

II OSK 136/17 - Wyrok

Data orzeczenia	2018-12-11
Data wpływu	2017-01-23
Sąd	Naczelny Sąd Administracyjny
Sędziowie	Barbara Adamiak /sprawozdawca/ Małgorzata Jarecka Wojciech Mazur /przewodniczący/
Symbol z opisem	6150 Miejskowy plan zagospodarowania przestrzennego 6391 Skargi na uchwały rady gminy w przedmiocie ... (art. 100 i 101a ustawy o samorządzie gminnym)
Hasła tematyczne	Zagospodarowanie przestrzenne
Sygn. powiązane	II SA/Po 249/15
Skarżony organ	Rada Miasta
Treść wyniku	Uchylono zaskarżony wyrok i przekazano sprawę do ponownego rozpoznania przez Wojewódzki Sąd Administracyjny
Powołane przepisy	Dz.U. 2016 nr 0 poz 778; art. 9, 15, 20 ust 1; Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym

Sentencja

Dnia 11 grudnia 2018 roku Naczelny Sąd Administracyjny w składzie: Przewodniczący: sędzia NSA Wojciech Mazur Sędziowie: sędzia NSA Barbara Adamiak (spr.) sędzia del. WSA Małgorzata Jarecka Protokolant: sekretarz sądowy A. C. po rozpoznaniu w dniu 11 grudnia 2018 roku na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej skargi kasacyjnej K. F. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 29 września 2016 r. sygn. akt II SA/Po 249/15 w sprawie ze skargi K. F. na uchwałę Rady Miasta i Gminy M. z dnia 28 grudnia 2005 r. nr ... w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego 1. uchyla zaskarżony wyrok i przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Poznaniu, 2. zasądza od Miasta i Gminy M. na rzecz K. F. kwotę 507 (pięćset siedem) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.

Uzasadnienie

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu wyrokiem z 29 września 2016 r. sygn. akt II SA/Po 249/15 oddalił skargę K. F. na uchwałę Rady Miasta i Gminy w M. z dnia 28 grudnia 2005 r. nr ... w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta M.

Wyrok zapadł w następującym stanie sprawy:

Rady Miasta i Gminy w M. podjęła uchwałę z dnia 28 grudnia 2005 r. nr ... w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta M.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu wskazał, że skarżąca składając skargę na przedmiotową uchwałę, zaskarżyła jednocześnie uchwałę Rady Miasta i Gminy M. z dnia 18 lipca 2008 r. nr ... w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wybranych obszarów miasta M. (Dz.Urz. Woj. W. z dnia 23 września 2008 r. Nr ..., poz. ...) i skarga do sądu na ten plan została rozpoznana przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu pod sygn. II SA/Po 250/15. Sąd I instancji wskazał, że plan miejscowy z 2008 r. obejmował obszar, na którym nie znajdowała się nieruchomość skarżącej, choć oddziaływał na jej działkę. Obejmował bowiem obszar oznaczony symbolami 2KD, 2P, 2 KD, 2Kp, 2E, 2T, w tym działki nr (...) otaczający od wschodu i północy działkę skarżącej. Sąd I instancji wskazał, że w tym zakresie pokrywał się z obszarem objętym planem miejscowym z 2005 r. i tych terenów dotyczyły obie skargi skarżącej.

Sąd I instancji wskazał na fakt, że przedmiot postępowania obejmuje plan z 2005 r., czyli

wcześniejszy w zakresie w jakim pokrywał się z obszarem objętym planem późniejszym z 2008 r. i pojawiła się kwestia ustalenia, czy w takiej sytuacji możliwe jest w ogóle zaskarżenie planu wcześniejszego z 2005 r. Zgodnie z § 24 uchwały z 2008 r. przestały obowiązywać ustalenia dotychczasowych planów dotyczące terenów objętych uchwałą z 2008 r. Zdaniem Sądu I instancji zapis ten korespondował z treścią art. 34 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 778), zgodnie z którą wejście w życie planu miejscowego powoduje utratę mocy obowiązującej innych planów zagospodarowania przestrzennego lub ich części odnoszących się do objętego nim terenu. Sąd I instancji wskazał, że brzmienie tego przepisu nie zmieniło się od wejścia w życie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Nieprawomocnym wyrokiem z dnia 1 czerwca 2016 r. w sprawie II SA/Po 250/15 została rozpoznana skarga na plan miejscowy z 18 lipca 2008 r.

