

**II SA/Sz 726/22 - Wyrok WSA w Szczecinie**

<b>Data orzeczenia</b>	2022-11-24	<i>orzeczenie prawomocne</i>
<b>Data wpływu</b>	2022-08-18	
<b>Sąd</b>	Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie	
<b>Sędziowie</b>	Katarzyna Sokołowska Krzysztof Szydłowski Patrycja Joanna Suwaj /przewodniczący sprawozdawca/	
<b>Symbol z opisem</b>	6150 Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego 6391 Skargi na uchwały rady gminy w przedmiocie ... (art. 100 i 101a ustawy o samorządzie gminnym)	
<b>Hasła tematyczne</b>	Prawo miejscowe	
<b>Skarżony organ</b>	Burmistrz Miasta	
<b>Treść wyniku</b>	Stwierdzono nieważność uchwały w części	
<b>Powołane przepisy</b>	<a href="#">Dz.U. 2022 poz 503</a> art. 28 ust.1, , art. 20 ust.1, art.9 ust.4, art. 15 ust.1, <i>Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t. j.)</i> <a href="#">Dz.U. 1997 nr 78 poz 483</a> art.2 <i>Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r.</i> <a href="#">Dz.U. 2016 poz 283</a> par.6, par.143 <i>Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" - tekst jedn.</i> <a href="#">Dz.U. 2015 poz 774</a> art.7 pkt 5, art.7 pkt 3 lit. b <i>Ustawa z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu</i> <a href="#">Dz.U. 2022 poz 329</a> art. 147 par. 1, art. 151, art. 200, art. 205 par. 1 <i>Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi - t.j.</i>	

**SENTENCJA**

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie w składzie następującym: Przewodniczący Sędzia WSA Patrycja Joanna Suwaj (spr.) Sędziowie Sędzia WSA Katarzyna Sokołowska, Asesor WSA Krzysztof Szydłowski Protokolant starszy sekretarz sądowy Anita Jałoszyńska po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 24 listopada 2022 r. sprawy ze skargi D. M. na uchwałę Rady Miejskiej w Trzebiatowie z dnia 28 kwietnia 2022 r. nr XLVI/371/22 w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części wsi Kłódkowo w gminie Trzebiatów I. stwierdza nieważność § 8 ust. 7 pkt 3 zaskarżonej uchwały, II. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części tekstowej i graficznej w zakresie w jakim dotyczą one terenów oznaczonych symbolami 9a MN,U, III. oddala skargę w pozostałym zakresie, IV. zasądza od Gminy Trzebiatów na rzecz skarżącego D. M. kwotę 300 (trzysta) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

**UZASADNIENIE**

1. W dniu [...] kwietnia 2022 r. Rada Miejska w T. (dalej jako: "Rada" lub "Organ"), na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r., poz. 503 r- dalej "u.p.z.p."), podjęła uchwałę nr [...] w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części wsi K. w gminie T. .

2. D. M. (dalej przywoływany jako: "Skarżący") zaskarżył powyższą uchwałę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. W skardze uchwale tej zarzucił naruszenie:

1) art. 140 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1360) w związku z art. 6 ust. 1 i 2 u.p.z.p. poprzez istotne bezprawne oraz nieuzasadnione względami interesu publicznego ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości będącej Jego własnością, a także nieuwzględnienie uwarunkowań wynikających w szczególności z dotychczasowego przeznaczenia i zagospodarowania terenu, w sytuacji gdy uchwała w odniesieniu do działki sąsiadującej z Jego działką pozostaje w sprzeczności z dotychczasowym rzeczywistym przeznaczeniem i treścią wcześniej wydanej decyzji o warunkach zabudowy,

- 2) art. 1 ust. 3 w zw. z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. poprzez przekroczenie granic władztwa planistycznego i dowolność wprowadzenia zaskarżonych zapisów planu miejscowego bez realnego uzasadnienia merytorycznego,
- 3) art. 21 ust. 1, art. 64, art. 31 ust. 3 i art. 32 ust. 1 Konstytucji RP poprzez niczym nieuzasadnioną oraz nieadekwatną, a także bezprawną ingerencję w prawo własności i tym samym naruszenie zasady proporcjonalności i konieczności oraz nierówne traktowanie mieszkańców Gminy,
- 4) art. 1 ust. 2 u.p.z.p. poprzez naruszenie procedury uchwalania planu polegającej na nierozpatrzeniu uwag zgłoszonych do projektu planu zagospodarowania przestrzennego na etapie tworzenia jego projektu,
- 5) art. 20 ust. 1 u.p.z.p. poprzez niezgodność postanowień planu z ustaleniami Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy T. .

