



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 30 września 2019 r.

Poz. 8064

### WYROK NR II SA/PO 127/19 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W POZNANIU

z dnia 29 maja 2019 r.

**w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Margonina**

Na podstawie

Sygn. akt II SA/Po 127/19

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 29 maja 2019 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu

w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Danuta Rzyminiak – Owczarczak

Sędziowie Sędzia WSA Barbara Drzazga

Asesor WSA Jan Szuma (spr.)

Protokolant st. sekr. sąd. Monika Pancewicz

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 22 maja 2019 r.

sprawy ze skargi Krystyny Furman

na uchwałę Rady Miasta i Gminy w Margoninie

z dnia 28 grudnia 2005 r., Nr XXIII/240/05

w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Margonina

I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części obejmującej działki ewidencyjne 371, 147/1, 147/3, 147/4, 24/12, 24/13, 24/14, 372/1 oraz 372/2 w obrębie Margonin,

II. w pozostałej części skargę oddala,

III. zasądza od Rady Miasta i Gminy w Margoninie na rzecz skarżącej kwotę 797 zł (siedemset dziewięćdziesiąt siedem złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania.

## II SA/Po 127/19

## UZASADNIENIE

Przedmiotem skargi jest uchwała Rady Miasta i Gminy w Margoninie (zwanej dalej „Radą”) z dnia 28 grudnia 2005 r., XXIII/240/05 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Margonina (dalej zwana także uchwałą albo planem, niekiedy z dodaniem numeru „XXIII/240/05”). Została ona opublikowana w Dz. Urz. Woj. Wlkp. z 2006 r. Nr 43, poz. 1114.

Powyższą uchwałę podjęto w następujących okolicznościach

Uchwałą z dnia 30 października 2003 r., VIII/86/2003 Rada, działając z powołaniem na art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (wówczas tekst jednolity Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, obecnie tekst jednolity Dz. U. z 2019 r., poz. 506 ze zm. – uw. Sadu, dalej „u.s.g.”) oraz art. 14 ust. 1 i 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (wówczas Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm., obecnie tekst jednolity Dz. U. z 2018 r., poz. 1945 ze zm. – uw. Sądu, dalej „u.p.z.p.”), przystąpiła do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Margonin (k. 11-13 akt planistycznych).

Uchwałą z dnia 30 grudnia 2004 r., XVII/173/2004 Rada zmieniła częściowo zakres przestrzenny uchwały VIII/86/2003 (k. 14-15 akt planistycznych).

Burmistrz Miasta i Gminy Margonin (zwany dalej „Burmistrzem”) stosownie do art. 17 pkt 1 u.p.z.p. (dalej powołano numerację przepisów ustawy stosownie do ich brzmienia w trakcie podejmowania opisywanych czynności – uw. Sądu) ogłosił w prasie miejscowej („Chodzieżanin”) oraz przez obwieszczenie o przystąpieniu do sporządzania planu, a także określił formę, miejsce i termin (do 1 marca 2005 r.) składania wniosków do planu, nie krótszy niż 21 dni od dnia ogłoszenia (k. 16-17 akt planistycznych).

Następnie zawiadomił na piśmie o przystąpieniu do sporządzania planu instytucje i organy właściwe do uzgadniania i opiniowania. Zawiadomił 22 jednostki wymienione w rozdzielniku do pisma z dnia 27 stycznia 2005 r. (k. 18-25 akt sądowych).

Na dalszym etapie zawiadomione podmioty przedkładały wnioski do planu (k. 26-44 akt planistycznych). Burmistrz zebrał także wnioski osób fizycznych (k. 47-57 akt planistycznych). Organ stosownie do art. 17 pkt 4 u.p.z.p. przygotował zestawienie i rozpoznał złożone wnioski (k. 58-60 akt planistycznych).

Następnie sporządzono projekt planu wraz z prognozą oddziaływania na środowisko i poddano te dokumenty zaopiniowaniu przez organ ochrony środowiska stosownie do wówczas obowiązującego art. 43 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. Nr 62, poz. 627 ze zm., dalej „P.o.ś.”) (k. 67, 69-77 akt planistycznych). Do tego etapu procedury zaliczyć można także uzgodnienie z Państwowym Powiatowy Inspektorem Sanitarnym (art. 17 pkt 7 lit. c u.p.z.p. w zw. z art. 43 ust. 1 i art. 45 pkt 2 P.o.ś.) (utrwalone na dalszej karcie akt - zob. k. 77-78 akt planistycznych). Prognozę oddziaływania projektu planu na środowisko utrwalono w aktach planistycznych na k. 136-173 akt planistycznych).

W trybie art. 17 pkt 7 u.p.z.p. projekt planu uzgodniono z wymienionymi w tym przepisie instytucjami (k. 72-76, 79-90, 95-102 akt planistycznych).

O wyłożeniu do publicznego wzglądu projektu planu obwieszczono w miejscowej prasie („Chodzieżanin”) w dniu 10 listopada 2005 r. oraz przez ogłoszenia (k. 103 i 104 akt planistycznych). Wyłożenie nastąpiło to stosownie do art. 17 pkt 10 u.p.z.p. (wyłożono projekt od 16 listopada do 7 grudnia 2005 r.

Na dzień 25 listopada 2005 r. Burmistrz zorganizował dyskusję publiczną w trybie art. 17 pkt 10 u.p.z.p., jednakże na zaplanowanym spotkaniu nikt się nie stawił (protokół na k. 105 akt planistycznych).

Do projektu planu nie zgłoszono uwag (k. 106 akt planistycznych).

Dodać należy, że co do części gruntów objętych planem decyzją z dnia 27 grudnia 2005 r., RR.Pi-10.7711-101/05 Wojewoda Wielkopolski wyraził zgodę na ich przeznaczenie na cele nierolnicze i nieleśne (k. 111 akt planistycznych) (art. 17 pkt 8 u.p.z.p.).

Do projektu planu sporządzono prognozę skutków finansowych (k. 112-135 akt planistycznych) (art. 17 pkt 5 u.p.z.p.)

Dnia 28 grudnia 2005 r. Rada podjęła uchwałę będącą przedmiotem obecnie rozpatrywanej skargi Krystyny Furman (k. 174-220 akt planistycznych).

Spośród uregulowań istotnych z punktu widzenia niniejszej sprawy wskazać należy, że działka skarżącej Krystyny Furman oznaczona jako 371 oraz działki budowlane ją otaczające znalazły się na obszarze planu oznaczonym jako 2P/U1 (zob. mapę na k. 203 akt planistycznych). Oznacza to, że jest to teren „obiektów produkcji, magazynów i składów” (§ 8 ust. 1 pkt 11 planu) oraz „zabudowy usługowej – tereny usług wytwórczych” (§ 8 ust. 1 pkt 6 lit. f planu). Dla tych pierwszych (P) dozwolono w szczególności „prawo prowadzenia działalności gospodarczej mogącej oddziaływać na środowisko, rozumianej zgodnie z obowiązującymi przepisami szczególnymi, przy zastosowaniu rozwiązań technologicznie-budowlanych ograniczających zasięg uciążliwości we wszystkich komponentach środowiskowych, do granic terenu, na którym prowadzona jest działalność”. Zastrzeżono, że „uciążliwość nie może przekraczać obowiązujących norm” (§ 15 ust. 1 planu). Z kolei dla symbolu obejmującego usługi wytwórcze (U1) przewidziano „prawo prowadzenia działalności gospodarczej branży rzemieślniczej oraz przetwórstwa rolno-spożywczego. Realizowane obiekty usługowo – wytwórcze miały być przedsięwzięciami, które nie są zaliczane do przedsięwzięć mogących oddziaływać na środowisko w rozumieniu przepisów odrębnych, a uciążliwość nie miała wykroczyć poza granice działki, na której prowadzona jest działalność (§ 16 ust. 1 i 2 planu). Warto także wskazać w § 45 ust. 2 pkt 4 planu doprecyzowano, że na terenie 2P/U1 istnieje możliwość łączenia funkcji produkcyjnej, magazynowo-składowej z rzemiosłem usługowym (wytwórczym); ponownie przyjęto, że działalność gospodarcza nie może być zaliczona do przedsięwzięć mogących oddziaływać na środowisko w rozumieniu przepisów odrębnych.