Zdaniem Sądu I instancji prawomocne zakończenie sprawy II SA/Po 250/15 nie ma wpływu na treść orzeczenia, gdyż skarżąca w zakresie w jakim ma to wpływ na jej interes prawny może skarżyć plan z 2005 r. Stwierdzenie nieważności planu miejscowego wywiera bowiem skutek ex tunc. Uchylenie tego planu planem późniejszym wywołuje skutek na ex nunc. Stwierdzenie nieważności planu późniejszego wyrokiem sądu powoduje, że na nowo odżywiają zapisy planu wcześniejszego. Zdaniem Sądu I instancji bez względu na uchwalenie planu późniejszego uchylającego wcześniejszy, czy stwierdzenie nieważności planu późniejszego istnieje możliwość zaskarżenia planu wcześniejszego i domagania się stwierdzenia jego nieważności, pod warunkiem, że plan wcześniejszy może być stosowany do sytuacji z okresu poprzedzającego jego uchylenie lub zmianę. Kontrola tego planu dotyczy więc okresu od daty wejścia w życie tego planu do zmiany lub uchylenia kwestionowanych zapisów.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu wskazał, że skarżąca nie wykazała aby przepisy uchwały z 2005 r., które utraciły moc znajdowały zastosowanie do konkretnych, dotyczących jej sytuacji z okresu poprzedzającego częściową utratę mocy zaskarżonej uchwały w odniesieniu do działek (...). Nie wykazała bowiem, by na mocy zapisów planu z 2005 r. (uchylonego planem z 2008 r.) powstała zabudowa oddziałująca na wykonywane przez nią prawo własności działki nr ... na działkach (...).

Sąd I instancji wskazał, że w odniesieniu do działek nr ... i ... skarżąca wykazała, że doszło do naruszenia jej interesu prawnego, bowiem znajdował się tam w okresie działania planu z 2005 r. zakład produkcyjny (wg organu od pierwszej połowy lat 90. XX w.), który oddziaływał na jej nieruchomości nr Na tym terenie znajduje się zakład produkcyjny, który powstał przed uchyleniem planu z 2005 r. a jego istnienie w kontekście wskazanych zapisów planu, dopuszczających funkcję produkcyjną, magazynowo-składową skarżąca kwestionuje. Sąd I instancji uznał w tym zakresie skargę za dopuszczalną. Zgodnie z planem miejscowym z 2005 r. dla przedmiotowego terenu (w tym działki skarżącej), oznaczonego na rysunku planu symbolem 2P/U1, przewidziana była funkcja produkcji, składów i magazynów oraz usług nieuciążliwych rzemiosła wraz z możliwością lokowania zabudowy mieszkaniowej, co pozostaje w sprzeczności z realizowaną na działce skarżącej nr ... funkcją mieszkaniową i narusza interes prawny skarżącej.

Sąd I instancji stwierdził, że stosownie do przepisu art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (w brzmieniu od 18 listopada 2015 r., bez wskazania w przepisach przejściowych ustawy z 9 października 2015 r. – Dz.U. z 2015 r. poz. 1777, że nie dotyczy spraw wszczętych przed wejściem w życie tego przepisu) nieważność uchwały rady gminy w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w całości lub części powodują: istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie. W powołanym przepisie ustawodawca rozróżnia pojęcie "zasad sporządzania aktu

planistycznego" oraz "trybu sporządzania aktu planistycznego", czyli sekwencji czynności, jakie podejmują organy w celu doprowadzenia do uchwalenia planu miejscowego. Zdaniem Sądu I instancji zasady sporządzania planu miejscowego dotyczą zawartości aktu planistycznego (część tekstowa i graficzna oraz załączniki), zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej. Zawartość planu miejscowego określają art. 15 ust. 1 i art. 17 pkt 4 oraz art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, przedmiot określa art. 15 ust. 2 i 3, natomiast standardy dokumentacji planistycznej (materiały planistyczne, skalę opracowań kartograficznych, stosowanych oznaczeń, nazewnictwa, standardy oraz sposób dokumentowania prac planistycznych) określa rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. Nr 164, poz. 1587).