W uzasadnieniu wyjaśnił, że jest współwłaścicielem działki nr ewid.[...] położonej w obrębie geodezyjnym K., gmina T., sąsiadującej z działką nr ewid.[...] Obie nieruchomości są objęte postanowieniami skarżonego planu. W związku z tym, że na działce nr [...] samowolnie dokonano zmiany użytkowania budynku gospodarczego na warsztat samochodowy Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w G., decyzją z dnia [...] lipca 2020 r. nakazał właścicielowi budynku wykonanie czynności mających na celu doprowadzenie wykonanych bez wymaganego pozwolenia na budowę robót do stanu zgodnego z prawem, m.in. przedłożenie zaświadczenia o zgodności przebudowanego budynku i jego obecnej funkcji z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego m. K. , a w przypadku braku planu przedłożenie decyzji ostatecznej o warunkach zabudowy. Decyzją z dnia [...] marca 2022 r. Burmistrz T. ustalił warunki zabudowy działki o nr ewid.[...] dla legalizacji ww. inwestycji. Skarżący wskazał, że odwołał się o tej decyzji, jednakże zanim Kolegium rozpatrzyło sprawę, to Rada przyjęła uchwałę w sprawie skarżonego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części wsi K. w gminie T.. Obszar najbliższego sąsiedztwa, w tym także większość działki nr ewid.[...] został oznaczony symbolami 8RM oraz 9RM - tereny zabudowy zagrodowej. Przy czym działka nr ewid.[...] została wydzielona jako enklawa i oznaczona symbolem 9a MN,U - teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej z dopuszczalną funkcją usługową. Oprócz działki nr [...] terenem oznaczonym symbolem 9a MN,U objęto również wycinek działki będącej Jego współwłasnością, tj. [...], choć o to nie wnioskował.

Skarżący wskazał, że składa zastrzeżenie co do następujących zapisów:

- 1) § 8 ust. 7 pkt 3, gdyż postanowienie to de facto uniemożliwia mu postawienie ogrodzenia na granicy z działką nr ewid.[...], które ochroniłoby przed hałasem oraz dewastacją jego działki przez parkujące samochody, regulacja ta więc narusza art. 140 KC w związku z art. 6 ust. 1 i 2 u.p.z.p., art. 21 ust. 1, art. 64, art. 31 ust. 3 i art. 32 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 1 ust. 3 u.p.z.p. w zw. z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. poprzez istotne bezprawne oraz nieuzasadnione względami interesu publicznego ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości będącej jego własnością oraz przekroczenie władztwa planistycznego,
- 2) § 10 ust. 4 pkt 5, bowiem choć ustalono w tym przepisie obowiązek zapewnienia miejsc parkingowych, ale nie wskazano konieczności zlokalizowania tychże miejsc w obrębie działki, co pozostaje w niezgodności z obowiązującym Studium, w którym w części dotyczącej kierunków zagospodarowania przestrzennego ustalonych dla terenów wiejskich zespołów zabudowy, oznaczonych symbolem RM, wskazano, że dopuszcza się lokalizowanie miejsc postojowych na własnej działce,
- 3) § 13 ust. 10 w związku z § 3 ust. 8, w którym ustalono przeznaczenie dla terenu 9a MN, U (teren działki nr ewid.[...]) niezgodnie z ustaleniami decyzji o warunkach zabudowy i sprzecznie ze Studium, które na tym terenie dopuszcza jedynie lokalizowanie usług faktycznie nieuciążliwych. Tymczasem znajdujące się na działce nr [...] usługi nie należą do nieuciążliwych, a wręcz przeciwnie - prowadzone są tam prace nie

tylko związane z mechaniką samochodową, ale także z lakiernictwem, składowane są niebezpieczne odpady, a uciążliwość związana z m.in. hałasem zdecydowanie nie zamyka się w granicach działki nr [...]. Dopuszczono się zatem naruszenia art. 140 k.c. w związku z art. 6 ust. 1 i 2 u.p.z.p. poprzez istotne bezprawne oraz nieuzasadnione względami interesu publicznego ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości będącej Jego własnością, a także nieuwzględnienie uwarunkowań wynikających w szczególności z dotychczasowego przeznaczenia i zagospodarowania terenu, w sytuacji gdy uchwała w odniesieniu do działki sąsiadującej z Jego działką pozostaje w sprzeczności z dotychczasowym rzeczywistym przeznaczeniem i treścią wcześniej wydanej decyzji o warunkach zabudowy.

Poza wymienionymi zastrzeżeniami dotyczącymi poszczególnych zapisów w planie, Skarżący zakwestionował również procedurę uchwalania planu wskazując, że naruszono art. 1 ust. 2 u.p.z.p. wobec nierozpatrzenia uwag zgłoszonych do projektu planu w trakcie dyskusji publicznej nad rozwiązaniami przyjętymi w projekcie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części wsi K.