Pismem z dnia 18 lutego 2015 r. Krystyna Furman wniosła skargę na uchwałę XXIII/240/05. Tym samym pismem Krystyna Furman zaskarżyła również odrębną uchwałę Rady z dnia 18 lipca 2008 r., nr XX/219/2008 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wybranych obszarów miasta Margonina (Dz. Urz. Woj. Wlkp Nr 160, poz. 2734). Domagała się stwierdzenia nieważności obu wymienionych aktów oraz zasądzenia na jej rzecz kosztów postępowania. Zdaniem Krystyny Furman toku postępowania planistycznego doszło do naruszenia prawa, co spowodowało naruszenie jej interesów prawnych i ograniczenie prawa własności.

Dalej skarżąca zarzuciła naruszenie:

- art. 101 ust. 1 u.s.g. poprzez nieprawidłowe przyjęcie, że plan nie narusza jej interesu prawnego,
- art. 1 ust. 2, art. 6, art. 10, i art. 87 ust. 3 i 4 u.p.z.p. poprzez błędną wykładnię, a w konsekwencji niewłaściwe zastosowanie, polegające na znacznym ograniczeniu praw skarżącej i błędnej zmianie planów zagospodarowania przestrzennego (skarżąca wypowiadając się o „planach” lub „uchwałach” miała na myśli obie uchwały XXIII/240/05 oraz XX/219/2008 – uw. Sądu),
- art. 32 i art. 64 w zw. z art. 8 Konstytucji RP poprzez błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie polegające na znacznym ograniczeniu prawa własności,
- art. 9 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (dalej K.p.a.) poprzez błędne informowanie skarżącej o przysługujących uprawnieniach w toku prowadzonego postępowania w zakresie uchwalania planów.

W uzasadnieniu skargi Krystyna Furman wyjaśniła, iż jest współwłaścicielem nieruchomości położonej przy ul. Cmentarnej 40 w Margoninie stanowiącej działkę 371. Jej zdaniem uchwalając plany gmina naruszyła jej prawo własności oraz studium uwarunkowań i zagospodarowania przestrzennego (uchwała Rady z dnia 29 grudnia 1999 r., XII/117/99 w sprawie uchwalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Margonin, zmieniona następnie uchwałą XXI/215/05 – uw. Sądu, dalej zwane „studium XII/117/99, XXI/215/05” albo „studium”). Skarżąca wyjaśniła, że brała aktywny udział w pracach nad studium, natomiast o pracach nad planami nie miała wiedzy i w konsekwencji nie podejmowała czynności w zakresie składania wniosków i uwag. W ocenie Krystyny Furman organy gminy powinny prawidłowo informować właścicieli nieruchomości o przysługujących im uprawnieniach i działaniach w przedmiotowej sprawie.

Skarżąca podniosła, iż w studium XII/117/99, XXI/215/05 na działce 371 zaplanowano zabudowę mieszkaniową jednorodzinną. Nie ma mowy o działalności przemysłowej, która jest realizowana na

podstawie zaskarżonych uchwał przez właścicieli działek sąsiednich. Wydane zostały zezwolenia dla zabudowy produkcyjnej, która narusza normy środowiskowe i negatywnie oddziałuje na otoczenie. Zakres ograniczeń przybrał taki rozmiar, że uniemożliwia użytkowanie działki 371 zgodnie z jej przeznaczeniem na zabudowę mieszkaniową. Skarżąca opisała skalę uciążliwości ze strony sąsiadujących zakładów produkcyjnych. Jej działka była wcześniej przeznaczona pod tereny mieszkaniowe, tak samo jak okoliczne nieruchomości posiadały pozwolenia na budowę mieszkaniową. Krystyna Furman podniosła, iż Rada podejmując uchwały nie uzasadniła potrzeby wprowadzanych zmian w sposobach zagospodarowania terenów. Z akt planistycznych nie wynika, że Rada rozważyła wszelkie okoliczności, w tym ochronę prawa własności. Zdaniem skarżącej w momencie podejmowania uchwał Rada nie dysponowała stosownymi ekspertyzami, z których wynikać by mogło, że prowadzenie działalności przemysłowej nie wpłynie negatywnie na sąsiadujące blisko nieruchomości mieszkaniowe. Urząd Miasta powinien uwzględnić prawo własności skarżącej i wszystkich właścicieli nieruchomości sąsiadujących i poszukiwać rozwiązań, które w optymalny sposób uwzględnią potrzeby publiczne i potrzeby właścicieli działek, albowiem ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanowione tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie prawa ze względu na potrzeby zapewnienia bezpieczeństwa lub porządku publicznego. Skoro ingerencja planistyczna gminy jest wyjątkiem od zasady nienaruszalności prawa własności gruntu przez władze publiczne, to każde wyznaczenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego dodatkowych ograniczeń wykonania prawa własności musi być szczegółowo i wiarygodnie uzasadnione. Na poparcie swojego stanowiska Krystyna Furman odwołała się do orzecznictwa sądów administracyjnych.

W odpowiedzi na skargi Burmistrz wniósł o ich oddalenie. Wyjaśnił, że dla działki 371 obowiązuje plan zatwierdzony uchwałą z dnia 28 grudnia 2005 r., XXIII/240/05. Według jego przepisów działka stanowi teren obiektów składów i magazynów oraz teren usług wytwórczych – oznaczony na rysunku planu symbolem 2P/U1. Mając na uwadze faktycznie zagospodarowanie działki skarżącej oraz jej najbliższe otoczenie Burmistrz wyjaśnił, że: 1) na jej terenie realizowana jest funkcja mieszkaniowa z towarzyszącą jej zabudową (budynek mieszkalny jednorodzinny oraz budynki gospodarczo-garażowe), 2) po zachodniej stronie znajduje się budynek produkcyjny, obecnie nieużytkowany; dla terenu obowiązuje uchwała XXIII/240/05 – jest to teren obiektów produkcyjnych, składów i magazynów oraz teren usług wytwórczych, 3) po południowej stronie znajduje się osiedle domów jednorodzinnych – dla tego terenu obowiązuje uchwała XXIII/240/05 – jest to teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, 4) po wschodniej i północnej stronie znajduje się zakład produkcyjny, który rozpoczął działalność gospodarczą w pierwszej połowie lat 90-tych XX wieku; profil działalności od początku jej istnienia pozostaje bez zmiany; dla terenu obowiązuje uchwała XX/219/2008, nieruchomości stanowią teren przemysłu, składów i magazynów.