Analizując dokumentację związaną z procedurą planistyczną w przedmiotowej sprawie Sąd I instancji nie znalazł podstaw do uznania, by doszło do istotnych naruszeń zasad, czy trybu sporządzania planu, ani właściwości organów wynikających z przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu wskazał, że Rada Miasta i Gminy M. podjęła uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu oraz po przeprowadzeniu procedury uchwałę w przedmiocie miejscowego planu. Plan zawiera część tekstową i graficzną. Przedmiotowy plan zawiera obowiązkowe elementy wynikające z art. 15 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z uwzględnieniem jego specyfiki. Wskazano w nim, zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 1-5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu, zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego, zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu, zasady kształtowania krajobrazu, zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, wymagania wynikające z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznej. Wskazano zasady kształtowania zabudowy (art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym), granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie na podstawie odrębnych przepisów (art. 15 ust. 7 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym), szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym (art. 15 ust. 8), sposób i termin tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów (art. 15 ust. 11). W planie zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 10 i 12 wskazano zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury oraz 30% stawkę procentową na podstawie której ustala się opłatę, o której mowa w art. 36 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Sąd I instancji wskazał, że nie doszło w tym zakresie do naruszenia art. 10 ust. 1 pkt 1, 2, 3, 5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, przepis ten odnosi się wprost do studium.

Zdaniem Sądu I instancji plan zawierał wszystkie obligatoryjne elementy przewidziane w w/w przepisach, a procedura planistyczna została zachowana. Sąd I instancji nie dopatrył się jej naruszenia, a w szczególności podawanego w skardze faktu braku powiadomienia skarżącej o okolicznościach powstawania planu. Po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego Burmistrz zgodnie z art. 17 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ogłosił w prasie miejscowej ("C." oraz przez obwieszczenie) o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu, określił formę, miejsce i termin (do 1 marca 2005 r.) składania wniosków do planu, nie krótszy niż 21 dni od dnia ogłoszenia. Zgodnie z art. 17 pkt 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, organ zawiadomił na piśmie o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu instytucje i organy właściwe do uzgadniania i opiniowania planu. Zawiadomił 22 instytucje i organy wymienione w rozdzielniku do pisma z 27 stycznia 2005 r. Organ, zgodnie z art. 17 pkt 4 i 5 sporządził projekt planu, rozpatrując wnioski złożone w sprawie wraz z prognozą

oddziaływania na środowisko oraz skutków finansowych. Zgodnie z art. 17 pkt 6 wystąpił o opinie do organów wskazanych w pkt a i dokonał uzgodnień planu z organami wymienionymi w pkt b wskazanego przepisu. Zgodnie z art. 17 pkt 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym organ ogłosił w prasie ("C."), w urzędzie gminy o wyłożeniu projektu planu do publicznego wglądu na co najmniej 7 dni przed wyłożeniem i wyłożył ten projekt (od 16 listopada do 7 grudnia 2005 r.) wraz z prognozą oddziaływania na środowisko na okres co najmniej 21 dni oraz zorganizował w tym okresie (w dniu 25 listopada 2005 r.) publiczną dyskusję nad przyjętymi w planie rozwiązaniami, na którą nikt się nie stawił. Zgodnie z art. 17 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym organ wyznaczył w w/w ogłoszeniu termin do 22 grudnia 2005 r., w którym osoby fizyczne i prawne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej mogą wносить uwagi dotyczące projektu planu, nie krótszy niż 14 dni od zakończenia okresu wyłożenia planu.

Organ nadzoru w rozstrzygnięciu nadzorczym z 14 marca 2006 r. podał, że z dołączonej do uchwały dokumentacji nie ma potwierdzenia ogłoszenia o podjęciu uchwały do przystąpienia do sporządzenia planu w sposób zwyczajowy przyjęty w M., co jednak zdaniem Sądu I instancji nie jest naruszeniem istotnym. Brak ogłoszenia w Margonińskim Informatorze Samorządowym, przy ogłoszeniu w urzędzie gminy i lokalnej prasie w ocenie Sądu I instancji nie może być uznane za istotne naruszenie trybu sporządzania planu. Nie ma żadnych podstaw prawnych, by Skarżąca mogła domagać się indywidualnego zawiadomienia w sprawie uchwalania planu miejscowego dotyczącego całego M.

Sąd I instancji wskazał, że zgodnie z art. 17 pkt 14 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym Burmistrz przedstawił Radzie Gminy projekt planu miejscowego bez uwag, bowiem uwag takich nie zgłoszono.

