zabudowy dla terenów oznaczonych na rysunku symbolem 3R,
2. stwierdza, że zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu w zakresie, w którym stwierdzono jej nieważność,
3. zasądza od Miasta G. na rzecz A. S. kwotę 557 zł (słownie: pięćset pięćdziesiąt siedem złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania.

**Uzasadnienie faktyczne**

Uchwałą z dnia (...) lipca 2008 r., Nr (...) Rada Miejska G. uchwaliła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla fragmentu wsi S. i B. - rejon (...) Parku Krajobrazowego.

Na powyższą uchwałę skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie wniósł A. S. podnosząc zarzut rażącego naruszenia prawa materialnego, to jest art. 1 ust. 2 pkt 7 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z art. 17 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody i § 3 ust. 1 pkt 7 rozporządzenia Nr (...) Wojewody (...) z dnia (...) kwietnia 2005 r. w sprawie (...) Parku Krajobrazowego oraz naruszenia art. 22, art. 23, art. 31 ust. 3 i art. 64 Konstytucji RP oraz art. 140 k.c. poprzez naruszenie istoty przysługującego skarżącemu prawa własności około 9 ha nieruchomości rolnej na skutek nieuzasadnionego i sprzecznego z wymienionymi wyżej przepisami zakazu realizowania na terenie nieruchomości jakiegokolwiek zabudowy, w tym również siedliska i zabudowy rolniczej pomimo braku w tym zakresie racjonalnych przesłanek faktycznych i prawnych.

Skarżący wskazał, że w skład terenu objętego planem wchodzi około 9 hektarowa nieruchomość rolna, której jest właścicielem. Obejmuje ona działki o nr ew. (...), (...), (...), (...), (...) oraz (...) we wsi S. Zdaniem skarżącego całkowity zakaz zabudowy narusza postanowienia rozporządzenia Wojewody (...), które to rozporządzenie nie wprowadza całkowitego zakazu realizacji obiektów budowlanych na terenie (...) Parku Krajobrazowego. Zakaz obejmuje jedynie pas o szerokości 100 m od linii brzegowej rzeki (...) płynącej na granicy terenu objętego miejscowym planem. Skarżący stwierdził też, że art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody wśród ustawowych zakazów nie zawiera zakazu całkowitej zabudowy. Ustawa ta zawiera zamknięty katalog zakazów, co oznacza, zdaniem skarżącego, że powiększając Park nie można bardziej ograniczyć praw właścicieli gruntów.

Skarżący stwierdził też, że Rada nie może powoływać się na zapisy studium, gdyż studium nie jest aktem prawa miejscowego.

Skarżący stwierdził również, że jako właściciel nieruchomości może zaorać łąki i posiać np. zboże. Wówczas skończy się problem "(...)" podawany jako uzasadnienie przyjętych rozwiązań planistycznych.

Skarżący wskazał, że jest dla niego wyjątkowo bulwersujące, iż dla niektórych właścicieli nieruchomości planiści byli bardziej wyrozumiali przesuwając granice Parku na odcinku DE. Skarżący stwierdził też, że dziwi go rygoryzm planistów wobec niego w sytuacji, gdy obok jego nieruchomości, po drugiej stronie rzeki (...), na terenie Parku działa restauracja, prowadzona jest agroturystyka, stadnina koni i hipodrom.

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska G. wniosła o jej oddalenie.

Rada wskazała, że sporządzenie planu ujawniło istnienie sprzecznych interesów między niektórymi właścicielami nieruchomości a wspólnotą samorządową. W procesie stanowienia planu gmina dążyła do rozstrzygnięcia narastających z tego tytułu konfliktów,

przyjmując rozwiązania mieszczące się w granicach obowiązujących przepisów. Do zadań gminy należy bowiem kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej. Oznacza to, że może ona samodzielnie decydować o sposobie zagospodarowania terenu ustalając jego przeznaczenie i zasady zagospodarowania. Wynikające z art. 3 ust. 1 i art. 6 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uprawnienia upoważniają gminę do ingerencji w prawo własności jej mieszkańców.

Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta i Gminy G. zostało przyjęte uchwałą Nr (...) Rady Miejskiej w G. z dnia (...) września 2006 r. Jest ono aktem polityki przestrzennej gminy, w tym lokalnych zasad zagospodarowania terenu, a zgodnie z jego zapisami sporządzane są miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego. W Studium, zgodnie z art. 10 ust. 2 pkt 2 ustawy, określono kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym tereny wyłączone spod zabudowy. Na terenie gminy G. wskazano jedynie dwa obszary

Sygn. akt IV SA/Wa 401/10

wyłączone spod zabudowy, kierując się potrzebą ochrony terenów cennych przyrodniczo. Jednym z nich jest właśnie obszar objęty zaskarżonym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, zaliczony do specjalnego obszaru ochrony siedlisk "(...)" na terenie Gminy G., w sieci Natura 2000.

Nie można, zdaniem Gminy, zgodzić się z zarzutem naruszenia art. 1 ust. 2 pkt 7 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, który stanowi, że w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnieniu podlega prawo własności.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 4 września 2008 r. (II OSK 135/2008) zauważa bowiem, iż regulacja ta nie oznacza jeszcze, że ochrona przyznawana istniejącym stosunkom własnościowym ma charakter bezwzględny. Przepis art. 1 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wymienia szereg przesłanek, które winny być wzięte pod rozwagę w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, uszeregowując je w dziewięciu równorzędnych punktach. Nie można więc prawa własności w tej sytuacji nadawać cechy zdecydowanego prymatu nad innymi wartościami wymienionymi przez ustawodawcę (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 grudnia 2006 r., II OSK 1487/2006).

Rada stwierdziła, że Gminie nie jest znany wspomniany przez skarżącego fakt powiększenia terenów (...) Parku Krajobrazowego. Uchwalenie zaskarżonego planu miejscowego wynikało z polityki gminy pokrycia planami miejscowymi terenów o największej presji inwestycyjnej, idącej z kierunku Warszawy, czyli od północy na południe gminy. Omawiany teren położony jest w północno zachodniej części gminy, przy granicy z Gminą P.

W ustaleniach uchwały uwzględniono przepisy odrębne, w szczególności postanowienia zawarte w rozporządzeniu Wojewody (...) z dnia (...) kwietnia 2005 r. w sprawie (...) Parku Krajobrazowego. Zakaz zabudowy w pasie o szerokości 100 m od linii brzegowej rzeki (...), nałożył się z całkowitym wyłączeniem spod zabudowy, według ustaleń Studium. Stąd Rada Miejska, postępując godnie z art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu

Sygn. akt IV SA/Wa 401/10

przeznaczonym, była uprawniona, a nawet zobowiązana do wprowadzenia zakazu zabudowy.

Teren objęty zakazem zabudowy w zaskarżonym planie miejscowym jest obszarem niezabudowanym. Grunty pozostawały i według ustaleń planu pozostają w rolniczym użytkowaniu. Nie wprowadzono żadnych zmian w stosunku do warunków zagospodarowania nieruchomości obowiązujących przed podjęciem skarżonej uchwały. Gmina nie ma uprawnień do zmiany granic parku krajobrazowego, co podnosi Skarżący, gdyż jest to wyłączna kompetencja regionalnego dyrektora ochrony środowiska.

Budząca "zdziwienie" skarżącego stadnina koni, leżąca po drugiej stronie rzeki (...), prowadzi swą działalność od kilkunastu lat. Jej istnienie i możliwości rozwoju określił miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego przyjęty Uchwałą Nr (...) Rady Miejskiej w G. z dnia (...) października 2001 r. w sprawie zmian miejscowego planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego Gminy G. zatwierdzonego Uchwałą Nr (...) Rady Miejskiej w G. z dnia (...) listopada 1994 r. (Dz. Urz. (...).(...) Nr (...), poz. (...) z 1994 r.) i miejscowego planu ogólnego zagospodarowania zespołu wsi B.- L.- S.- S. zatwierdzonego Uchwałą nr (...) z dnia (...) listopada 1993 r. (Dz. Urz. (...). Nr (...), poz. (...) z 1994 r.). Podobnie "bulwersująca" skarżącego projektowana zabudowa zagrodowa w Otulinie Parku (...), jest możliwa w myśl ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla fragmentu wsi S. (część I) przyjętego uchwałą Nr (...) Rady Miejskiej w G. z dnia (...) października 2005 r. (Dz. Urz. Woj. (...) z 2006 r., Nr (...), poz. (...)).

Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jest jedną z ustaw stanowiących granice wykonywania prawa własności rzeczy, na które powołano się w podstawowym dla określenia zakresu wykonywania prawa własności art. 140 Kodeksu cywilnego. Takie ograniczenie prawa własności znajduje uzasadnienie w art. 64 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, który stanowi, że własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności. Plan miejscowy jest aktem wykonującym ustawę

Sygn. akt IV SA/Wa 401/10

o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a także inne ustawy, w szczególności o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, o ochronie przyrody. Na mocy art. 6 ust. 1 ustawy, ustalenia planu miejscowego kształtują wraz z innymi przepisami sposób wykonywania prawa własności nieruchomości. Skarżony miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego istotnie zakazuje zabudowy na obszarach o przeznaczeniu rolniczym.

Nie można, zdaniem Rady, zgodzić się z zarzutem naruszenia przez Gminę art. 32 Konstytucji R.P., zgodnie z którym "Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny. Miejscowy plan został sporządzony zgodnie z procedurą określoną w art. 17 ustawy, zapewniającą szeroki udział społeczeństwa w tworzeniu projektu planu. Zainteresowani mogą wpływać na ustalenia planu poprzez składanie wniosków do planu, udział w dyskusji publicznej nad przyjętymi w projekcie planu rozwiązaniami, wnoszenie uwag do projektu planu. Skarżący uczestniczył w tej procedurze, a jego uwagi zostały wnikliwie

rozpatrzone. Nie mogły jednak zostać uwzględnione z uwagi na ustalenia Studium, z którym projekt planu musi być zgodny. Sporządzenie planu miejscowego, w tym także zaskarżonej uchwały, było próbą znalezienia optymalnych rozwiązań przestrzennych w granicach wytyczonych przez prawo, w tym akt polityki przestrzennej gminy - studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, z którym plan miejscowy, stosownie do art. 20 ust. 1 ustawy, musi być zgodny. Zdaniem Rady Gminy, przyjęte w planie ustalenia wydają się realizować cele założone przy jego sporządzaniu.

## Uzasadnienie prawne

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje. Skarga zasługuje na uwzględnienie.

Zgodnie z treścią art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.) kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy należy do zadań własnych gminy. Przepis ten jest wyrazem tzw. władztwa planistycznego gminy.

Sygn. akt IV SA/Wa 401/10

W przedmiotowej sprawie istotnym dla jej rozstrzygnięcia zagadnieniem jest ustalenie czy gmina uchwalając plan, który na terenie oznaczonym 3R wprowadza całkowity zakaz zabudowy działała w ramach przysługującego jej "władztwa planistycznego" czy też władztwo to przekroczyła.

Co do zasady w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego może być zawarty zakaz zabudowy określonego terenu. Wynika to wprost z treści art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, który stanowi, iż w planie miejscowym określa się obowiązkowo szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy. Wprowadzenie zakazu zabudowy wymaga wskazania argumentów przemawiających za wprowadzeniem tak istotnego ograniczenia możliwości zagospodarowania nieruchomości.

W przedmiotowej sprawie powodem wprowadzenia zakazu zabudowy na terenie oznaczonym 3R była potrzeba ochrony tzw. "(...)" położonych w obszarze Natura 2000 oraz na terenie (...) Parku Krajobrazowego.

W ocenie Sądu wskazane przez gminę argumenty nie uzasadniają wprowadzenia całkowitego zakazu zabudowy na terenie oznaczonym w miejscowym planie symbolem 3R, na którym to terenie znajdują się nieruchomości należące do skarżącego

Przed wszystkim, jak słusznie wskazał skarżący, nawet ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2009 r. Nr 151, poz. 1220 - tekst jednolity ze zm.) nie wprowadza tak daleko idącego ograniczenia prawa własności jak całkowity zakaz zabudowy w celu ochrony parku krajobrazowego. Z art. 17 ust. 1 pkt 7 powołanej ustawy wynika, że w parku krajobrazowym może być wprowadzony zakaz budowania nowych obiektów budowlanych w pasie szerokości 100 m od linii brzegów rzek, jezior i innych zbiorników wodnych, z wyjątkiem obiektów służących turystyce wodnej, gospodarce wodnej lub rybackiej. Z pkt 8 tego przepisu wynika zaś, że w parku krajobrazowym może być wprowadzony zakaz lokalizowania obiektów budowlanych w pasie szerokości 200 m od krawędzi brzegów klifowych oraz w pasie technicznym brzegu morskiego.

