



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

---

Rzeszów, dnia 15 lutego 2012 r.

Poz. 355

**WYROK NR II SA/RZ 674/11**  
**WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W RZESZOWIE**

z dnia 28 września 2011 r.

**WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Sygn. akt II II SA/Rz 674/11

**Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie**

w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia: NSA Jerzy Solarski

Sędziowie:

Sędzia NSA Małgorzata Wolska

Sędzia WSA Ewa Partyka /spr./

Protokolant: Sylwia Pacześniak

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 28 września 2011 r. sprawy ze skargi Dariusza Fogielmana i Ewy Grądalskiej – Fogielman na uchwałę Rady Gminy Krościenko Wyżne z dnia 31 marca 2004 r., nr XIII/84/2004 w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

**I. stwierdza nieważność § 5 ust. 2 uchwały Rady Gminy Krościenko Wyżne nr XIII/84/2004, z dnia 31 marca 2004 r.;**

**II. zasądza od Rady Gminy Krościenko Wyżne na rzecz skarżących Dariusza Fogielmana i Ewy Grądalskiej – Fogielman solidarnie kwotę 540 zł /słownie: pięćset czterdzieści złotych/ tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.**

/podpisy: Sędzia NSA Jerzy Solarski, Sędzia NSA Małgorzata Wolska, Sędzia WSA Ewa Partyka/

Wyrok z dnia 28 września 2011r. sygn. akt II SA/Rz 674/11 jest prawomocny od dnia 19 listopada 2011r.

**Mariusz Bieszczad**

### Uzasadnienie

Uchwałą Nr XIII/84/2004 Rady Gminy Krościenko Wyżne z dnia 31 marca 2004 r., podjętą na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5, art. 40 ust. 1 i art. 42 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591, ze zm.), art. 85 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717, ze zm.) oraz art. 26 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (t. j. Dz. U. z 1999 r., Nr 15, poz. 139, ze zm.) - uchwalony został Miejscowy Plan Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Krościenko Wyżne. Pismem z dnia 6 czerwca 2010 r. Ewa Grądalska - Fogielman i Dariusz Fogielman wezwali Radę Gminy Krościenko Wyżne do usunięcia naruszenia prawa - poprzez uchylenie § 5 ust. 2 ww. uchwały, ustalającego minimalną odległość budynków od granicy tzw. „terenów leśnych” - 15 m, wskazując, że przepis ten narusza art. 64 pkt 3 i art. 21 Konstytucji RP. Podali, że ich działka budowlana nr ewid. 2790/14 graniczy z terenem leśnym, a wprowadzone w § 5 ust. 2 Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Krościenko Wyżne ograniczenie uniemożliwia jakiegokolwiek jej zagospodarowanie, w tym zgodne z przeznaczeniem jako działki budowlanej. Ogranicza to prawo własności, a zgodnie ze wspomnianym art. 64 pkt 3 Konstytucji ograniczenie takie może wynikać wyłącznie z ustawy i to w ograniczonym zakresie. Uchwała Nr XIII/84/2004 Rady Gminy Krościenko Wyżne stanowi akt prawa lokalnego, nie ma rangi ustawowej, a chroni tereny leśne w sposób bardziej rygorystyczny niż ustawy, w tym ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz Prawo budowlane. Uchwałą z dnia 28 czerwca 2010 r. Nr XXXXV/248/10 Rada Gminy Krościenko Wyżne zleciła Komisji Rewizyjnej Rady przeprowadzenie kontroli problemowej w zakresie określonym w wezwaniu do usunięcia naruszenia prawa. W dniu 9 lipca 2010 r. Ewa Grądalska - Fogielman i Dariusz Fogielman złożyli skargę na uchwałę Nr XIII/84/2004 Rady Gminy Krościenko Wyżne z dnia 31 marca 2004 r. w sprawie uchwalenia Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Krościenko Wyżne - w części dotyczącej § 5 ust. 2, wnosząc o stwierdzenie jej nieważności w tym zakresie. Motywy skargi są tożsame z argumentacją podniesioną w wezwaniu do usunięcia naruszenia prawa. Skarżący zarzucają niezgodność § 5 ust. 2 uchwały z art. 21 i 64 ust. 3 Konstytucji RP, raz jeszcze podkreślając, że przepis ten ogranicza ich prawo własności, uderzając w jego istotę, skoro uniemożliwia zabudowę działki budowlanej możliwą i dopuszczalną według innych przepisów rangi ustawowej - w tym Prawa budowlanego. W odpowiedzi na skargę Rada Gminy Krościenko Wyżne wniosła o jej oddalenie, podając, że po zapoznaniu się z opinią Komisji Rewizyjnej w dniu 6 sierpnia 2010 r. podjęła uchwałę o odmowie uchylenia uchwały w sprawie planu miejscowego w zakwestionowanym zakresie. W uzasadnieniu swojego stanowiska Rada Gminy przytoczyła ustalenia planu dla terenu, na którym znajduje się działka o nr ewid. 2790/14, konkludując, że plan dotyczący tego terenu jest zgodny ze Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Krościenko Wyżne z dnia 9 listopada 2001 r., a jego uchwalenie nastąpiło zgodnie z zasadami określonymi w art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, po wyczerpaniu procedury planistycznej, o której mowa w art. 15 ust. 2 i następnych tej ustawy. W szczególności ustalenia miejscowego planu w zakresie dotyczącym działki nr 2790/14 uwzględniają zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego (art. 15 ust. 2 pkt 3), określają parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu (art. 15 ust. 2 pkt 6) i szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu w tym zakaz zabudowy (art. 15 ust. 2 pkt 9). Na okoliczność uprawnień gminy w tym zakresie Rada powołała się na orzecznictwo sądownoadministracyjne. Jako najistotniejszy argument przemawiający za oddaleniem skargi podano treść art. 6 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, stanowiący, iż ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości. Rada zwróciła też uwagę na art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, który pozwala na ustanawianie w drodze ustawy ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw, w tym prawa własności tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia, w racjonalnej i odpowiedniej proporcji dla wskazanych celów. Skoro ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym upoważniła rady gmin do uchwalenia miejscowych planów zagospodarowania i określiła w art. 6 ust. 1, że ustalenia planu miejscowego kształtują wraz z innymi przepisami sposób wykonywania prawa własności, to ograniczenie wykonywania tego prawa wynikające z zaskarżonej uchwały, w postaci określenia minimalnej odległości budynków od granicy terenów leśnych na 15 m ma swoje źródło w tej ustawie, a przez to jest prawnie dopuszczalne i nie narusza Konstytucji. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie wyrokiem z dnia 23 listopada 2010 r., sygn. akt II SA/Rz 764/10 oddalił skargę. Po rozpoznaniu skargi kasacyjnej złożonej od powyższego orzeczenia Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 27 maja 2011 r., sygn. akt II OSK 499/11 uchylił zaskarżony