Uchwała dotycząca przedmiotowego planu zdaniem Sądu I instancji została w sposób wystarczający uzasadniona. Skoro odnośnie terenu działek nr ... i ... brak było wniosków i uwag kwestionujących przyjęte w projekcie planu rozwiązania, Rada nie musiała w uzasadnieniu uchwały rozważać wszystkich problemów, jakie mogą wiązać się z wejściem w życie planu. Z dokumentacji planistycznej wynika, jakimi celami organy planistyczne kierowały się podczas prac nad planem oraz, że ocenie podlegały także skutki, z jakim wiązać będzie się przeznaczenie terenu na obszarze 2P/U1. Sąd I instancji wskazał, że istotne materiały w tym zakresie zawiera opracowanie "Prognoza oddziaływania na środowisko". Kwestie związane z ochroną szeroko pojętego środowiska oraz standardu życia mieszkańców omawiane były na posiedzeniach Gminnej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej, analizowane były przez organy uzgodnieniowe, w szczególności inspekcję sanitarną, która zaopiniowała pozytywnie projekt planu w zakresie wymagań higienicznych i zdrowotnych, wydział ochrony środowiska oraz konserwatora przyrody. Organom tym przedkładano Prognozę oddziaływania na środowisko, zawierającą ocenę w zakresie klimatu akustycznego, streszczenie w języku niespecjalistycznym, w której wskazano na zmiany w zagospodarowaniu przestrzennym i funkcjonalnym gminy, którym towarzyszyć będą zmiany poszczególnych komponentów środowiska przyrodniczego o ograniczonym zasięgu z brakiem inwestycji mogących znacząco oddziaływać na środowisko. W charakterystyce obszaru objętego planem (k. 4 Prognozy k. 115 akt administracyjnych) wskazano, że poza rolnictwem mieszkańcy utrzymują się z działalności zakładów przemysłu metalowego, drzewnego oraz handlu. Zdaniem Sądu I instancji nie wskazano na odstąpienie od tych aktywności, podkreślając ograniczoną ilość zakładów produkcyjnych. Argumenty skarżącej dotyczące nieprawidłowej oceny przez organy opiniujące prognozy w zakresie klimatu akustycznego, fikcyjności przeprowadzanych kontroli, czy nieuwzględnienia pracy konkretnych urzędów na działkach przylegających do działki skarżącej zdaniem Sądu I instancji wykraczają poza ocenę legalności planu miejscowego. Kwestie związane z ponadnormatywnym hałasem, czy zasadnością uzgodnień między organami, nie mogą być przedmiotem rozważań w sprawie dotyczącej planu miejscowego i

jego zgodności z przepisami w zakresie trybu i zasad jego uchwalania. Sąd I instancji wskazał, że gmina jest podmiotem władzy publicznej, dysponującym tak zwanym władztwem planistycznym. Władztwo to nie ma charakteru absolutnego, ustawodawca przewidział środki prawne wpływania szerokiego kręgu podmiotów na proces planistyczny. Wśród tych form nie ma jednak prawa właścicieli (użytkowników nieruchomości i innych podmiotów) do udziału w charakterze strony w postępowaniu uzgodnieniowym, stanowiącym etap postępowania planistycznego prowadzonego przez organy gminy. Uzgodnienie w procesie planistycznym jest władczą ingerencją w sferę zadań zdecentralizowanych wykonywanych samodzielnie przez gminę i ochronie tej samodzielności służy stosowanie art. 106 k.p.a. z przewidzianymi tam środkami ochrony. Sąd I instancji uznał, że nie ma podstaw do rozważania w niniejszej sprawie kwestii natężenia hałasu na działkach sąsiednich do działki skarżącej. Uznał, że nie ma podstaw, by konkretne normy dotyczące hałasu znajdowały się w uchwale dotyczącej planu miejscowego, bowiem w zakresie emisji istniejących zakładów zostały przekazane Wojewódzkiemu Inspektorowi Ochrony Środowiska w Poznaniu, który przeprowadza kontrolę środowiska.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu wskazał, że studium nie jest aktem prawa miejscowego, a więc nie ma mocy aktu powszechnie obowiązującego – co wynika z art. 9 ust. 5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – będąc aktem planistycznym określa politykę przestrzenną gminy i bezwzględnie wiąże organy gminy przy sporządzaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Sąd I instancji wskazał, że związanie ustaleniami studium przy sporządzaniu planu miejscowego polega na kształtowaniu postanowień planu – określonych w art. 4 ust. 1, art. 14 ust. 1 i w art. 15 ust. 2 i 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – w sposób uwzględniający i wręcz wynikający z określonych w studium ustaleń kierunków zagospodarowania przestrzennego, wymienionych w art. 10 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym Z art. 3 ust. 1 i z art. 9 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wynika zdaniem Sądu I instancji, że studium jest prawnie określonym instrumentem kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej na terenie gminy, służącej ustalaniu lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego. Sąd I instancji wskazał, że ustalenia planu miejscowego są konsekwencją zapisów studium i nie są powieleniem jego zapisów.