Burmistrz wskazał dalej, że mając na uwadze rozwój zagospodarowania przestrzennego w obrębie działki skarżącej przyjąć należy, że 1) skarżąca prowadzi funkcję mieszkalną od połowy lat 80-tych XX wieku, 2) zakład produkcyjny zlokalizowany na działkach 372/1 i 372/2 rozpoczął działalność w pierwszej połowie lat 90-tych XX wieku, 3) plan XXI/215/05 [zapewne miało być „XXIII/240/05” – uw. Sądu] nie spowodował lokalizacji zakładu produkcyjnego na działce 372/1 i 372/2 obręb Margonin. Zabudowa i funkcja istniały w momencie przystąpienia do opracowania powyższego planu miejscowego, 4) potwierdzeniem tego jest kopia mapy wydanej dnia 26 stycznia 2005 r., na której opracowano graficzną część planu miejscowego, 5) zabudowa produkcyjna na działkach 24/13 i 24/14 powstała po 2008 r. na podstawie planu XX/219/2008, 6) osiedle mieszkaniowe w Margoninie powstawało od lat 70-tych XX wieku.

Odnosząc się do zarzutów skargi Burmistrz mając na uwadze art. 6 ust 1 i 2 u.p.z.p. oraz przepisy planów, za bezpodstawny uznał zarzut dotyczący naruszenia interesów prawnych oraz ograniczenia prawa własności skarżącej. Podniósł, że zgodnie z art. 6 u.p.z.p. plan miejscowy kształtuje sposób wykonywania prawa własności nieruchomości oraz wyraża uprawnienia władz gminy do określenia przeznaczenia terenów. W planie XXIII/240/05 znajdują się przepisy chroniące prawo własności oraz dotychczasową funkcję terenu: tereny, dla których przeznaczono inne niż dotychczasowe przeznaczenie mogą być wykorzystywane w sposób dotychczasowy, do czasu ich zagospodarowania zgodnie z planem (§ 5 planu). Organ podkreślił, że zachowuje się istniejącą zabudowę z prawem przebudowy, nadbudowy, rozbudowy z zachowaniem przepisów odrębnych, w tym związanych z ochroną zabytków i opieki nad zabytkami, warunkami technicznymi, jakim powinny odpowiadać usytuowanie i ustaleniami niniejszej uchwały (§ 9 ust 4 planu). Nadto prawo prowadzenia działalności gospodarczej mogącej oddziaływać na środowisko, rozumianej zgodnie z obowiązującymi przepisami szczególnymi, przy zastosowaniu rozwiązań technologicznie-budowlanych ograniczających zasięg uciążliwości we wszystkich komponentach

środowiskowych, może następować do granic terenu na którym prowadzona jest działalność (§ 15 ust. 1 planu).

W dalszej kolejności organ odniósł się do zarzutu braku zgodności planów XXIII/240/05 i XX/219/2008 ze studium. Plan XXIII/240/05 został opracowany stosownie do studium XII/117/99, XXI/215/05. Działki 371, 372/1 i 372/2 zgodnie z rysunkiem podstawowym studium stanowią tereny zabudowane o podstawowej funkcji mieszkaniowej (część graficzna studium). W części tekstowej studium można znaleźć treści zezwalające na lokalizację zakładów produkcyjnych na terenach zabudowanych o podstawowej funkcji mieszkaniowej oraz chroniące istniejący rodzaj i funkcje zabudowy. Przewiduje się: 1) „zabieganie o pozyskanie zakładów o czystej ekologicznie produkcji i minimalnych odpadach. Zakłady takie mogłyby się znaleźć również w zespołach mieszkaniowych - zapewniłoby to bliskość miejsca pracy dla kobiet” (VI. Podstawowe elementy zagospodarowania i użytkowania obszarów, 3. Zakłady produkcyjne, s.15 - Część I Gmina Margonin - tekst i rysunki, Studium z 1999 r.); 2) „na całym obszarze, objętym studium, zachowuje się istniejącą zabudowę, z prawem rozbudowy, przebudowy, rozbiórki, zmiany przeznaczenia z zachowaniem przepisów odrębnych, w tym również wynikających z ochrony i opieki nad zabytkami” (II. Nowe regulacje 1. Kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów, ograniczenia i zalecenia, pkt 1) - Suplement do Studium z 2005 r.); 3) „możliwość lokalizowania na terenie zabudowy mieszkaniowej usług nieuciążliwych (bytowych, konsumpcyjnych) z zachowaniem przepisów odrębnych. Funkcja uzupełniająca nie może należeć do przedsięwzięć mogących oddziaływać na środowisko” (II. Nowe regulacje 1. Kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów, ograniczenia i zalecenia, pkt 3) - Suplement do Studium z 2005 roku).

Burmistrz zaznaczył, że na terenie działek 372/1 i 372/2 oraz 24/13, 24/14 obręb Margonin obowiązuje plan XX/219/2008, który został opracowany zgodnie ze studium XII/117/99, XXI/215/05. Działki oznaczone numerem 24/13, 24/14 obręb Margonin (wg stanu na 23/3/2015 roku) zgodnie z rysunkiem podstawowym studium z 1999 roku stanowią tereny zabudowane o podstawowej funkcji produkcyjno-magazynowej oraz potencjalne tereny dla zabudowy produkcyjno - magazynowej (część graficzna Studium), a z rysunkiem podstawowym Studium z 2005 r., stanowią tereny rzemiosła nieuciążliwego. Organ zaznaczył, że w obiegu są obydwa dokumenty.

Mając na uwadze powyższe Burmistrz podniósł, iż w jego ocenie studium jednoznacznie wskazuje na możliwość lokalizacji terenu zabudowy przemysłowej, składów i magazynów w planach miejscowych.

Kończąc Burmistrz wyjaśnił, iż w trakcie opracowania jest zmiana studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Margonin - planowany termin podjęcia uchwały to I połowa 2015 roku. W trakcie opracowania jest również zmiana miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z uchwałą XLII/445/2014 Rady Miasta i Gminy w Margonin z dnia 4 września 2014 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Margonin w rejonie ul. Cmentarnej, Strzeleckiej i Zielonej. Obecnie na terenie Gminy Margonin obowiązuje Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego przyjęte uchwałą z dnia 29 stycznia 2015 r., IV/37/2015. Dokument zawiera pierwotne studium XII/117/99 oraz zmianę XXI/215/05. W obydwu procedurach opracowania dokumentów aktywnie bierze udział Krystyna Furman (składa uwagi i wnioski do dokumentów). Ze względu na to, że część uwag i wniosków miała znamiona skarg na emisję (oddziaływanie na środowisko) istniejących zakładów przemysłowych i usługowych zlokalizowanych przy ul. Cmentarnej i Strzeleckiej, pisma zostały przekazane Wojewódzkiemu Inspektorowi Ochrony Środowiska w Poznaniu, który to obecnie przeprowadza kontrolę przedsiębiorców.

Krystyna Furman w piśmie procesowym z dnia 30 lipca 2015 r. odniosła się do argumentacji organu oraz rozwinęła swoje zarzuty i ich uzasadnienie. Zdaniem skarżącej doszło także do naruszenia art. 9 ust. 4, art. 20 ust. 1, art. 28 ust. 1 u.p.z.p.