wyrok i przekazał sprawę WSA w Rzeszowie do ponownego rozpoznania. W uzasadnieniu swego wyroku NSA wskazał, że wątpliwe jest czy ustalenie zakazu lokowania obiektów budowlanych w odległości co najmniej 15 m od "terenów leśnych", może być aprobowane zwłaszcza jako wprowadzenie odnośnego zakazu przez gminę w ramach władztwa planistycznego i to tylko z powołaniem się na ogólne, hasłowe twierdzenia, iż chodzi o ochronę środowiska naturalnego. Podkreślił, że kwestia sytuowania obiektów budowlanych jest regulowana ustawą - Prawo budowlane oraz rozporządzeniem wykonawczym do tej ustawy w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. W tychże przepisach /w rozporządzeniu wykonawczym/ określone są w sposób normatywny odległości obiektów budowlanych od lasów. Według NSA oczywiste jest, iż przepisy powyższe są stanowione generalnie w celu - w tym przypadku - zapewnienia ochrony środowiska /lasów/ przed skutkami użytkowania otaczającej zabudowy, jak też tej zabudowy na wypadek pożaru lasu. Według NSA nie można zaprzeczyć, iż gmina ze szczególnych względów wiążących się ze specyfiką uwarunkowań występujących na jej terenie, w tym również "terenów leśnych" mających właśnie dla tej gminy istotną wartość, ma prawo w ramach władztwa planistycznego ustanawiać pewne ograniczenia. Nie może jednak wprowadzając ograniczenia odmienne od tych, które ustanowił ustawodawca na terenie kraju, powołać się wyłącznie na to, że służy jej uprawnienie określane mianem "władztwo planistyczne" jak też wskazać, iż jest zainteresowana ochroną środowiska na własnym terenie. Bez szczegółowego wykazania uzasadnionych przyczyn wprowadzenia odrębności na danym terenie, można skutecznie zarzucić, iż dopuszczono się przekroczenia tego, nadużywanego jak się wydaje określenia "władztwa planistycznego" doprowadzając w konsekwencji również do niezgodności z podstawowymi zasadami konstytucyjnymi /zasadą równości - wobec bezzasadnego różnicowania praw obywateli, zasadą ochrony własności, skoro bez ważnej /usprawiedliwionej/ przyczyny właściciel nieruchomości w danej gminie ma mniej praw od tego, którego nieruchomość leży w innej gminie, w której obowiązują w zakresie odległości obiektów budowlanych od lasów ogólne przepisy./Dodatkowo wskazano, iż słusznie podnoszona jest przez stronę skarżącą kwestia braku precyzji określenia "teren leśny", zwłaszcza wobec użycia go w normie wprowadzającej istotne unormowanie ograniczające dodatkowo, w stosunku do stanu prawnego w kraju, prawa właścicielskie. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie zważył, co następuje; Sąd administracyjny sprawuje w zakresie swej właściwości kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej, co wynika z art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. nr 153, poz. 1269, ze zm.). Zakres tej kontroli wyznacza art. 134 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. nr 153, poz. 1270 ze zm.) - zwanej dalej w skrócie P.p.s.a. Stosownie do tego przepisu Sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną. W myśl art. 145 P.p.s.a., Sąd zobligowany jest do uchylenia decyzji bądź postanowienia lub stwierdzenia ich nieważności, ewentualnie niezgodności z prawem, gdy dotknięte są one naruszeniem prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy, naruszeniem prawa dającym podstawę do wznowienia postępowania, innym naruszeniem przepisów postępowania, jeśli mogło mieć ono istotny wpływ na wynik sprawy, lub zachodzą przyczyny stwierdzenia nieważności decyzji wymienione w art. 156 k.p.a. lub innych przepisach. W ramach kontroli legalności Sąd stosuje przewidziane prawem środki w celu usunięcia naruszenia prawa w stosunku do aktów lub czynności wydanych lub podjętych we wszystkich postępowaniach prowadzonych w granicach sprawy, której dotyczy skarga, jeżeli jest to niezbędne dla końcowego jej załatwienia (art. 135 P.p.s.a.). Na gruncie niniejszej sprawy dodatkowo wskazać należy, że zgodnie z art. 190 P.p.s.a. sąd, któremu sprawa została przekazana, związany jest wykładnią prawa dokonaną w tej sprawie przez Naczelny Sąd Administracyjny. Zgodnie z art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. Nr 142 poz. 1591 z późn. zm.) 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. W ocenie Sądu niewątpliwie wprowadzenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego ograniczeń w wykonywaniu prawa własności - w tym co do zabudowy nieruchomości narusza interes prawny właścicieli wynikający z art. 4 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (t.j. Dz. U. z 2010 r. Nr 243 poz. 1623 z późn. zm.) oraz z art. 140 Kodeksu cywilnego. Stąd nie budzi wątpliwości legitymacja skarżących do żądania stwierdzenia nieważności kwestionowanego zapisu § 5 ust. 2 uchwały Nr XIII/84/2004 Rady Gminy Krościenko Wyżne. W świetle przepisu art. 190 P.p.s.a., biorąc przy tym pod uwagę bardzo ogólnikowe zapisy studium, do których można odnieść kwestionowany § 5 ust. 2 uchwały Rady, powtórzyć należy za NSA, iż mimo niekwestionowanych uprawnień - Gminy w zakresie „władztwa planistycznego” opartych na przepisie art. 10 ust. 1 pkt 8, art. 4 ust. 1, art. 14 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80 poz. 717 z późn. zm.) dalej idące, niż wynikające z przepisów ustawy Prawo budowlane i wydane na jej podstawie Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r.