Sąd I instancji wskazał, że część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. W Załączniku Nr 17 do uchwały Rady Miasta i Gminy w M. z dnia 28 grudnia 2005 r. znajduje się uchwała o zgodności zaskarżonego miejscowego planu ze studium.

Niezgodność planu miejscowego z 2005 r. z zapisami Studium skarżąca w pierwszej kolejności wywodzi na podstawie analizy części graficznej Studium. Sąd I instancji wskazał, że zgodnie z oznaczeniami do rysunku nr III/1 (Studium – część II, s. 8), teren obejmujący działki ... i ... (jak również działkę skarżącą nr ...), to tereny zabudowane o podstawowej funkcji mieszkaniowej. Tereny na północ od tych działek, to tereny rzemiosła nieuciążliwego z dopuszczeniem zabudowy mieszkaniowej. Sąd I instancji odnosząc się do zarzutu niezgodności zaskarżonego planu z zapisami Studium w związku z treścią rysunku nr III/1 wskazał, iż Studium stanowi jedną całość, zatem część tekstową oraz graficzną tego aktu należy odczytywać łącznie. Studium jest przy tym aktem określającym perspektywiczną politykę przestrzenną gminy dla całego jej obszaru, lecz jednocześnie uwzględnia stan faktyczny istniejący na danym terenie. Zgodnie z art. 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w studium uwzględnia się wiele uwarunkowań z dotychczasowego przeznaczenia, zagospodarowania i uzbrojenia terenu, stan ładu przestrzennego, potrzeby i możliwości rozwoju gminy. Po przeanalizowaniu tych uwarunkowań w studium określa się kierunki zmian w polityce przestrzennej gminy oraz przeznaczeniu terenów, kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania i użytkowania terenów.

Działki oznaczone numerem ..., ... i ... obręb M. zgodnie z rysunkiem podstawowym Studium zdaniem Sądu I instancji stanowią tereny zabudowane o podstawowej funkcji mieszkaniowej (część graficzna Studium). W części tekstowej Studium znajdują się zapisy zezwalające na lokalizację zakładów produkcyjnych na terenach zabudowanych o podstawowej funkcji mieszkaniowej oraz chroniące istniejący rodzaj i funkcje zabudowy: – "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 M. – tekst i rysunki, Studium z 1999 r.), – "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.), – możliwość lokalizowania na terenie zabudowy mieszkaniowej usług nieuciążliwych I 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 r. Sąd I instancji wskazał, że w dacie uchwalenia zaskarżonego planu z 2008 r. obowiązywało Studium w wersji z 1999 r., zmienionej w 2005 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu wskazał, że część tekstowa Studium z 1999 r. zawiera również zapisy, z których jednoznacznie wynika, iż Studium dopuszcza na obszarze objętym w nowym planie symbolem 2P/U1 prowadzenie działalności przemysłowej. Natomiast działalność produkcyjna na działkach nr ... i ... w dacie uchwalenia Studium (1999 rok) była już prowadzona, co Burmistrz wyjaśnił w odpowiedzi na skargę.

Ponadto, Sąd I instancji wskazał, że Studium (część I) w pkt 6 ppkt 6.3 (s. 16) zawiera zapisy dotyczące ograniczeń co do prowadzenia działalności produkcyjnej, lecz dotyczące preferowanego kierunku rozwoju tej działalności na przyszłość. W rozdziale 7 – Polityka Przestrzenna Miasta i Gminy podano, jak przedstawia się polityka przestrzenna gminy w stosunku do poszczególnych składników struktury funkcjonalno-przestrzennej gminy, uwzględniająca stan obecny i możliwy do przewidzenia układ perspektywiczny. Z kolei pkt 7.4 m.in. stanowi, iż na obszarze miasta i gminy wyklucza się w całości adaptowania obiektów istniejących i realizację nowych o produkcji mogącej stanowić zagrożenie zdrowia ludzi i pogorszenie stanu środowiska przyrodniczego.

Dokonując w takich uwarunkowaniach faktycznych i prawnych analizy zapisów Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Miasta i Gminy M., przyjętego uchwałą Nr ... z dnia 29 grudnia 1999 r. i zmianą Studium przyjętą uchwałą Nr ... z dnia 28 września 2005 r., Sąd I instancji nie podzielił stanowiska skarżącej, iż zaskarżona uchwała w części odnoszącej się do terenu objętego symbolem 2P/U1 jest niezgodna z ustaleniami tego aktu. W § 15.1 uchwały w odniesieniu do terenów produkcji magazynów i składów oznaczonych na rysunkach symbolem P zapisano "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". W § 15.2 zapisano: "zachowuje się istniejące obiekty, z prawem przebudowy, rozbudowy, zmiany sposobu użytkowania, z uwzględnieniem przepisów szczególnych". W § 16.1 i 2 dla terenów oznaczonych symbolem U1 przewidziano "prawo prowadzenia działalności gospodarczej branży rzemieślniczej oraz przetwórstwa rolno-