Skarżąca podniosła, że teren, który zajmuje, od samego początku był terenem pod zabudowę mieszkaniową, co wynika z planów obowiązujących w 1984 r. W tym też okresie skarżąca zabudowała nieruchomość. Natomiast od 2 czerwca 2006 r., to jest od czasu obowiązywania planu XXIII/240/05, jej działka 371, bez jej zgody i wbrew jej woli po 20 latach, stała się terenem obiektów produkcyjnych, składów i magazynów oraz usług wytwórczych. Krystyna Furman podniosła, że Burmistrz mija się z prawdą utrzymując, że zabudowa produkcyjna na działkach 24/13 i 24/14 powstała po 2008 r. na podstawie planu XX/219/2008. Skarżąca wskazała zabudowę, która powstała na tym terenie już wcześniej. § 15 ust. 1 planu dał przedsiębiorcom prawo prowadzenia działalności gospodarczej mogącej oddziaływać na środowisko, rozumianej zgodnie z obowiązującymi przepisami szczegółowymi, przy zastosowaniu rozwiązań

technologicznie-budowlanych ograniczających zasięg uciążliwości we wszystkich komponentach środowiskach, do granic terenu, na którym prowadzona jest działalność. Uciążliwość nie może przekraczać obowiązujących norm. Zdaniem skarżącej jest to zapis teoretyczny nie mający nic wspólnego z rzeczywistością, w aktach prawa miejscowego nie ustalono dopuszczalnych norm hałasu dla terenów przemysłowych. Powtórzyła, iż zakłady przy ul. Cmentarnej i Strzeleckiej w Margoninie, które pozostają w zasięgu wpływów dlatego, że znajdują się w bezpośrednim lub bliskim sąsiedztwie i niosą uciążliwości w postaci emisji pyłów przemysłowych, gazów i hałasu, nie mogą być porównywane z małymi zakładami rzemieślniczymi i drobną wytwórczością produkcyjną wybudowaną w latach 80 i 90 XX w. - w których usługi czy produkcja wytwórcza odbyły się na niewielką skalę, niewielkie zatrudnienie i na jedną zmianę. Obecne przedsiębiorstwa produkcyjne przy ul. Cmentarnej i jej rejonie oraz ul. Strzeleckiej, ze względu na emisję zanieczyszczeń powinny być znacznie oddalone od terenów zabudowy mieszkaniowej, dlatego że zagrażają prawidłowemu wypełnianiu funkcji mieszkalnictwa, zwłaszcza na działce skarżącej. A zatem zmiany przeznaczenia terenów dokonane w planie XXIII/240/05 rażąco ograniczają istotę prawa własności. W ocenie skarżącej uchwały kwestionowane w skardze zostały podjęte z rażącym naruszeniem art.9 ust. 4. i art. 20 ust. 1 u.p.z.p. oraz studium XII/117/99, XXI/215/05.

Skarżąca powtórzyła zarzut, iż przy tworzeniu planów nie informowano należycie lokalnej społeczności o prowadzonych pracach planistycznych. Organy samorządu nie były zainteresowane partycypacją społeczną, gdyby bowiem informowano społeczeństwo zmianie przeznaczenia terenów ul. Cmentarnej i w jej rejonie, Strzeleckiej i rzeczki Margoninki pod obiekty produkcyjne, składy i magazyny, to społeczność lokalna złożyłaby sprzeciw.

Swoje zarzuty skarżąca powtórzyła w pismach z dnia 21 maja 2016 r. oraz z dnia 19 września 2016 r. rozwijając argumentację dotyczącą niezgodności zaskarżonych planów ze ustaleniami studium.

Wyrokiem z dnia 29 września 2016 r., II SA/Po 249/15 Wojewódzki Sąd Administracyjny oddalił skargę Krystyny Furman.

Na wstępie Sąd wyjaśnił, że przedmiotem skargi jest plan XXIII/240/05. Skarżąca składając skargę w tym samym piśmie zaskarżyła jednocześnie późniejszą uchwałę Rady z dnia 18 lipca 2008 r., XX/219/2008 (Dz. Urz. Woj. Wlkp. Nr 160, poz. 2734), jednak skarga na tą drugą została wydzielona i podlegała rozpoznaniu w sprawie o sygn. akt II SA/Po 250/15.

Przedstawiając motywy wyroku Sąd zasadniczo uznał legitymację Krystyny Furman do zaskarżenia uchwały XXIII/240/05 i stwierdził, że dopełniła ona warunków wniesienia skargi (poprzedziła zaskarżenie wezwaniem do usunięcia naruszenia prawa). Jednakże zarazem nie podzielił zarzutów podniesionych przez skarżącą, w tym zwłaszcza dotyczących niezgodnego ze studium XII/117/99, XXI/215/05 przeznaczenia jej nieruchomości (oraz działek w otoczeniu) przez objęcie jej symbolem 2P/U1.

Od powyższego wyroku skargę kasacyjną złożyła Krystyna Furman.

Wyrokiem z dnia 11 grudnia 2018 r., II OSK 136/17 Naczelny Sąd Administracyjny uchylił wyrok II SA/Po 249/15, a sprawę przekazał do ponownego rozpoznania przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu.

Sąd drugiej instancji uznał za zasadny zarzut naruszenia art. 28 ust. 1 w zw. z art. 9 ust. 4 u.p.z.p. Powołując się na pierwszy z tych przepisów wyjaśnił, że do jednej z istotnych zasad sporządzenia planu miejscowego (której naruszenie powoduje nieważność planu) należy zasada zgodności planu ze studium. Podstawą do wyprowadzenia tej zasady jest art. 9 ust. 4 w zw. z art. 20 ust. 1 u.p.z.p. Art. 9 ust. 4 u.p.z.p. stanowi, że ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. Z kolei wedle art. 20 ust. 1 u.p.z.p. Rada uchwała plan miejscowy po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium (art. 20 ust. 1 u.p.z.p.).

Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił, że zgodność między treścią studium a treścią planu miejscowego wystąpi w razie kontynuacji przeznaczenia terenu ogólnie w studium, a następnie skonkretyzowane w zapisach miejscowego planu. Miejscowy plan ma jedynie doprecyzować ogólną treść w studium, nie jest zatem dopuszczalna zmiana treści studium przez przeznaczenie terenów na inne cele. Naczelny Sąd Administracyjny uwypuklił, że niezgodność zapisów ogólnych studium z przepisami szczególnymi planów stanowi o naruszeniu istotnym zasad sporządzenia planu miejscowego. Dodał, że kontrolując zgodność z prawem planu miejscowego Sąd związany jest zasadami wyznaczonymi w art. 28 ust. 1 u.p.z.p.

Przechodząc do oceny wyroku II SA/Po 249/15 Sąd drugiej instancji odnotował, że Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu przeprowadził kontrolę zgodności zaskarżonej uchwały ze studium, jednak stwierdził, że kontrola ta nie odpowiadała prawu. Naczelny Sąd Administracyjny wyjaśnił, że w ocenie sadu pierwszej instancji działki 371, 372/1 i 372/2 zgodnie z podstawowym rysunkiem studium stanowią tereny zabudowane o podstawowej funkcji mieszkaniowej (część graficzne Studium), a zarazem z części tekstowej studium można wyprowadzić regulacje zezwalające na lokalizację zakładów produkcyjnych, dopuszczenie prowadzenia działalności przemysłowej. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego wadliwość wniosku przeprowadzonego w wyroku II SA/Po 249/15 polega jednak na tym, że nie dokonano oceny, czy przeznaczenie obszaru w planie XXIII/240/05 symbolem 2P/U1 nie zmienia przeznaczenia studium przez zmianę podstawowej funkcji mieszkaniowej.