Podsumowując, Skarżący wywiódł, że Rada dokonała całkowicie dowolnej i swobodnej ingerencji w prawo własności oraz dokonała nieuzasadnionego zróżnicowania sytuacji prawnej mieszkańców gminy w przedmiocie gospodarowania nieruchomościami. Zmiana przeznaczenia działki nr ewid.[...] nie wynika z obranego kierunku rozwoju wsi K., lecz z próby legitymizacji samowolnej zmiany przeznaczenia terenu przez właściciela tej nieruchomości. Nadto wskazane zmiany dotyczą wyłącznie ograniczonego terenu, tj. działki nr [...], mimo iż teren ten w żadnym stopniu nie różni się od jakichkolwiek innych terenów okolicznych, na których dozwolona jest jedynie zabudowa zagrodowa. Tym samym w sposób bezpośredni Rada naruszyła również konstytucyjną zasadę równości oraz nie wyważyła należycie celów publicznych indywidualnych przy uchwalaniu aktu prawa miejscowego.

Dalej Skarżący zaznaczył, że jego interes prawny został naruszony na skutek zmiany dotychczasowego przeznaczenia gruntu, tj. działki nr [...], na teren zabudowy mieszkaniowo-usługowej, co przyczyni się do wzmożonej uciążliwości, zagrożenia hałasem i zanieczyszczeniami, uniemożliwi wypoczynek, a także realnie przyczyni się do spadku wartości nieruchomości, której jest właścicielem. Wprowadzone ograniczenia dotyczące stawiania ogrodzeń dodatkowo uniemożliwiają odgrodzenie się od niedogodności związanych z funkcjonującym w nielegalnie przekształconym budynku warsztatu samochodowego, narażając nie tylko na hałas, ale także zniszczenia dokonane przez samochody swobodnie parkujące na Jego działce mimo sprzeciwu, zwłaszcza, że Rada nie zadbała o to, by w planie znalazł się zapis o obowiązku lokalizowania miejsc postojowych w granicach nieruchomości, na których świadczone są usługi.

W końcowej części wyводу wskazał, że w uzasadnieniu do uchwały nr [...] Rady Miejskiej w T. z dnia [...] maja 2021 r. w sprawie przystąpienia do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części wsi K. w gminie [...], Rada Miejska wyraziła wolę zachowania pełnej zgodności funkcji terenów z ustaleniami Studium oraz z dotychczasowym przeznaczeniem terenów. Zgodnie z uzasadnieniem, przyczyną przystąpienia do sporządzania planu miało być jedynie zagwarantowanie mieszkańcom możliwości realizacji zabudowy wsi, gdyż w przypadku braku uchwalenia planu ze względu na obowiązywanie tzw. ustawy wiatrakowej, żadna zabudowa nie mogłaby zostać zrealizowana. Nie wspomniano natomiast o tym, że plan doprowadzi do funkcjonalnych zmian w zagospodarowaniu terenów.

3. W odpowiedzi na skargę Organ wniósł o jej oddalenie podnosząc, że zaskarżona uchwała została podjęta w oparciu o obowiązujące przepisy prawa i uwzględniła prawo gminy do kształtowania zagospodarowania przestrzennego na swoim terenie i jest zgodna ze studium. Podkreślił, że potrzeba i uzasadnienie podjęcia przedmiotowej uchwały wynikały z konieczności zapewnienia we wsi K. możliwości lokalizowania zabudowy mieszkaniowej po dniu 16 lipca 2022 r. z uwagi na zapisy ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych. Uchwała, tym samym, odpowiada na oczekiwania społeczne związane z

możliwością lokalizowania nowych budynków. Odnosząc się do zarzutu w zakresie prowadzenia na działce sąsiedniej działalności uciążliwej wbrew zapisom zaskarżonej uchwały, Organ wyjaśnił, że kwestie te winny być rozstrzygane innymi środkami prawnymi, a nie w drodze zaskarżenia uchwały w sprawie uchwalenia planu miejscowego. Również chybiony jest zarzutu dotyczący naruszenia procedury uchwalania planu i nierozpatrzenia uwag zgłoszonych do tego planu. W trakcie bowiem dyskusji publicznej nad rozwiązaniami przyjętymi w projekcie przedmiotowego planu zagospodarowania przestrzennego, która miała miejsce w dniu 29 marca br., A. R. zapowiedział złożenie uwagi do planu oraz wniosku do studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy T. , ale jeszcze tego samego dnia złożył w Urzędzie Miejskim stosowny wyłącznie wniosek dotyczący zmian w studium.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie zważył co następuje:

Skarga jest w części zasadna.

4. Zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 137) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej, przy czym kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem (legalności), jeżeli ustawy nie stanowią inaczej.

Wykonywana przez sądy administracyjne kontrola administracji publicznej obejmuje również orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej oraz na akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej - art. 3 § 1 w zw. z § 2 pkt 5 i 6 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 329 ze zm. - dalej "p.p.s.a.").

Jeżeli uchwała lub akt, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a., wydany zostanie z naruszeniem prawa to stosownie do art. 147 § 1 p.p.s.a., sąd uwzględniając skargę, stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególnie wyłącza stwierdzenie ich nieważności. W przeciwnym wypadku sąd skargę oddala na mocy art. 151 p.p.s.a.