spożywczego". Realizowane obiekty usługowo-wytwórcze to przedsięwzięcia, które nie są zaliczane do przedsięwzięć mogących oddziaływać na środowisko w rozumieniu przepisów odrębnych, a uciążliwość nie może wykraczać poza granice działki, na której prowadzona jest działalność. W odniesieniu do rozważanego terenu z działkami nr ..., ... i ... na rysunku planu nr 2 – rejon ulicy C. oznaczono go symbolem 2P/U1. W § 45 ust. 12 pkt 4 uchwały z 2005 r. wskazano, że dodatkowym warunkiem dla wybranych terenów (tj. rejon ulicy C. oznaczony jako 2P/U1) jest możliwość łączenia funkcji produkcyjnej, magazynowo-składowej z rzemiosłem usługowym (wytwórczym), przy czym zaznaczono, że działalność gospodarcza nie może być zaliczona do przedsięwzięć mogących oddziaływać na środowisko w rozumieniu przepisów odrębnych. Te zapisy, wbrew stanowisku skarżącej zdaniem Sądu I instancji nie są niezgodne z zapisami studium i nakreślonymi przez to studium kierunkami rozwoju M. Z analizowanych zapisów studium nie wynika bowiem zdaniem Sądu I instancji, że tereny ulicy C. winny być przeznaczone jedynie na zabudowę mieszkaniową i ewentualnie drobne zakłady rzemieślnicze. Sąd I instancji wskazał, że nie powinno być na nich działalności mogącej znacząco oddziaływać na środowisko, ale zapis dopuszczający taką działalność znajdował się w uchwale z 2008 r. a nie w analizowanej w niniejszej sprawie uchwale. W ocenie Sądu I instancji brak jest podstaw do zakwestionowania przyjęcia w zaskarżonym planie miejscowym z 2005 r. prawa prowadzenia działalności gospodarczej (przemysłowej) dla terenu oznaczonego symbolem 2P/U1.

Sąd I instancji wskazał, że prawo własności, mimo że konstytucyjnie chronione, nie jest prawem bezwzględnym. Art. 64 ust. 3 Konstytucji RP stanowi, że własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w takim zakresie, w jakim nie narusza to istoty prawa własności, a więc z poszanowaniem zasady proporcjonalności, tj. zakazem nadmiernej, w stosunku do chronionej wartości, ingerencji w sferę praw i wolności jednostki. Tymi przepisami szczególnie zdaniem Sądu I instancji są między innymi regulacje zawarte w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Na tle art. 140 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2014 r. poz. 121 ze zm.) za podstawowe składniki prawa własności, decydujące o jego istocie, Sąd I instancji uznał możliwość korzystania z przedmiotu własności, pobierania pożytków i innych dochodów oraz rozporządzania tym przedmiotem własności. Uprawnienia te mogą być poddawane różnego rodzaju ograniczeniom przez ustawodawcę, ale są one dopuszczalne, jeżeli czynią zadość wymogom określonym w art. 31 ust. 3 zd. 1 Konstytucji RP. W przedmiotowej sprawie plan miejscowy z 2005 r. dopuszczający możliwość prowadzenia działalności gospodarczej na terenie oznaczonym symbolem 2P/U1 zdaniem Sądu I instancji nie ograniczał prawa własności skarżącej. Zachowała ona dotychczasową funkcję mieszkalną, którą realizuje na własnej działce. Fakt, że korzystniejsze dla niej byłoby mieszkanie w okolicy zabudowanej budownictwem mieszkaniowym, a nie przemysłowym z zachowaną funkcją mieszkaniową nie oznacza, że została pozbawiona możliwości korzystania ze swojego przedmiotu własności i rozporządzania nim. Sąd I instancji wskazał, że przed uchwaleniem tego planu, na działkach sąsiednich nie była realizowana tylko funkcja mieszkalna, znajdowały się tam już zakłady przemysłowe. Zmiana skali produkcji, ilości zatrudnionych pracowników o ile nie skutkuje uznaniem przedsięwzięcia za mogące znacząco oddziaływać na środowisko, zdaniem Sądu I instancji nie stanowi o zmianie przeznaczenia terenów. W ocenie Sądu I instancji to, że zakłady na działkach sąsiednich rozbudowane zostały w latach 2013/2014 i 2015 i obecnie są ponadnormatywnie uciążliwe dla mieszkańców nie może być przedmiotem niniejszej sprawy. Zaskarżona uchwała z 2005 r. nie obowiązywała już w chwili budowy, czy istotnej rozbudowy tych zakładów. Z uwagi na uchylenie tego planu, podlega on kontroli jedynie w zakresie w jakim w czasie jego obowiązywania znajdował on zastosowanie do konkretnych dotyczących skarżącej sytuacji. Uchwała z 2005 r. nie umożliwiała prowadzenia na terenach 2P/U1 działalności mogącej znacząco oddziaływać na środowisko. Funkcja uzupełniająca nie mogła należeć do przedsiębiorstw mogących oddziaływać na środowisko. Sąd I instancji nie bada zasadności wydawanych decyzji w zakresie pozwolenia na budowę hal, czy zakładu