Sąd drugiej instancji zwrócił również uwagę, że nie badano zgodności ze studium takich przepisów jak § 15 i § 45 planu XXIII/240/05. Tymczasem skarżąca wskazała na przeznaczenie terenu, w tym jej działki, oznaczonej symbolem 2P/U1, na funkcję produkcji, składów i magazynów oraz nieuciążliwych rzemiosła.

Końcowo Naczelny Sąd Administracyjny jeszcze raz podkreślił, że w studium XII/117/99, XXI/215/05 przyjęto dla spornych terenów funkcję mieszkaniową i w tym kontekście badanie zgodności z nim planu nie zostało przeprowadzone. W wyroku II OSK 136/17 zakwestionowano, iżby usprawiedliwienie przeznaczenia w planie terenu objętego symbolem 2P/U1 można było doszukiwać się w zapisach szczególnych studium dopuszczających prowadzenie na tym terenie działalności przemysłowej. Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił, że „funkcja podstawowa terenu a funkcja uzupełniająca zawiera w sposób istotny różnicę przeznaczenia terenu”. Oznacza to, że należało zweryfikować „czy przyjęto w studium funkcję podstawową – funkcję budownictwa mieszkaniowego, a uzupełniającą funkcję działalności przemysłowej, w planie zaś jako funkcję podstawową dla terenu przeznaczonego pod budownictwo mieszkaniowe przyjęto funkcję przemysłową”.

Po zwrocie akt sądowych Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Poznaniu sprawa została zarejestrowana pod sygn. akt II SA/Po 127/19, a rozprawę wyznaczono na 22 maja 2019 r. na godzinę 9.40. Na rozprawie nie stawił się nikt (stwierdzono prawidłowe zawiadomienie stron). Punktualnie rozpoczęta rozprawa została zamknięta i posiedzenie zakończono o godzinie 9.47. Sąd odroczył jednocześnie terminu publikacyjny na dzień 29 maja 2019 r. (zob. protokół rozprawy na k. 607 akt sądowych).

Sądowi jest wiadomym z urzędu, że skarżąca Krystyna Furman stawiła się 22 maja 2019 r. w budynku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu po zakończonej rozprawie (nie zdążyła przybyć na wyznaczoną godzinę, przedstawiła się sędziom opuszczającym salę), a godzinie 10.02 złożyła w Biurze Podawczym obszernie pismo procesowe (zob. k. 613-655 akt sądowych).

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga zasługiwała na uwzględnienie w zakresie dotyczącym działek 371, 147/1, 147/3, 147/4, 24/12, 24/13, 24/14, 372/1 i 372/2 w obrębie Margonin. W pozostałym zakresie skargę oddalono.

Na wstępie należy wyjaśnić, że zgodnie z art. 190 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (obecnie tekst jednolity Dz. U. z 2018 r., poz. 1302 ze zm., dalej „P.p.s.a.”) „Sąd, któremu sprawa została przekazana, związany jest wykładnią prawa dokonaną w tej sprawie przez Naczelny Sąd Administracyjny”. Z przepisu tego wynika nakaz uwzględnienia przez Sąd ponownie rozpatrujący sprawę wskazań dotyczących wykładni prawa płynących z orzeczenia drugoinstancyjnego.

Ze względu na powyższy wymóg w niniejszym uzasadnieniu, w części sprawozdawczej, szeroko zrelacjonowano argumentację zapadłego w sprawie wiążącego wyroku II OSK 136/17.

Przed przystąpieniem do merytorycznej oceny skargi, w tym także w kontekście wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego poczynić należy kilka uwag porządkujących.

Uchwała XXIII/240/05 objęta skargą pochodzi z 2005 r., a od jej wejścia w życie (co nastąpiło 4 maja 2006 r.) do dnia zamknięcia ostatniej rozprawy w niniejszej sprawie upłynęło ponad 13 lat.

W następnych latach, w zakresie obszarów normatywno-przestrzennych, uchwała XXIII/240/05 częściowo utraciła moc. W części obejmującej działki otaczające od północy i wschodu działkę Krystyny Furman (371), to jest między innymi działki 24/11, 24/12, 24/13, 24/14, 24/15, 372/1 i 372/2 została zastąpiona planem XX/219/2008 (wskazany w części sprawozdawczej niniejszego uzasadnienia), który

zaczął obowiązywać 24 października 2008 r. (zob. § 24 tej uchwały, a także rysunek 2 do tego planu). Następnie objęte planem XXIII/240/05 obszary w kwartale 2P/U1 i dalej na północ i wschód od działki skarżącej objęto uchwałą Rady z dnia 10 marca 2011 r., V/33/2011, ogłoszoną w Dz. Urz. Woj. Wlkp. Nr 118, poz. 1955. Uchwała ta weszła w życie 4 czerwca 2011 r. (zob. § 11 tej uchwały oraz rysunek planu). Wreszcie dnia 19 lipca 2016 r. weszła w życie uchwała Rady z dnia 23 czerwca 2016 r., XXIII/277/2016, ogłoszona w Dz. Urz. Woj. Wlkp. pod poz. 4242, którą objęto tereny położone na północ od działki 371 (zob. załącznik 2 do tej uchwały).

Mając na uwadze powyższe stwierdzić należy, że działka skarżącej 371 do dziś jest regulowana co do przeznaczenia przepisami planu XXIII/240/05, podobnie dotyczy to działek 147/1, 147/3 i 147/4. Z kolei na terenie działek 24/11, 24/12, 24/13, 24/14, 24/15, 372/1 i 372/2 kwestionowany plan obowiązywał w okresie do 23 października 2008 r.

Sąd w niniejszym składzie podziela już wcześniej wyrażony w wyroku II SA/Po 249/15 pogląd, że całościowa lub częściowa utrata mocy kwestionowanego w postępowaniu sądowoadministracyjnym planu miejscowego, jeżeli nastąpiło to w zwykłym trybie, to jest przez późniejsze uchylene planu inną uchwałą rady gminy, nie niweczy prawa legitymowanych osób do złożenia skargi. Podkreślić bowiem należy, że plan naruszający prawo podlega zasadniczo stwierdzeniu nieważności (art. 28 u.p.z.p.), co jest wyrazem konkluzji, że jest to akt dotknięty wadami od momentu jego uchwalenia.

Uznać więc należy wyjściowo uprawnienie Krystyny Furman do kwestionowania uchwały XXIII/240/05 i nie ma znaczenia, że co do części działek otaczających jej nieruchomości, co do których nadane im przeznaczenie ona kwestionuje, wprowadzono (w 2008 r.) nowy, inny plan.

Jeśli chodzi o legitymację Krystyny Furman do zaskarżenia uchwały XXIII/240/05, to wyjaśnić należy, że w niniejszej sprawie ma zastosowanie nie obowiązujące już brzmienie art. 101 ust. 1 u.s.g., jako, że to obecne nadane nowelizacją z dnia 7 kwietnia 2017 r. (Dz. U. poz. 935) ma zastosowanie tylko do aktów i czynności organów administracji publicznej dokonanych po jej wejściu w życie (art. 17 ust. 2 nowelizacji).