W judykaturze przyjmuje się, że tylko istotne naruszenie prawa stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały. Takim naruszeniem jest : podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy, brak podstawy do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, naruszenie procedury podjęcia uchwały (por. wyroki NSA z dnia 29 listopada 2006 r. sygn. akt I OSK 1287/06, z dnia 12 października 2007 r. sygn. akt I OSK 1235/07, z dnia 2 lutego 2016 r. sygn. akt II OSK 2875/15, z dnia 12 września 2017 r. sygn. akt II OSK 2884/16, z dnia 20 lutego 2019 r. II OSK 832/17 czy z dnia 30 czerwca 2022 r. sygn. akt I OSK 1295/21).

5. Przedmiotem skargi Skarżący uczynił uchwałę Rady Miejskiej w T. z dnia [...] kwietnia 2022 r. nr [...] w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części wsi K. w gminie T. , w zakresie jej uregulowań zawartych w § 8 ust. 7 pkt 3, § 10 ust. 4 pkt 5 oraz § 13 ust. 10 w związku z § 3 ust. 8.

Skarga została złożona w oparciu o art. 101 ust. 1 ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 559 ze zm. - dalej "u.s.g.") zgodnie z którym, każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą podjętą przez organ powiatu w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego.

Z powyższego przepisu wynika wprost, że przesłanką konieczną do skutecznego wniesienia skargi do sądu administracyjnego na uchwałę organu powiatu jest wykazanie przez stronę skarżącą, że zaskarżona uchwała narusza jej interes prawny lub uprawnienie.

W tym miejscu wyjaśnienia wymaga, że kryterium interesu prawnego, o którym mowa w art. 101 ust. 1 u.s.g., ma charakter materialnoprawny i wymaga stwierdzenia związku między sferą indywidualnych praw i obowiązków skarżącego, a zaskarżonym aktem. O istnieniu interesu prawnego decyduje przepis prawa powszechnie obowiązującego, zaś o dopuszczalności skargi przesądza wykazanie przez stronę naruszenia zaskarżonym aktem konkretnej normy prawnej, wpływającej negatywnie na jej sytuację prawną. Interes prawny podmiotu wnoszącego skargę na uchwałę rady gminy musi być bezpośredni, indywidualny, realny i aktualny oraz wynikać z normy prawa kształtującej sytuację prawną tego podmiotu.

W ocenie Sądu, Skarżący wykazał naruszenie tak rozumianego interesu prawnego. Jest bowiem współwłaścicielem nieruchomości objętej planem, tj. działki nr ewid.[...] obr. K., gm. T.. W planie najbliższe sąsiedztwo, w tym także większa część działki nr ewid.[...] zostały oznaczone jako tereny zabudowy zagrodowej. Z kolei pozostała część działki oraz bezpośrednio granicząca z nią działkę o nr ewid.[...] wydzielono z tego terenu i przeznaczono pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną z dopuszczalną funkcją usługową (symbol 9a MU,U). Skarżący podniósł, że nie wnioskował o zmianę przeznaczenia dla swojej części działki, z kolei dopuszczenie zabudowy mieszkaniowo-usługowej dla działki nr [...] spowoduje konieczność znoszenia przez niego większych uciążliwości. Mając powyższe na uwadze wskazać należy, że niewątpliwie tak określone przeznaczenie ww. terenu wraz z wprowadzeniem zakazu stawiania barier na granicy działek oraz uregulowaniem kwestii miejsc parkingowych ingeruje w wykonanie przysługującego Skarżącemu prawa własności.

6. Przechodząc do oceny, czy zaskarżony plan miejscowy jest obarczony wadą skutkującą stwierdzeniem jego nieważności należy wskazać, że ocena ta winna być dokonywana przede wszystkim przez pryzmat przesłanek wynikających z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. W myśl tego przepisu, w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia zaskarżonej uchwały jak i obecnie, istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Wyjaśnić przy tym trzeba, że pojęcie "trybu sporządzania planu miejscowego" (zwanego też "procedurą planistyczną"), którego zachowanie stanowi przesłankę formalną zgodności planu z przepisami prawa, jest rozumiane jako sekwencja czynności, jakie podejmuje organ w celu doprowadzenia do uchwalenia planu miejscowego, począwszy od uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu, a skończywszy na jego uchwaleniu. Natomiast pojęcie "zasad sporządzania planu miejscowego", których przestrzeganie stanowi przesłankę materialną zgodności uchwały planistycznej z przepisami prawa, należy wiązać z samym sporządzeniem (opracowaniem) aktu planistycznego, a więc z merytoryczną zawartością tego aktu (część tekstowa, graficzna i załączniki), zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej (por. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 30 marca 2022 r. sygn. akt II SA/Gd 453/21).