produkcyjnego ani zgodności budowy inwestycji z tymi decyzjami. Wnioskowane przez skarżącą dowody z wydawanych przez organy decyzji administracyjnych zdaniem Sądu I instancji pozostawały bez znaczenia dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy, dotyczyły one bowiem konkretnych inwestycji, a nie wskazywały na wadliwość planu miejscowego z 2005 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu wskazał, że kontrola sądu administracyjnego w tym przedmiocie nie może dotyczyć celowości czy słuszności dokonywanych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego rozstrzygnięć, lecz ogranicza się jedynie do badania zgodności z prawem podejmowanych uchwał, a zwłaszcza przestrzegania zasad planowania, w tym braku nadużycia władztwa planistycznego oraz określonej ustawy procedury planistycznej.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu oddalił skargę na podstawie art. 151 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

K. F. wniosła skargę kasacyjną, zaskarżając wyrok w całości. Na podstawie art. 174 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi zaskarżonemu wyrokowi zarzuciła:

I. naruszenie przepisów prawa materialnego, o którym mowa w art. 174 pkt 1 p.p.s.a., które mogły mieć istotny wpływ na wynik sprawy, tj.:

1. art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym przez nieprawidłowe przyjęcie, że zaskarżona uchwała nie naruszyła interesów prawnych skarżącej;

2. art. 9 ust. 4 ustawy z dn. 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717 ze zm.) przez nieuwzględnienie obowiązującego studium przy sporządzaniu planu miejscowego;

3. art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717 ze zm.) przez przyjęcie, że uchwalenie planu miejscowego jest zgodne z obowiązującym studium;

4. art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717 ze zm.) przez przyjęcie, że uchwalenie planu miejscowego nie narusza właściwości organów w zakresie zasad sporządzenia planu miejscowego i nie znalazł podstaw do jego wyeliminowania;

5. art. 9 ust. 4 w zw. z art. 20 ust. 1 w zw. z art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 27 marca 2003 r. przez ich złe zastosowanie i nieistotność uchwały w granicach obszaru objętego planem:

a) rysunek planu Nr 2 (rejon ul. C.) – stanowiący załącznik nr 2 do uchwały oznaczony na rysunku planu symbolem – 2P/U1 (Dz.Urz. Woj. W. Nr ... z dnia 3 kwietnia, poz. ... uchwała Nr ... § 2 pkt 2),

b) rysunek planu Nr 3 (rejon oczyszczalni) – stanowiący załącznik nr 3 do uchwały oznaczony na rysunku planu symbolem 3P (Dz.Urz. Woj. W. Nr ... z dnia 3 kwietnia, poz. ... uchwała Nr ... § 2 pkt 3);

6. art. 140 Kodeksu cywilnego polegającego na nieuprawnionym ograniczeniu właścicieli w możliwości korzystania ze swoich nieruchomości;

7. § 15. ust. 1 uchwały nr ... z dnia 28 grudnia 2005 r. w sprawie miejscowego planu

zagospodarowania przestrzennego (Dz.Urz. Woj. W. z 3 kwietnia z 2006 r. Nr ..., poz. ...) przez jego błędną interpretację;

II. naruszenie przepisów postępowania, które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy, o którym mowa w art. 174 pkt 2 p.p.s.a., tj.:

1. art. 134, art. 135, art. 151 p.p.s.a. w zw. art. 138 § 1 pkt 2 w zw. z art. 156 §1 pkt 2 k.p.a. przez błędne oddalenie skargi w sytuacji, gdy zachodziły przesłanki do uchylenia skarżonej uchwały;

2. art. 151 p.p.s.a. w zw. z art. 6, art. 7, art. 8, art. 77 § 1 i art. 78 § 1 k.p.a. przez błędne oddalenie skargi i uznanie, że nie zachodzą przesłanki do uchylenia skarżonej uchwały;

3. art. 147 § 1 p.p.s.a. w zw. z art. 3 § 2 pkt 5 i 6 w zw. z art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych oraz art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym i w zw. z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przez przyjęcie, że nie zachodzą przesłanki do stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały;

4. art. 28 ust. 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w zakresie zasad procedury podjęcia uchwały o planie zagospodarowania przestrzennego i uzyskaniu wszelkich niezbędnych opinii.