w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 75 poz. 690 – zwane dalej także Rozporządzeniem lub rozporządzeniem wykonawczym), ograniczenia dotyczące usytuowania budynków na działkach, powinny być szczegółowo uzasadnione, aby można je było uznać za dopuszczalne. Brak szczegółowego uzasadnienia w tym zakresie powoduje, że zaskarżony zapis § 5 ust. 2 uchwały Rady Gminy należy uznać za naruszający przepisy art. 32 i 31 Konstytucji RP tj. zasadę równości i zasadę ochrony własności. Przytaczane przez Radę Gminy uzasadnienie dla wprowadzenia takiego ograniczenia w żaden sposób nie można uznać za wystarczające w aspekcie w/w konstytucyjnych zasad. Nie przekonuje ono w szczególności w zakresie, w jakim wynikające z niego ograniczenia miałyby być dalej idące niż wynikające z przepisów Prawa budowlanego i wydanego na podstawie tej ostatniej ustawy rozporządzenia wykonawczego (§ 271 pkt 8 w zw. z ust. 1). Przytaczane przez Radę postanowienia Studium (załącznik nr 2 do uchwały Nr XXI/149/2001 Rady Gminy Krościenko Wyżne z dnia 9 listopada 2001 r. – Rozdział II pkt 2 lit. d i lit. c, Rozdział V lit. e odnoszą się do doboru form zabudowy, które mają nie niszczyć walorów krajobrazowych, wedle których należy unikać obiektów agresywnych krajobrazowo – wysokich o dużej skali, oraz obiektów zasłaniających widok na wartościową zabudowę – i nie sposób z tych zapisów wysnuć uzasadnienia dla kwestionowanego § 5 ust. 2 skarżonej uchwały. Nie znając projektu budynku trudno z góry stwierdzić, że nie będzie on harmonizował z otoczeniem tylko dlatego, że znajduje się w pobliżu lasu w odległości zgodnej z warunkami technicznymi. W świetle powyższego Sąd stwierdził nieważność zaskarżonego § 5 ust. 2 uchwały na podstawie art. 147 § 1 P.p.s.a. w związku z art. 94 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. O kosztach Sąd orzekł na podstawie art. 200 P.p.s.a. Na zasądzoną w pkt II wyroku kwotę składa się wynagrodzenie pełnomocnika stosownie do § 18 ust. 1 lit. c Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie (Dz. U. Nr 163 poz. 1348) oraz wpis od skargi.