7. Zgodnie z art. 3 ust. 1 u.p.z.p. do zadań własnych gminy należy kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. W miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego następuje ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu (art. 4 ust. 1 u.p.z.p.). Wprawdzie samorząd terytorialny dysponuje samodzielnością w kształtowaniu polityki przestrzennej, jednakże powyższe nie oznacza dowolności w korzystaniu przez radę gminy z kompetencji w zakresie stanowienia planów miejscowych. Władztwo planistyczne gminy w tej mierze nie jest bowiem absolutne i niczym nieograniczone. Wolą ustawodawcy było bowiem pozostawienie organom gminy uprawnienia do uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (aktów prawa miejscowego), przy jednoczesnym jednak nałożeniu obowiązku przestrzegania reguł stanowienia prawa (por. wyrok NSA z dnia 18 kwietnia 2012 r. sygn. akt II OSK162/12). Swoboda kształtowania ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju, musi się zatem mieścić w granicach zakreślonych przez

ustawę, w tym pozostawać w zgodności z uwarunkowaniami studium.

Obowiązek zgodności postanowień planu z ustaleniami studium wynika wprost z art. 20 ust. 1 u.p.z.p. oraz art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1 u.p.z.p. Stosownie do art. 20 ust. 1 u.p.z.p. plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium. Natomiast na mocy art. 9 ust. 4 tej ustawy, ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych, zaś według art. 15 ust. 1 wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium.

Sąd orzekający w pełni opowiada się za poglądem, według którego, zgodność między treścią studium a treścią planu miejscowego powinno się postrzegać jako kontynuację zasad zagospodarowania terenu ustalanych ogólnie w studium i podlegających sprecyzowaniu w planie miejscowym. Plan miejscowy ma doprecyzować te zasady i to w taki sposób, aby nie doprowadzić do ich zmiany lub modyfikacji (por. wyroki NSA z dnia 18 lipca 2018 r., sygn. akt II OSK 2033/16, z dnia 9 czerwca 2021 r. sygn. akt II OSK 3252/20, z dnia 23 września 2021 r. sygn. akt II OSK 1399/21 czy z dnia 1 października 2021 r. sygn. akt II OSK 3083/21). W konsekwencji miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego będzie naruszał studium wtedy, gdy studium zawierać będzie niewątpliwe ustalenia co do przeznaczenia i funkcji poszczególnych terenów, zaś funkcje te i przeznaczenie tych terenów plan miejscowy określi w sposób odmienny (różny).

8. Z taką sytuacją mamy do czynienia w sprawie, gdyż postanowienia planu odnośnie terenu określonego symbolem 9aMN,U nie odpowiadają zapisom obowiązującym w studium.

Uchwała dla terenu o symbolu 9a MN, U ustaliła następujące przeznaczenie: a) teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej z dopuszczalną funkcją usługową, b) lokalizacje usług nieuciążliwych do 49 % powierzchni całkowitej zabudowy. Zgodnie z § 3 ust. 8 planu usługi nieuciążliwe to usługi towarzyszące zabudowie mieszkaniowej jednorodzinnej lub zagrodowej, w tym wytwórcze i naprawcze usługi rzemieślnicze, których oddziaływanie w zakresie zanieczyszczeń, wibracji, hałasu, uciążliwości odorowej zamyka się w granicach własnej działki, nie wymagające składowania materiałów i wyrobów na otwartym terenie, obejmujące w szczególności: usługi kultury, biurowe, usługi handlu o powierzchni sprzedaży do 60,0 m<sup>2</sup> i gastronomii o powierzchni użytkowej do 60,0 m<sup>2</sup> oraz inne związane z obsługą mieszkańców.

Z kolei analiza obowiązującego na terenie gminy Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy T. przyjętego Uchwałą Nr [...] Rady Miejskiej w T. z dnia [...] marca 2018 r. prowadzi do wniosku, że obszar objęty ww. ustaleniami planu leży na terenie oznaczonym w Studium jako RM – tereny wiejskich zespołów zabudowy. W opisie ustaleń standardów zagospodarowania dla tego terenu – kategorii użytkowania terenu (pkt 11.1.1. strona 165) wskazano, że "tereny wiejskich zespołów zabudowy służą przede wszystkim zamieszkaniu i prowadzeniu gospodarstwa rolnego. Są to tereny istniejącej zabudowy rolniczej na obszarze wiejskim. Teren ten stopniowo traci swój charakter typowo rolniczy i przekształca się w wielofunkcyjną zabudowę, gdzie funkcja mieszkaniowa jest chroniona". W świetle zaś dalszych postanowień Studium:

1. Na terenach wiejskich zespołów zabudowy dopuszcza się lokalizowanie:

- 1) budynków mieszkalnych;
- 2) budynków gospodarczych służących hodowli zwierząt i potrzebom prowadzenia gospodarstwa rolnego;
- 3) nieuciążliwych zakładów rzemieślniczych;
- 4) sklepów, usług gastronomicznych oraz nieuciążliwych zakładów rzemieślniczych dla zaopatrzenia tego

terenu;

5) małych pensjonatów (do 25-ciu miejsc noclegowych);

6) ogrodnictw i szklarni;

6) pomieszczeń w budynkach mieszkalnych dla potrzeb indywidualnego miejsca pracy, pod warunkiem nie powodowania uciążliwości dla funkcji mieszkaniowej;

7) garaży i miejsc postojowych dla potrzeb własnych, na własnej działce, dla samo-chodów do 3,5 t oraz specjalistycznego sprzętu rolniczego;

8) obiektów pomocniczych służących zaopatrzeniu terenów budowlanych w elektryczność, gaz, ciepło, wodę, urządzenia odprowadzające ścieki;

8) ulic układu obsługującego;

2. W szczególności na terenach wiejskich zespołów zabudowy dopuszcza się adaptację istniejącej zabudowy na cele nie związane z rolnictwem, jeśli nie jest to sprzeczne z prowadzeniem gospodarstwa rolnego i z charakterem miejscowości.