Zgodnie z brzmieniem art. 101 ust. 1 u.s.g., które znajduje w sprawie zastosowanie, „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”.

Bezspornym jest, że Krystyna Furman dopełniła warunku formalnego złożenia do organu wezwania do usunięcia naruszenia prawa i w stosownym terminie wniosła skargę.

Jak wynika z cytowanego art. 101 ust. 1 u.s.g. przesłanką zaskarżenia uchwały rady gminy przez osobę zainteresowaną jest także wykazanie, że jej „interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone”.

W tym miejscu można zaznaczyć, że kwestia rozumienia „naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia” w kontekście zaskarżalności aktów do sądu administracyjnego od lat budzi spory w doktrynie i orzecznictwie sądowym, a uwidaczniają się one zwłaszcza w przypadku kwestionowania planów miejscowych, gdzie w relacji do interesu lub uprawnienia problemem jest nie tylko badanie skutków norm, ale także – co jest szczególnie trudne – ich przestrzennego zakresu (szerzej na ten temat zob.: J. Szuma, Rozdrobnienie planów miejscowych a prawo do ich zaskarżenia, [w:] Z. Duniewska (red.), M. Stahl (red.), Legislacja administracyjna. Teoria, orzecznictwo, praktyka, Warszawa 2012, wyd. el. Lex, cz. IV).

Rozważając o uprawnieniu Krystyny Furman do kwestionowania uchwały XXIII/240/05 warto przedstawić krótkie wyjaśnienie o charakterze historycznym, dotyczące kształtowania się współczesnego sposobu oceny legitymacji do zaskarżenia planów miejscowych.

Zaskarżenie uchwały na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g. wymaga nie tyle wykazania, że dotyczy ona interesu prawnego lub uprawnienia danego podmiotu, ale także wskazania, że interes ten lub uprawnienie zostały kwestionowaną uchwałą naruszone. W tym przypadku uprawnienie do wniesienia przez osobę skargi jest zatem bardziej utrudnione w porównaniu z regulacją zawartą w art. 50 P.p.s.a. Art. 101 ust. 1 u.s.g. narzuca bowiem domniemanie negatywne dopuszczalności jej wniesienia (szerzej zob.: W. Kisiel, Legitymacja jednostki do zaskarżenia uchwał samorządowych (w orzecznictwie sądów administracyjnych), Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego Nr 3/2009, s. 34). Wykazanie naruszenia interesu prawnego wymaga od osoby skarżącej udowodnienia, że jej uprawnienia lub obowiązki zostały zmodyfikowane przez zaskarżony akt. W konsekwencji, w odniesieniu do uchwał w sprawie planów miejscowych w orzecznictwie sądowoadministracyjnym ukształtował się pogląd, iż o naruszeniu interesu



prawnego lub uprawnienia można mówić tylko wtedy, gdy w wyniku wprowadzenia planu nastąpiła zmiana przeznaczenia albo uwarunkowań dotyczących działki należącej do strony skarżącej .

Mając na uwadze powyższe nie budziło najmniejszych wątpliwości obecnie orzekającego Sądu, że Krystyny Furman posiada legitymacje do zaskarżenia planu XXIII/240/05 w zakresie własnej działki 371. Plan ten objął jej działkę symbolem 2P/U1 (zob. mapę na k. 203 akt planistycznych), co oznacza, że jest to teren „obiektów produkcji, magazynów i składów” (§ 8 ust. 1 pkt 11 planu) oraz teren zabudowy usługowej – tereny usług wytwórczych (§ 8 ust. 1 pkt 6 lit. f planu). Działce 371 nadano więc inne, aniżeli dotychczas przeznaczenie, co z całą pewnością znacząco determinuje granice i sposób wykonywania przez skarżącą jej prawa własności. Dodać w tym miejscu trzeba, że zgodnie z art. 140 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (obecnie tekst jednolity Dz. U. z 2018 r., poz. 1025 ze zm.) właściciel może korzystać z rzeczy (w tym nieruchomości) „w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego”, a także „zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swego prawa”. Odesłanie do ustaw i społeczno-gospodarczego przeznaczenia prawa nasuwa na myśl treść art. 6 ust. 1 u.p.z.p., który stanowi, że „ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości”. Wszystko to prowadzi do konkluzji, że plan XXIII/240/05 stał się wyznacznikiem określającym granice jej prawa własności do działki 371; w konsekwencji można twierdzić, że naruszył w tym sensie jej prawo własności w rozumieniu art. 101 ust. 1 u.s.g. W tym miejscu podkreślić należy, że w art. 101 ust. 1 u.s.g. posłużono się terminem „naruszenie”, który jednak nie powinien być utożsamiany z bezprawnością; wystarczy, że dochodzi do negatywnej ingerencji w określone prawem interesy lub uprawnienia skarżącego.

Gdy chodzi o dalszy przestrzenny zakres legitymacji Krystyny Furman do kwestionowania planu XXIII/240/05 (poza granice działki), to Sąd obecnie orzekający stoi na stanowisku, że ma ona także prawo do podważenia legalności przeznaczenia działek, które według rozsądnej oceny, stanowią bezpośrednie otoczenie urbanistyczne jej nieruchomości i rzutują na jej prawo do niezakłóconego korzystania z niej na cele mieszkaniowe (dla których została ona legalnie zagospodarowana).

Należy zaznaczyć, że w orzecznictwie sądowno-administracyjnym, w którym podejmowano kwestię legitymacji do zaskarżenia uchwał planistycznych, wyróżnia się dwa rodzaje oddziaływań będących skutkiem uchwalenia planu. Są to: oddziaływanie bezpośrednie - polegające na tym, że źródła naruszenia interesu prawnego upatruje się wyłącznie w skutkach samych przepisów planu oraz oddziaływanie pośrednie, którego źródłem jest dopuszczony przez plan sposób zagospodarowania terenu.

Restrykcyjne ujęcie legitymacji skargowej, którą wiąże się z bezpośrednim oddziaływaniem uchwały na daną nieruchomość, zostało w orzecznictwie sądowno-administracyjnym złagodzone na rzecz dopuszczenia podejścia pośredniego. Warto wspomnieć o ukształtowanej w latach dwutysięcznych linii orzeczniczej Naczelnego Sądu Administracyjnego (wyroki z dnia 13 marca 2009 r., II OSK 1360/08, z dnia 2 lipca 2009 r., II OSK 591/09, z dnia 1 września 2009 r., II OSK 900/09 oraz wyrok z dnia 3 listopada 2010 r., II OSK 1780/10, orzeczenia.nsa.gov.pl). Orzeczenia te dotyczyły prawa do zaskarżenia planów przez osoby posiadające nieruchomości poza ich granicami, co oznacza, że zawarte w nich wnioski tym bardziej można przenieść na sytuację zaistniałą w niniejszej sprawie, gdzie ustalenia wymaga zakres przestrzenny legitymacji Krystyny Furman, kwestionującej określony w planie sposób zagospodarowania nie tylko swojej działki, ale i działek otaczających jej nieruchomość (działkę 371).