Skarżąca kasacyjnie wniosła o przeprowadzenie dowodu z dokumentów znajdujących się w aktach sprawy o sygn. akt II SA/Po 250/15, szczegółowo opisanych w skardze kasacyjnej.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 183 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 1302), Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej bierze jednak z urzędu pod rozwagę nieważność postępowania. W sprawie nie występują enumeratywnie wyliczone w art. 183 § 2 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, przesłanki nieważności postępowania sądoadministracyjnego. Z tego względu, przy rozpoznaniu sprawy Naczelny Sąd Administracyjny związany był granicami skargi kasacyjnej.

Skarga kasacyjna została oparta na usprawiedliwionych podstawach. Zarzut naruszenia art. 28 ust. 1 w związku z art. 9 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jest zasadny.

Według art. 28 ust. 1 tej ustawy, istotne naruszenie zasad sporządzenia planu miejscowego, istotne naruszenie trybu sporządzenia planu miejscowego, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Do jednej z istotnych zasad sporządzenia planu miejscowego należy zasada zgodności planu miejscowego z treścią studium. Podstawą do wyprowadzenia tej zasady jest regulacja art. 9 ust. 4 w związku z art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie z art. 9 ust. 4, ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. Rada gminy uchwała plan miejscowy, po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium (art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). 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 zapisów w studium, nie jest zatem dopuszczalna zmiana treści zapisów przez przeznaczenie terenów na

inne cele. Brak tej zgodności zapisów ogólnych z zapisami szczególnymi stanowi o naruszeniu istotnym zasad sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Kontrolując zgodność z prawem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Sąd związany jest zasadami wyznaczonymi w art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

W zaskarżonym wyroku Sąd przeprowadził kontrolę zgodności zaskarżonej uchwały z zapisami Studium. Nie można jednak podzielić oceny, że ta kontrola została przeprowadzona zgodnie z przepisami prawa. Sąd wskazał, że działki oznaczone nr ..., ... i ... obręb M. zgodnie z podstawowym rysunkiem Studium stanowią tereny zabudowane o podstawowej funkcji mieszkaniowej (część graficzne Studium). W swojej ocenie Sąd wskazał, że w części tekstowej Studium można wyprowadzić zapisy zezwalające na lokalizację zakładów produkcyjnych, dopuszczenie prowadzenia działalności przemysłowej. Nie dokonał jednak oceny, czy przeznaczenie obszaru w miejscowym planie symbolem 2P/U1 nie zmienia zapisanego przeznaczenia Studium przez zmianę przeznaczenia podstawowej funkcji mieszkaniowej.

Brak jest oceny zgodności z zapisami Studium § 15 i § 45 zaskarżonej uchwały Rady Miasta i Gminy w M. z 28 grudnia 2005 r., ... w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta M. Skarżąca wskazała na przeznaczenie terenu, w tym jej działki, oznaczonej symbolem 2P/U1, na funkcję produkcji, składów i magazynów oraz nieuciążliwych rzemiosła.

W Studium przyjęto funkcję mieszkaniową. Sąd nie przeprowadził w tym przedmiocie ustaleń zgodności ze Studium. Nie można uznać za prawidłową ocenę zgodności ze Studium stwierdzenia Sądu, że "Część tekstowa Studium z 1999 r. zawierała również zapisy, z których jednoznacznie wynika, iż Studium dopuszcza na obszarze objętym w nowym planie symbolem 2P/U1 prowadzenie działalności przemysłowej". Funkcja podstawowa terenu a funkcja uzupełniająca zawiera w sposób istotny różnicę przeznaczenia terenu. W tym przedmiocie Sąd nie ocenił, 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 przemysłowa.

W tym stanie rzeczy, skoro skarga kasacyjna została oparta na usprawiedliwionych podstawach, na mocy art. 185 § 1 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Naczelny Sąd Administracyjny orzekł jak w sentencji.

O kosztach postępowania kasacyjnego Naczelny Sąd Administracyjny orzekł na podstawie art. 203 pkt 1 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.