3. W szczególności na terenach wiejskich zespołów zabudowy nie dopuszcza się lokalizowania obiektów budowlanych, jeśli są one sprzeczne ze sposobem użytkowania terenów zabudowy wiejskiej ze względu na ilość, położenie, rozmiary lub powodowaną uciążliwość. Powyższe zastrzeżenia obowiązują także dla zmian użytkowania lub rozbudowy istniejących obiektów.

4. Inne użytkowanie terenu poza ustalonym dla kategorii jest niedopuszczalne.

Z powyższych szczegółowych ustaleń polityki przestrzennej nie wynika, aby Studium przewidywało możliwości przeznaczenia omawianego terenu pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną z dopuszczeniem usług. Przeznaczeniem terenu RM jest wyłącznie wiejska zabudowa, łącząca funkcję mieszkaniową z funkcją prowadzenia gospodarstwa rolnego. Dopuszczenie w ramach zabudowy wiejskiej realizowania różnych obiektów, w tym budynków mieszkalnych czy nieuciążliwych zakładów rzemieślniczych nie oznacza, że intencją było wprowadzenie dodatkowego przeznaczenia tych terenów, a w szczególności działalności usługowej do terenów zabudowy rolniczej. Obiekty te traktować należy wyłącznie jako elementy zabudowy wiejskiej służące celom gospodarstwa rolnego. Należy więc odróżnić zabudowę wiejską, w ramach której występują także budynki mieszkalne czy nieuciążliwe zakłady rzemieślnicze od zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej z usługami. Przyjęte zatem w zakwestionowanym przepisie planu miejscowego rozwiązanie przestrzenne nie stanowi uszczegółowienia postanowień Studium w zakresie funkcji tych terenów, lecz ich zmianę, co przesądza o naruszeniu art. 20 ust. 1 i art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1 u.p.z.p.

9. Jak już wyżej wskazano w ramach uprawnień wynikających z władztwa planistycznego gmina może zmienić w planie miejscowym dotychczasowe przeznaczenie określonych obszarów gminy, ale tylko w granicach zakreślonych ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. W orzecznictwie podkreśla się, że choć studium jest aktem polityki przestrzennej gminy, zawierającym jej ogólne postanowienia, natomiast szczegółowe rozwiązania następują w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, jednakże szczególne rozwiązania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego nie mogą pozostawać w kolizji z zapisami studium. Dlatego też, jeżeli organ gminy uzna za niezbędne zagospodarowanie terenu w sposób odmienny od postanowień studium, uchwalenie planu w tym zakresie może nastąpić jedynie po uprzedniej nowelizacji studium. Przyjęcie w planie ustaleń niezgodnych z treścią studium stanowi naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu

zagospodarowania przestrzennego prowadzące do nieważności tego aktu (por. wyroki NSA z dnia 1 października 2015 r. sygn. akt II OSK 235/14, z dnia 20 września 2016 r. sygn. akt II OSK 1331/16, z dnia 16 października 2018 r. sygn. akt II OSK 2519/16). Dlatego też Sąd stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w części testowej i graficznej w zakresie w jakim dotyczą one terenów oznaczonych symbolami 9aMN, U.

10. W tym miejscu należy odnieść się do argumentacji Skarżącego nawiązującej do samowolnej przebudowy i zmiany sposobu użytkowania znajdującego się na działce sąsiedniej (tj. o nr [...]) budynku gospodarczego na warsztat samochodowy i ustalenia decyzją z dnia [...] marca 2022 r. warunków zabudowy dla legalizacji ww. inwestycji.