W przywołanej linii orzeczniczej przyjęto zdecydowane stanowisko, iż nie ma podstaw do przyjęcia, „iż już fakt położenia nieruchomości skarżących poza obszarem objętym kwestionowanym planem wyklucza możliwość jego zaskarżenia”. Naczelny Sąd Administracyjny wywodził, że „nie można przecież, w świetle (...) regulacji art. 101 ust. 1 u.s.g. zasadnie twierdzić, że sam ten fakt przesądza, iż interes prawny skarżącego nie został naruszony, gdy jego nieruchomość położona jest w sąsiedztwie obszaru objętego przedmiotową zmianą planu. Ta istotna dla sprawy okoliczność powinna być przedmiotem oceny Sądu. Nie można bowiem wykluczyć, że mimo położenia nieruchomości poza obszarem objętym zmianą, ale w jego sąsiedztwie, może dojść do naruszenia interesu prawnego właściciela (użytkownika wieczystego) takiej nieruchomości. Wiele zależy od tego w jakim stopniu ustalenia planu, w tym brak oczekiwanych regulacji, wpływają na sytuację prawną sąsiednich nieruchomości”.

Wskazana wyżej linia orzecznicza została zaaprobowana w doktrynie jako oczekiwane odejście od restrykcyjnego ujęcia „dającego się streścić w lapidarnym werdykcie: nie ma legitymacji właściciela działki, położonej poza granicami terenu, dla którego plan został uchwalony” (W. Kisiel [w:] P. Chmielnicki (red.), Ustawa o samorządzie gminnym, Warszawa 2010, s. 818).

Przenosząc powyższe na grunt niniejszej sprawy Sąd uznał, że Krystyna Furman posiada prawo do kwestionowania sposobu zagospodarowania działek 147/1, 147/3, 147/4, 24/12, 24/13, 24/14, 372/1 i 372/2. Są to działki otaczające jej nieruchomości, tworzące wspólnie z nią rozsądnie dającą się wyodrębnić urbanistyczną całość, stanowiącą południową część terenu oznaczonego symbolem 2P/U1; wyznaczoną od północy przez projektowaną (w planie XXIII/240/05) drogę KD-D, od południa przez ul. Cmentarną, od wschodu przez granicę terenu, dla którego w studium przyjmuje się przeznaczenie podstawowe jako mieszkaniowe (zob. mapy studium i planu powiększone dla celów poglądowych i włączone do akt sądowych na k. 658-659) oraz od zachodu wyznaczoną przez działki, na których prowadzona działalność gospodarcza dopuszczona przez plan może oddziaływać na prawo do niezakłóconego mieszkaniowego zagospodarowania i korzystania z działki 371.

Uzupełniająco Sąd zaznacza, że otoczenie działki skarżącej ma nie tylko znaczenie z punktu widzenia urbanistycznego, czy komfortu korzystania z przedmiotu własności. Przeznaczenie i sposób zagospodarowania działek 147/1, 147/3, 147/4, 24/12, 24/13, 24/14, 372/1 i 372/2 przekłada się także na administracyjną ochronę, np. w zakresie standardów ochrony przed hałasem (Krystyna Furman zwracała na to uwagę w skardze). Te, choć wyjściowo zależą od faktycznego zagospodarowania terenów (art. 113 ust. 2 pkt 1 P.o.ś.), to ustalenie konkretnych norm hałasu opiera się na ustaleniu przeważającego rodzaju zagospodarowania szerszego terenu przy uwzględnieniu planu miejscowego (por. art. 114 ust. 1 i 2 oraz a contrario art. 115 P.o.ś. Dla obszaru 2P/U1 na skutek planu XXIII/240/05 ewidentnie przeważającym rodzajem staje się zabudowa produkcyjna i usługowa, co ma negatywny wpływ na ochronę akustyczną zabudowy mieszkaniowej Krystyny Furman.

Ustaliwszy legitymację skargową Krystyny Furman do zaskarżenia planu XXIII/240/05 i zakres przestrzenny obszaru, który przez objęcie symbolem 2P/U1 (teren „obiektów produkcji, magazynów i składów” - § 8 ust. 1 pkt 11 planu oraz teren zabudowy usługowej – tereny usług wytwórczych - § 8 ust. 1 pkt 6 lit. f planu) może lub mógł oddziaływać na jej działkę 371, należy przejść do badania legalności samej uchwały.

Na wstępie Sąd wyjaśnia, że kontrolę legalności uchwały XXIII/240/05 rozpoczął od weryfikacji prawidłowości trybu procedury planistycznej. Zdaniem składu orzekającego procedura ta została przeprowadzona prawidłowo. Nadesłane Sądowi akta planistyczne są kompletne i uporządkowane, a poszczególne czynności określone zwłaszcza w art. 17 u.p.z.p., a także odnośnych przepisach obowiązującego w trakcie przygotowywania i uchwalania planu Prawa ochrony środowiska, udokumentowane.

Mając na uwadze, że w części sprawozdawczej niniejszego uzasadnienia Sąd przytoczył własne ustalenia będące wynikiem badania dokumentacji planistycznej (z powołaniem na poszczególne dokumenty), jako zbędne jawi się ponowne wskazywanie w tym miejscu na podjęte przez organ planistyczny czynności. Podkreślić jedynie należy, że czynności procedury opisane w niniejszym wyroku zdaniem Sądu odzwierciedlają formalnie wszystkie kroki, jakie powinien był podjąć Burmistrz (później Rada) w świetle art. 17 i nast. u.p.z.p. z uwzględnieniem dodatkowych obowiązków, które wynikają z Prawa ochrony środowiska i dotyczą oceny oddziaływania na środowisko i udziału w niej społeczeństwa.

Zgodnie ze wskazaniem zawartym w wyroku II OSK 136/17 Sąd rozważył w szczególności, czy plan XXIII/240/05, w zakresie w jakim objął działkę skarżącą (371) i działki otaczające oznaczone symbolem 2P/U1 naruszył art. 9 ust. 4 w zw. z art. 20 ust. 1 u.p.z.p. Art. 9 ust. 4 u.p.z.p. stanowi, że ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. Z kolei wedle art. 20 ust. 1 u.p.z.p. rada uchwała plan miejscowy po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium (art. 20 ust. 1 u.p.z.p.).

Nie ulega wątpliwości, że w studium XII/117/99, XXI/215/05 obowiązującym w dacie uchwalenia planu XXIII/240/05 działki 371, 147/1, 147/3, 147/4, 372/1 i 372/2 znajdowały się na obszarze terenów zabudowanych o podstawowej funkcji mieszkaniowej (zob. Rysunek podstawowy III/1 dla Miasta Margonina oraz oznaczenia do rysunku – w aktach studialnych; por. też powiększone dla celów poglądowych mapy studium i planu włączone do akt sądowych na k. 658 i 659, gdzie naniesiono orientacyjną granicę północną i wschodnią terenów oznaczonych w studium jako mieszkalne).

Dzisiejsze działki 24/12, 24/13, 24/14 znajdowały się natomiast na obszarze „terenów rzemiosła nieuciążliwego z dopuszczeniem zabudowy mieszkaniowej”.