Sygn. akt IV SA/Wa 401/10

Również z faktu, że teren oznaczony symbolem 3R zlokalizowany jest w obszarze Natura 2000 nie wynika konieczność wprowadzenia całkowitego zakazu zabudowy. O tym, czy dana inwestycja na obszarze Natura 2000 może być zlokalizowana decyduje okoliczność, czy jej realizacja nie niweczy celu, dla którego ustanowiony został obszar Natura 2000.

Nadto, zdaniem Sądu, całkowity zakaz zabudowy, jest w istocie iluzorycznym sposobem ochrony obszaru tzw. "(...)" w sytuacji, gdy w planie nie wprowadzono zakazu zmiany sposobu rolniczego użytkowania tego obszaru. Skarżący jako właściciel mógłby przecież zamiast użytkować swoje nieruchomości jako łąki przekształcić je w pole i np. obsiać je zbożem. Całkowity zakaz zabudowy nie chroni tego obszaru przed tego rodzaju zmianami.

Podsumowując powyższe rozważania, zdaniem Sądu, wskazane przez gminę argumenty nie uzasadniają wprowadzenia na obszarze 3R całkowitego zakazu zabudowy.

Stwierdzenie nieważności miejscowego planu zagospodarowania w części w jakiej wprowadza on zakaz zabudowy na terenie 3R nie oznacza, że na terenie tym możliwa jest niczym nieskrępowana zabudowa. Nadal obowiązują bowiem ograniczenia zabudowy wynikające z przepisów szczególnych, to jest z ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody oraz rozporządzenia Wojewody (...) z dnia 4 kwietnia 2005 r. w sprawie (...) Parku Krajobrazowego (Dz. Urz. Woj. (...). Nr (...), poz. (...)).

Sąd stwierdził nieważność miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w części, w jakiej wprowadza on całkowity zakaz zabudowy na terenie oznaczonym 3R, gdyż nieruchomości skarżącego położone są na tym obszarze. Przekroczenie władztwa planistycznego dotyczy całego tego obszaru, stąd też Sąd nie ograniczył się do stwierdzenia nieważności planu tylko w odniesieniu do nieruchomości należących do skarżącego. Sąd nie badał natomiast zgodności z prawem wprowadzenia całkowitego zakazu zabudowy na innych terenach, gdyż byłoby to niedopuszczalne wyjście poza granice skargi.

Nie mógł być podstawą stwierdzenia nieważności zaskarżonego planu w zakresie w jakim wprowadza on całkowity zakaz zabudowy dla nieruchomości

Sygn. akt IV SA/Wa 401/10

skarżącego podniesiony w skardze zarzut naruszenia art. 1 ust. 2 pkt 7 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Z przepisu tego wynika, że w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się prawo własności. W zaskarżonym miejscowym planie prawo własności skarżącego zostało uwzględnione. Kwestią istotną dla rozstrzygnięcia sprawy było natomiast ustalenie, czy w zawarty w miejscowym planie całkowity zakaz zabudowy nie wykraczał poza granice tzw. władztwa planistycznego przysługującego gminie.

Nie mogły też być podstawą wydanego przez Sąd rozstrzygnięcia twierdzenia skarżącego, że dla niektórych właścicieli nieruchomości planiści byli bardziej wyrozumiali, przesuając granice Parku. Po pierwsze zarzut ten jest gołosłowną sugestią skarżącego, iż ustalenia planu w odniesieniu do jego nieruchomości są wynikiem pozaprawnych działań osób opracowujących projekt planu. Jest to zarzut niemerytoryczny i racjonalne ustosunkowanie się do tego rodzaju zarzutu nie jest możliwe. Pod drugie miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie ustalał granic Parku Krajobrazowego. Tym samym osoby opracowujące plan nie mogły zapisami planu przesunąć granic Parku Krajobrazowego.

Z powyższych względów, na podstawie art. 147 § 1 i art. 200 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2002 r. Nr 153 poz. 1270 ze zm.), Wojewódzki Sąd Administracyjny orzekł jak w sentencji wyroku.

*Tekst orzeczenia pochodzi ze zbiorów sądów administracyjnych.*