Sąd wskazuje, że istotnie jest zasadą, iż w przypadku sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego organy gminy mają obowiązek ustalenia faktycznego stanu zagospodarowania terenów objętych procedurą planistyczną, tj. istniejącej legalnej zabudowy oraz stanu w zakresie istniejących w obrocie prawnym ostatecznych decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, decyzji o warunkach zabudowy oraz decyzji udzielających pozwolenia na budowę (w tym i na rozbudowę) obiektów budowlanych na tym terenie. Nie oznacza to jednak, że każda (ostateczna) decyzja administracyjna wydana dla nieruchomości przed uchwaleniem planu miejscowego mającego objąć tę nieruchomość musi zostać uwzględniona w treści planu, determinując jego treść. Przeciwnie, taka decyzja stanowi tylko jeden z elementów wymagających rozważenia przez organ z uwzględnieniem zasady wyważania interesu ogólnego (społecznego) i interesów indywidualnych – a także i innych zasad planistycznych, w tym w szczególności wymogu nienaruszania ustaleń studium (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 3 lipca 2019 r. sygn. akt IV SA/Po 342/19 i powołane w nim orzecznictwo). Skoro jednak na gruncie tej sprawy wprowadzenie w części tekstowej i graficznej zaskarżonego planu terenu oznaczonego symbolami 9a MN, U nastąpiło niezgodnie z ustaleniami studium, to bezprzedmiotowa jest ocena, czy doszło do naruszenia art. 140 K.c. w związku z art. 6 ust. 1 i 2 u.p.z.p., art. 1 ust. 3 u.p.z.p. w zw. z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. oraz art. 21 ust. 1, art. 64, art. 31 ust. 3 i art. 32 ust. 1 Konstytucji RP w sposób opisany skargą, tj. przekroczenia władztwa planistycznego i uchybienia zasadzie proporcjonalności i równości.

Przy czym zgodzić należy się z Organem, że zarzut prowadzenia na działce sąsiedniej działalności uciążliwej, wbrew zapisom zaskarżonej uchwały, która dopuszcza jedynie działalność nieuciążliwą, nie może być przedmiotem badania na gruncie tej sprawy, gdyż pozostaje bez znaczenia dla oceny legalności zaskarżonej uchwały.

11. Przechodząc do § 8 ust.7 pkt 3 planu wskazać należy, że przepis ten ustalając zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazy wprowadza zakaz lokalizacji na granicy działek budowlanych barier uniemożliwiających migrację drobnych zwierząt.

Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że z wyrażonej w art. 2 Konstytucji zasady państwa prawnego wywieść należy nakaz przestrzegania przez ustawodawcę zasad poprawnej legislacji. Nakaz ten jest funkcjonalnie związany z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Zasady te nakazują, aby przepisy prawa były formułowane w sposób precyzyjny i jasny oraz poprawny pod względem językowym. Warunek jasności oznacza obowiązek tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy mogą oczekiwać stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Związana z jasnością precyzja przepisu winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw, tak by ich treść była oczywista i pozwalała na ich wyegzekwowanie. Z zasady określoności wynika, że każdy przepis prawny powinien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego - dopiero spełnienie tego warunku

podstawowego pozwala na jego ocenę w aspekcie pozostałych kryteriów.

Powyższe wymagania dotyczą także prawodawcy lokalnego stanowiącego prawo powszechnie obowiązujące w postaci aktów prawa miejscowego. Zasady techniki prawodawczej § 6 w zw. z § 143 (rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" - Dz. U. z 2016 r. poz. 283) stanowią bowiem, że przepisy aktów prawa miejscowego redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Naruszenie zasad techniki prawodawczej jednoznacznie z istotnym naruszeniem prawa występuje natomiast wówczas, gdy w wyniku naruszenia zasad techniki prawodawczej dochodzi do sytuacji, kiedy prawodawca lokalny wprowadza dany przepis z naruszeniem zasady konstytucyjnej. Zasada pewności (zatem i określoności) prawa wywodzona jest zaś z zasady demokratycznego państwa prawa (art. 2 Konstytucji). Znajduje ona swoje zastosowanie przy wprowadzaniu przepisów lokalnych, które wyznaczają zakresy wykonywania praw i wolności, a w szczególności prawa własności. W akcie prawa miejscowego niedopuszczalne jest stosowanie zwrotów niejasnych, niejednoznacznych, niedookreślonych (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 14 lutego 2020 r. sygn. akt IV SA/Po 1046/19).

Zdaniem Sądu, wyżej zacytowana regulacja § 8 ust. 7 pkt 3 planu nie spełnia stawianego jej wymogu jasności, przejrzystości i określoności, gdyż daje możliwość nadmiernie swobodnej interpretacji. Przede wszystkim nie jest jasny zakres przedmiotowy dyspozycji omawianej normy. Uchwała zakazując lokalizacji na granicy działek budowlanych barier uniemożliwiających migrację drobnych zwierząt nie wyjaśnia co należy rozumieć pod określeniem "drobne zwierzęta". Sformułowanie to jest językowo niejednoznaczne, a zatem wymagało doprecyzowania, którego w uchwale zabrakło. W słowniczku pojęć zawartych w § 3 planu nie ma definicji określenia "drobnych zwierząt", stąd pytanie, jak należy je interpretować i jakie obiektywne kryteria przyjąć do ustalenia, które z bariery uniemożliwią migrację drobnych zwierząt. Uchwałodawca lokalny nie tylko nie określił rozmiaru tych zwierząt, ale również nie sprecyzował jakie bariery umożliwiają ich przemieszczenie. Nie jest wiadomym bowiem, czy istnieje możliwość ustawienia barier, z odpowiednimi prześwitami, które nie tamowałyby ich ruchu.