Zdaniem Sądu wprowadzając na obszarze wszystkich wymienionych wyżej działek przeznaczenie wspólne (nierozdzielne) 2P/U1: terenów „obiektów produkcji, magazynów i składów” (§ 8 ust. 1

pkt 11 planu) oraz „zabudowy usługowej – tereny usług wytwórczych” (§ 8 ust. 1 pkt 6 lit. f planu) naruszono w sposób istotny art. 9 ust. 4 w zw. z art. 20 ust. 1 u.p.z.p. Z wiążącej wykładni prawa zaprezentowanej w wyroku II OSK 136/17 wynika, że ocena zapewnienia określonej tymi przepisami relacji pomiędzy studium a planem nie może opierać się li tylko na weryfikacji, czy poszczególne treści szczegółowe studium (w gruncie rzeczy mające charakter wyjątków) pozwalają na dopuszczenie w planie określonego przeznaczenia. Z wywoodu Naczelnego Sądu Administracyjnego wynika, że gdy danemu terenowi w planie nadano określone znaczenie podstawowe, to takie przeznaczenie zasadniczo powinno odpowiadać przeznaczeniu podstawowemu w studium. Sąd drugiej instancji zwrócił w szczególności uwagę na konieczność oceny, czy przeznaczenie obszaru planie XXIII/240/05 przez objęcie go symbolem 2P/U1 nie zmienia przeznaczenia studium przez zmianę przeznaczenia podstawowej funkcji mieszkaniowej.

Jak wskazano, zdaniem obecnie orzekającego Sądu przyjąć należy, że w odniesieniu do działek 371 i 147/1, 147/3, 147/4, 24/12, 24/13, 24/14, 372/1 i 372/2 plan XXIII/240/05 wprowadził przeznaczenie podstawowe 2P/U1, które naruszyło przeznaczenie podstawowe określone w studium. Jak wskazano, w części działek studialne przeznaczenie podstawowe obejmowało zabudowę mieszkaniową, natomiast w części tereny rzemiosła nieuciążliwego.

Wedle § 15 ust. 1 planu XXIII/240/05 „dla terenów obiektów produkcji, magazynów i składów, oznaczonych na rysunkach planu symbolem P, ustala się następujące warunki zabudowy i zagospodarowania terenu: 1. Prawo prowadzenia działalności gospodarczej mogącej oddziaływać na środowisko, rozumianej zgodnie z obowiązującymi przepisami szczególnymi, przy zastosowaniu rozwiązań technologicznie - budowlanych ograniczających zasięg uciążliwości we wszystkich komponentach środowiskowych, do granic terenu, na którym prowadzona jest działalność. Uciążliwość nie może przekraczać obowiązujących norm”. Zgodnie § 16 ust. 1 planu XXIII/240/05 „Dla terenów usług wytwórczych - oznaczonych na rysunkach planu symbolem U1, ustala się następujące warunki zabudowy i zagospodarowania terenu: 1. Prawo prowadzenia działalności gospodarczej branży rzemieślniczej oraz przetwórstwa rolno-spożywczego”. Symbol 2P/U1 łączy niepodzielnie obie funkcje. Potwierdza to § 45 ust. 2 pkt 4 planu XXIII/240/05, który stanowi, że w jego obrębie istnieje „możliwość łączenia funkcji produkcyjnej, magazynowo - składowej z rzemiosłem usługowym (wytwórczym)”.

Podsumowując Sąd doszedł do przekonania, że w granicach wymienionych wyżej działek (należącej do skarżącej i działek otaczających) ustalenie przeznaczenia określonego symbolem 2P/U1, zwłaszcza w zakresie w jakim dopuszczono jako główną funkcję produkcyjną, narusza przeznaczenie mieszkaniowe, jak i przeznaczenie podstawowe rzemiosła nieuciążliwego. W planie XXIII/240/05 przewidziano ewidentnie inny podstawowy sposób zagospodarowania terenów aniżeli to uczyniono w studium XXI/215/05 (zmienionym uchwałą XXI/215/05). Sąd nadmienia, że ma świadomość, iż w treści studium można doszukać się poszczególnych regulacji dopuszczających na terenach mieszkaniowych i rzemiosła takie funkcje jak wprowadzone pod symbolem 2P/U1, jednak jak trafnie wyjaśnił Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku II OSK 136/17 – nie oznacza to jeszcze, że w drodze planu można na danym terenie zmodyfikować całkowicie przeznaczenie podstawowe. Oznaczałoby to bowiem, że z wyjątku od podstawowego sposobu zagospodarowania obszaru przewidzianego w studium (np. tak jak w niniejszej sprawie: dopuszczenia produkcji na terenach mieszkaniowych) można czynić zasadę w planie (zmieniając tereny mieszkaniowe w przemysłowe/usługowe). Takie podejście nie daje się pogodzić z wymogami wynikającymi dla uchwały planistycznej z art. 9 ust. 4 w zw. z art. 20 ust. 1 u.p.z.p.

Mając na uwadze powyższe Sąd stwierdził nieważność uchwały XXIII/240/05 w zakresie opisanych punkcie I. w sentencji wyroku działek na podstawie art. 147 § 1 P.p.s.a. w zw. z art. 28 ust. 1 u.p.z.p.

Z uwagi na fakt, że zidentyfikowane naruszenia spowodowały stwierdzenie nieważności uchwały w istotnej dla skarżącej części, Sąd odstąpił od przedstawienia szerszego stanowiska co do zarzutów zawartych w skardze, a dotyczących ogólnych zasad zagospodarowania przestrzennego, wiążącego charakteru studium oraz konstytucyjnej ochrony prawa własności.

W skardze Krystyna Furman domagała się stwierdzenia nieważności całej uchwały XXIII/240/05, co łączyć należy z jej zarzutami dotyczącymi przeznaczenia terenów znajdujących się w większej odległości od jej nieruchomości, to jest okolic ul. Strzeleckiej i w rejonie Margoninki, gdzie zlokalizowano fabrykę papieru (symbol 3P na rys. 3 planu XXIII/240/05). W tym zakresie Sąd nie stwierdził, aby doszło do naruszeń mających wpływ na interes prawny lub uprawnienie skarżącej. Ponadto, zarzuty dotyczące terenu objętego symbolem 3P zostały podniesione w skardze kasacyjnej i nie zostały uwzględnione przez Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku II OSK 136/17. Z tego też powodu w zakresie w jakim Krystyna Furman

domagała się stwierdzenia nieważności całej uchwały XXIII/240/05 ponad jej część, na którą złożyły się działki 371 i 147/1, 147/3, 147/4, 24/12, 24/13, 24/14, 372/1 oraz 372/2 – Sąd oddalił skargę na podstawie art. 151 P.p.s.a.

O kosztach postępowania wywołanego skargą Krystyny Furman Sąd orzekł na podstawie art. 200 w zw. z art. 205 § 2 P.p.s.a. i § 14 ust. 1 pkt 1 li. c rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (obecnie tekst jednolity Dz. U. z 2018 r., poz. 265). Na zasądzone koszty złożyły się: kwota uiszczonego wpisu sądowego (k. 2 akt sądowych), wynagrodzenie adwokata oraz opłata skarbową od złożenia dokumentu pełnomocnictwa (k. 16 akt sądowych).

Końcowo Sąd zaznacza, że pismo, które Krystyna Furman złożyła 22 maja 2019 r. zostało wszyte do akt, Sąd zapoznał się z nim, jednak jako wniesione po zamknięciu rozprawy nie stanowiło ono podstawy merytorycznej orzekania.

Przewodniczący Sędzia WSA  
(-) Danuta Rzyminiak – Owczarczak

Sędziowie Sędzia WSA  
(-) Barbara Drzazga

Asesor WSA  
(-) Jan Szuma