To w oczywisty sposób powoduje, iż nie jest do końca jasne dla adresatów tej normy, jakie zasady zagospodarowania terenu ich obowiązują, w tym jakie są zakazy wynikające z tego zapisu planu miejscowego. Również wątpliwości budzi posłużenie się samym zwrotem bariera. Według Słownika Języka Polskiego PWN bariera to: 1) płotek, poręcz itp., które wydzielają jakieś miejsce, uniemożliwiają przejście itp. bądź 2) naturalna przeszkoda, która utrudnia lub uniemożliwia przemieszczanie się. Organ formułując zakaz lokalizacji barier nie podał, czy chodzi o barierę w postaci płotu (ogrodzenia) czy barierę naturalną, bądź obie.

12. W tym miejscu podkreślenia wymaga, że choć Radzie przysługuje kompetencja do określenia zasad i warunków usytuowania ogrodzeń, to jednak aktualnie powinna to czynić w odrębnej niż plan miejscowy uchwale stanowiącej akt prawa miejscowego. Sąd w składzie orzekającym podziela stanowisko zaprezentowane w wyroku WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 28 października 2020 r. (sygn. akt II SA/Go 416/20), w którym zwrócono uwagę na zmianę u.p.z.p. jaka została wprowadzona z dniem 11 września 2015 r. ustawą z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz. U. poz. 774). Zgodnie z art. 7 pkt 5 tej ustawy, do u.p.z.p. po art. 37 dodano art. 37a-37e, dotyczące uchwały regulującej zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń. Jednocześnie na podstawie art. 7 pkt 3 lit. b ustawy zmieniającej uchylony został art. 15 ust. 3 pkt 9 u.p.z.p., zgodnie z którym w planie miejscowym określa się w zależności od potrzeb zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty. Zdaniem Sądu przywołane regulacje wskazują, że zamiarem ustawodawcy było wyeliminowanie materii objętej uchwałą wydaną na podstawie nowej

normy kompetencyjnej zawartej w art. 37a u.p.z.p z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

13. Chybione są natomiast zarzuty zgłoszone względem § 10 ust. 4 pkt 5 planu, w którym to ustalono następujące minimalne wskaźniki do obliczania liczby miejsc do parkowania dla samochodów osobowych w granicach obszaru objętego planem, o ile ustalenia szczegółowe nie stanowią inaczej: 1 miejsce do parkowania / 50 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej usług rzemieślniczych.

Skarżący kwestionując ten zapis wskazał, że nie ustalono w nim konieczności zlokalizowania tychże miejsc w obrębie działki, na której są świadczone usługi nie dostrzegając, że ww. kwestię unormowano w ust. 3 § 10 planu. W przepisie tym przewidziano wprost, że przy realizacji każdego nowego obiektu budowlanego oraz rozbudowie, przebudowie, nadbudowie lub zmianie sposobu użytkowania obiektu istniejącego, nakazuje się umieszczenie na terenie przedsięwzięcia odpowiedniej dla jego prawidłowego funkcjonowania liczby miejsc do parkowania dla samochodów osobowych oraz pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową, która wynika z przyrostu potrzeb parkingowych wywołanych realizacją przedsięwzięcia. Przepisy § 10 ust. 3 i 4 należy odczytywać łącznie, co oznacza, że w przypadku zmiany sposobu użytkowania istniejącego obiektu plan ustala nie tylko minimalne wskaźniki do obliczenia liczby miejsc parkingowych ale także wymaga, aby zostały one zlokalizowane na terenie danego przedsięwzięcia, a więc w granicach działki na której usługi będą świadczone.

14. Z kolei ustosunkowując się do zarzutu naruszenia procedury uchwalania planu polegającej na nierozpatrzeniu uwagi zgłoszonych do projektu planu stwierdzić trzeba, Skarżący nie składał żadnych uwag do planu i nie brał też udziału w dyskusji publicznej nad rozwiązaniami przyjętymi w projekcie planu. W dyskusji nie poruszono też tematu przeznaczenia działki Skarżącego, zaś osoba która wówczas zadeklarowała złożenie uwag do planu, nie wniosła ich. Stąd wskazanie, przez Organ w załączniku nr 3 do uchwały, że ze względu na brak uwag, nie rozstrzyga się o nich, nie może stanowić o naruszeniu prawa.

15. W tym stanie rzeczy, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. orzekł jak w punkcie I i II ,tj. stwierdził nieważność § 8 ust.7 pkt 3 zaskarżonej uchwały (pkt I) oraz części tekstowej i graficznej uchwały w zakresie w jakim dotyczą one terenów oznaczonych symbolami 9aMN, U (pkt II), zaś w pozostałej części skargę oddalił stosownie do art. 151 p.p.s.a. (pkt III). Nadto na mocy art. 200 w związku z art. 205 § 1 p.p.s.a. zasądził od Gminy na rzecz Skarżącego kwotę 300 zł tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego (pkt IV).

Przywołane w uzasadnieniu wyroki dostępne są w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych na stronie: [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl).