



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 27 lutego 2019 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia	WSA Izabela Bąk-Marciniak
Sędzia		WSA Anna Jarosz (spr)
Asesor sądowy		WSA Maria Grzymiśławska-Cybulska
Protokolant		st.sękr.sąd. Justyna Hołyńska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 27 lutego 2019 r.
sprawy ze skargi [REDAKTED]
na uchwałę Rady Gminy Kleszczewo
z dnia 30 września 2005 r. nr XXXVII/181/2005
w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego
Gminy Kleszczewo

1. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części tekstowej i graficznej w zakresie dotyczącym działki nr 98 położonej w Tulcach przy ul. Kasztanowej Gmina Kleszczewo;
2. zasądza do Gminy Kleszczewo na rzecz skarżącego [REDAKTED] kwotę 797 zł (siedemset dziewięćdziesiąt siedem złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania.

Na oryginale właściwe podpisy

Za zgodność z oryginałem

Justyna Hołyńska-Matela
St. sekretarz sądowy



Wyrok z dnia 27.02.2019 r.
Postanowienie IV SA/Po 832/18 jest prawomocny
sygn. akt 13.01.2021
od dnia 13.01.2021 r.
kopis sądowy / ksero / ksero sędzi / ksero sędzi / ksero sędzi

UZASADNIENIE

Dnia 30 września 2005 r., Rada Gminy Kleszczewo podjęła uchwałę nr XXXVII/181/2005 w sprawie uchwalenia Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Kleszczewo.

Skargę na powyższą uchwałę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu wniósł [REDAKTOWANE] zarzucając jej naruszenie art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Wskazując na powyższe skarżący wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały Rady Gminy w części tekstowej i graficznej dotyczącej działki nr 98 położonej w Tulcach, gmina Kleszczewo, ul. Kasztanowa, która jest niezgodna z obowiązującym Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Kleszczewo - uchwała Rady Gminy nr XXXII/186/01 z dnia 26 września 2001 r. ze zm. 1-5 oraz zasądzenie kosztów postępowania.

W uzasadnieniu skargi skarżący wskazał, iż dnia 26 września 2001 r., Rada Gminy Kleszczewo podjęła uchwałę nr XXXII/186/01 w sprawie uchwalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Kleszczewo, w którym w § 94 wyznacza się tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, oznaczonej na rysunku studium symbolem M2. W przedmiotowym studium, pod tereny zabudowy mieszkaniowej, przeznaczona jest część działki nr 98 o pow. 0.62 ha, a pozostała część tej działki stanowi tereny użytków zielonych. Działka nr 98 stanowi własność Skarżącego.

Dnia 30 września 2005 r., Rada Gminy Kleszczewo podjęła uchwałę nr XXXVII/181/2005 w sprawie uchwalenia Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Kleszczewo. W przedmiotowej uchwale, cała działka nr 98 położona w miejscowości Tulce, stanowi teren ciągów dolinnych wzdłuż cieków wodnych, co nie jest zgodne z zapisami § 94 pkt. 1 i 2 i załącznikiem graficznym obowiązującego w gminie Kleszczewo studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Kleszczewo.

W ocenie skarżącego analiza porównawcza zapisów tekstowych i graficznych uchwał studium i jego zmian z uchwałą dotyczącą Miejskiego planu zagospodarowania przestrzennego oraz zaświadczeń z dnia 23 maja 2018 r. otrzymanych z Urzędu Gminy Kleszczewo, prowadzi do jednoznacznej konkluzji, iż uchwała nr XXXVII/181/2005,

została podjęta z rażącym naruszeniem art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i przez to w sposób istotny naruszyła przepisy prawa materialnego i interes prawny Skarżącego, przez pozbawienie go uprawnienia gwarantowanego w art. 140 kodeksu cywilnego. Powyższe z kolei pozbawiło Skarżącego możliwości realizacji inwestycji mieszkaniowych na powierzchni 0.62 ha, na działce nr 98 położonej w Tulcach, przy ul. Kasztanowej.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie wskazując, iż ustalenia studium nie wiążą organu w sposób sztywny, nieprzewidujący odstępstw przy określaniu przeznaczenia terenów oraz sposobu ich zagospodarowania i zabudowy w planie miejscowym - odmienna interpretacja pozbawiłaby sensu istnienia dwóch odrębnych aktów planistycznych. Studium jest więc wiążące co do ogólnych wytycznych i założeń polityki przestrzennej. Stwierdzenie zatem zgodności planu ze studium powinno odnosić się do materii określającej kształtowanie struktury zagospodarowania przestrzennego w skali gminy.

Organ zauważył ponadto, iż zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego uchwała rada gminy po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium (...). Poprzednie brzmienie tego przepisu (tj. obowiązujące przed od 21 października 2010 r.) wskazywało, iż plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu jego zgodności z ustaleniami studium (...). Niewątpliwie, dokonana zmiana normatywna istotnie wpłynęła na stopień związania uchwalanego planu miejscowego, dokumentem studium. Przesłanka "braku naruszania ustaleń studium" przez procedowany plan miejscowy, mniej restrykcyjnie określiła stopień związania planu przez studium.

Organ wskazał, iż dla działki, do której odnosi się Skarżący studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego z 2001 r. przewiduje zabudowę mieszkaniową jednorodzinną na obszarze około 20% powierzchni działki (około 0,45/2,46 ha), a resztę tj. jej 80 % stanowią tereny użytków zielonych.

Miejscowy plan z 2005 r. nie przewidywał na terenie działki żadnej zabudowy. Działka ta graniczy bowiem bezpośrednio z ciekim wodnym, rzeką Kopią, która często wylewa. Teren działki jest podmokły. W związku z czym przeznaczenie jej pod ciągi dolinne wzdłuż cieków wodnych jest jak najbardziej uzasadnione i wymuszone warunkami terenu. Podobne przeznaczenie zyskała sąsiadująca z nią działkę nr 99/15. Zwrócić należy uwagę że pod ciągi dolinne przeznaczono również kolejne działki po obu stronach rzeki.

W piśmie procesowym z dnia 29 stycznia 2019 r. pełnomocnik odnosząc się do argumentacji zawartej w odpowiedzi na skargę wniósł o przeprowadzenie dowodu z załączonych materiałów zdjęciowych i graficznych (w tym mapy) oraz podniósł zarzutu nierówności wobec prawa, a tym samym naruszenia przez Organ art. 32 ust. 1 Konstytucji przy uchwalaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dotyczącego działki nr 98 w miejscowości Tulce, gmina Kleszczewo - Uchwała nr. XXXVII/181/2005 z dnia 30 września 2005r.

Dalej pełnomocnik skarżącego wskazał, że organ, aby obronić zgodność z prawem i prawidłowość przedmiotowej dla sprawy Uchwały, powołuje się na wyroki WSA i NSA w swojej odpowiedzi na skargę z dnia 24 sierpnia 2018r. w sposób wybiórczy, ogólnikowy i nietrafny. I tak, Organ cytuje wyrok WSA w Poznaniu (sygnatura akt SA/Po 533/15) pomijając przy tym bardzo istotne stanowisko ww. Sądu, że: „Dlatego kategoria ustawowa zgodności studium i planu powinna być traktowana elastycznie i powinna być analizowana zawsze dla konkretnego studium i planu. Nadto, stopień związania miejscowego planu studium jest uzależniony od szczegółowych zapisów studium, co oznacza, że związanie może być silniejsze bądź słabsze, jednakże zawsze odnosi się do kwestii podstawowego przeznaczenia terenu”.

Pełnomocnik skarżącego wskazał, iż w uzasadnieniu wyroku z dnia 17 listopada 2015r. (sygnatura akt II OSK 627/14) NSA precyzyjnie wyłożył sedno naruszenia art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wskazując, że: „Określone obszary gminy mogą być przeznaczone w planie miejscowym pod zabudowę lub funkcją danego rodzaju, jeśli w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, gmina wskaże te obszary, jako przewidziane pod taką zabudowę lub taką funkcję. I odwrotnie, jeśli w studium dany teren został przeznaczony pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną, to zapisy planu miejscowego taką zabudowę muszą co do zasady respektować w tym obszarze. Ustalenia planu miejscowego są bowiem konsekwencją postanowień studium. 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 (vide wyrok NSA z 02.10.2014 r. sygn. Akt II OSK 1599/14)”.

Ponadto pełnomocnik wyjaśnił, że Organ wskazuje, iż teren wydzielony w studium uwarunkowań z działki nr 98 pod budownictwo mieszkaniowe graniczy bezpośrednio z rzeką Kopią, co jest niezgodne z stanem faktycznym - na co wyraźnie

wskazuje załącznik graficzny studium oraz przedłożona z niniejszym pismem mapa. Granica tego terenu jest oddalona od skraju rzeczki Kopla o 28 mb., natomiast z drugiej strony wydzielony teren z działki 98 pod budownictwo mieszkaniowe bezpośrednio graniczy z działkami budowlanymi nr 99/19, 99/20 i 99/21, które zostały wydzielone z działki nr 99/15 innego właściciela, co zostało przez Organ w piśmie z dnia 24 sierpnia 2018r. pominięte. Organ wskazuje, iż działki nr 99/15, 95/16, 96/2, 108/23 i 110/30 i całą działkę nr 98 przeznaczono pod ciągi dolinne wzdłuż cieków wodnych o łącznym obszarze ca. 240 400 m² (24,04 ha), natomiast nie podał, iż z działki nr 99/15 wydzielono 12 działek budowlanych (o pow. ca. 10500 m²), a z działki nr 95/16 wydzielono 14 działek budowlanych pod budownictwo mieszkaniowe o powierzchni całkowitej 12100 m². Powyższe wyraźnie obrazuje załączona do niniejszego pisma mapa. Skarżący z całą stanowczością podkreśla, iż wymienione 26 działek budowlanych mają takie same warunki gruntowo-wodne jak część działki nr 98 przeznaczona w studium uwarunkowań pod budownictwo mieszkalne.

W piśmie procesowym z dnia 19 lutego 2019 r. pełnomocnik organu wskazał, iż studium stanowi podstawę do opracowania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, pełniąc przy tym funkcję koordynującą ustalenia tych planów dla zapewnienia pożądanego stanu zagospodarowania - ładu przestrzennego. Przywołane w odpowiedzi na skargę wyroki obrazują przyjmowany przez praktykę orzeczniczą zakres związania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zapisami studium. Uzupełnienia treści tych orzeczeń przywołane w piśmie strony skarżącej nie zmieniły zakresu pokazywanego przez organ w odpowiedzi na skargę, nie wniosło to zatem niczego nowego do sprawy. Zarówno z treści orzeczeń przywołanych przez skarżącego jak i organ jawi się obraz miejscowego planu jako aktu którego związanie z postanowieniami studium powinno być ujmowane jako zgodność między treścią studium a treścią planu postrzegana jako kontynuacja kierunków i sposobów zagospodarowania terenów ustalonych ogólnie w studium a sprecyzowanych w planie jednak nie zaprzecza to władztwu planistycznemu przyznanemu gminie ustawą.

Ponadto pełnomocnik organu wskazał, iż przeznaczenie określone w studium oraz miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego wynika z bezpośredniego sąsiedztwa wschodniej granicy działki nr ewid. 98 z rzeką Kopla oraz z warunków gruntowo-wodnych panujących na działce nr ewid. 98, a także na działkach sąsiednich, w tym między innymi 95/16, 110/30, 108/23, 96/2. Nadto klasyfikacja gruntów przyległych do rzeki stanowią łąki (Ł), natomiast przeznaczone pod zabudowę - rolę (R). W związku z powyższym w projekcie planu utworzona została strefa buforowa

między rzeką Kopla a zabudową mieszkaniową, umożliwiającą między innymi swobodny przepływ wód, w tym powodziowych, a także migracje zwierząt wzdłuż rzeki, stanowiącej naturalny korytarz ekologiczny. Nie bez znaczenia jest również zapewnienie możliwości przewietrzania miejscowości, szczególnie biorąc pod uwagę alarmy smogowe, których częstotliwość zwiększa się w ostatnich latach. Zabudowa naturalnych korytarzy powietrznych uniemożliwi ruch i wymianę powietrza w miejscowości narażonej na występowanie smogu, ze względu na brak dostępu do ciepła systemowego.

Organ podniósł, iż w obowiązującym studium, w ramach terenów M2, oprócz gruntów przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową, znajdują się drogi, infrastruktura techniczna, zabudowa usługowa, a także zieleń towarzysząca w tym m.in. zieleń wzdłuż cieków wodnych. W związku z powyższym, zdaniem organu, planu miejscowego nie należy traktować jako bezpośredniego odbicia studium. Wskazanie więc na części działki nr ewid. 98 terenu M2, nie oznacza więc jednoznacznie konieczności przeznaczenia tego terenu w planie obowiązującym pod zabudowę mieszkaniową.

Pełnomocnik organu zwrócił uwagę, iż skarżący dąży do zrealizowania zabudowy działki nr ew. 98 zabudową mieszkaniową. Mając na uwadze powyższe, proponowane przez Skarżącego przeznaczenie działki nr ewid. 98 w części lub w całości pod zabudowę mieszkaniową, spowoduje konieczność osuszenia terenu, przyczyniając się tym samym do obniżenia poziomu wód gruntowych w miejscowości Tulce.

Dodatkowo niezwykle ważne jest również zapewnienie bezpieczeństwa mieszkańców oraz ich mienia, natomiast biorąc pod uwagę bezpośrednie sąsiedztwo często występującej z brzegów rzeki Kopla, zmiana przeznaczenia działki spowodowałaby w przyszłości roszczenia do gminy Kleszczewo z tytułu umożliwienia realizacji zabudowy na terenach potencjalnie zagrożonych podtopieniami. Natomiast wprowadzenie zabezpieczeń przeciwpowodziowych na działce nr 98 (np. poprzez podniesienie terenu), zwiększyłoby zagrożenie powodziowe na działkach położonych niżej.

Ponadto pełnomocnik wskazał, iż nieprawdziwe są informacje, że działki nr ewid. 99/15 i 95/16 zostały podzielone odpowiednio na 12 i 14 działek budowlanych. Działki te nie zostały podzielone. Cały teren działki nr ewid. 99/15 oraz większą część terenu działki nr ewid. 95/16 stanowią ciągi dolinne wzdłuż cieków wodnych, a więc nie można ich w tej części dzielić na działki budowlane, natomiast mniejszą część działki nr ewid.

95/16, usytuowaną przy ul. Sportowej, stanowią tereny mieszkalniowe, jako kontynuacja terenów o tym samym przeznaczeniu, zlokalizowaną wzdłuż drogi i tylko ta część może ulec podziałowi.

Na rozprawie w dniu 27 lutego 2019 r. pełnomocnik skarżącego podtrzymał stanowisko zawarte w skardze oraz w piśmie z dnia 29 stycznia 2019 r.

Pełnomocnik organu wniósł jak w odpowiedzi na skargę oraz w piśmie z dnia 19 lutego 2019 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zważył, co następuje:

W pierwszej kolejności należy wyjaśnić, że wraz z wejściem w życie ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2017 r. poz. 935) tj. z dniem 1 czerwca 2017 r. modyfikacji uległ stan prawny dotyczący wnoszenia skarg na uchwały jednostek samorządu terytorialnego, jak również uległa zmianie treść art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1875 z ze zm. dalej jako u.s.g.)

Zgodnie z nowym brzmieniem art. 101 ust. 1 u.s.g. "1. Każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem, podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego." Oznacza to, że skarga taka nie musi już być poprzedzona wezwaniem do usunięcia naruszenia prawa. Jednakże zgodnie z treścią przepisu przejściowego tej ustawy - art. 17 ust. 1 - do postępowań przed sądami administracyjnymi, wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, stosuje się przepisy ustawy zmienianej w art. 9, w brzmieniu dotychczasowym, zaś z art. 17 ust. 2 wynika, że przepisy art. 52 i art. 53 ustawy zmienianej w art. 9 (ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi), w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, oraz przepisy ustaw zmienianych w art. 2 (ustawa o samorządzie gminnym), art. 6, art. 7 i art. 11, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, stosuje się do aktów i czynności organów administracji publicznej dokonanych po dniu wejście w życie niniejszej ustawy.

Zatem jak wynika z przytoczonej regulacji intertemporalnej, w sprawach dotyczących aktów organów gminy nowa regulacja znajdzie zastosowanie dopiero w stosunku do takich aktów, które podjęte zostaną po dniu wejścia w życie ustawy zmieniającej.

Przenosząc powyższe uwagi na grunt niniejszej sprawy wskazać należy, iż zaskarżona uchwała została podjęta 30 września 2005 r., a zatem przed wejściem w

życie przepisów zmieniających. Powyższe zaś skutkuje koniecznością zastosowania art. 101 u.s.g. w brzmieniu sprzed 1 czerwca 2017 r., zgodnie z którym "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 lub zarządzenie do sądu administracyjnego".

Wobec powyższego stwierdzić należy, iż w sprawie spełniony został również wymóg formalny wniesienia skargi. Z art. 52 § 4 i art. 53 § 2 Ppsa wynika, że przesłanką wniesienia skargi na uchwałę rady gminy jest uprzednie wezwanie tego organu do usunięcia naruszenia prawa, a skargę wnosi się w terminie 30 dni od dnia doręczenia odpowiedzi na wezwane do usunięcia naruszenia prawa, a jeżeli organ nie udzielił odpowiedzi na wezwanie, w terminie 60 dni od dnia wniesienia wezwania o usunięciu naruszenia prawa (zob. uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 kwietnia 2007 r., sygn. akt II OSP 2/2007, ONSAiWSA 2007/3, poz. 60).

Skarżący w dniu 8 czerwca 2018 r. wystąpił do Rady z wezwaniem do usunięcia naruszenia prawa przedmiotową uchwałą. Organ udzielił odpowiedzi – pismo z dnia 5 lipca 2018 r., zaś skarga została wniesiona w dniu 26 lipca 2018 r.

Ponadto przed przystąpieniem do oceny merytorycznej skargi, Sąd obowiązany jest również do sprawdzenia, czy zaskarżona uchwała narusza interes prawny skarżącego, co dawałoby stronom legitymację do jej wniesienia. Wynika to z tego, że legitymacja do wniesienia skargi na miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego do sądu administracyjnego przysługuje nie temu, kto ma w tym interes prawny, ale podmiotowi, którego interes prawny został naruszony skarżonym aktem. Naruszenie interesu prawnego podmiotu składającego taką skargę musi mieć przy tym charakter bezpośredni, indywidualizowany, obiektywny i realny. Uchwała, czy też jej konkretne postanowienia, muszą więc naruszać rzeczywiście istniejący w dacie podejmowania uchwały interes prawny skarżącego (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 listopada 2003 r., sygn. akt SK 30/02 (OTK-A 2003 nr 8, poz. 4). Składając skargę w trybie art. 101 u.s.g. skarżący musi wykazać, że w konkretnym wypadku istnieje związek pomiędzy jego własną, prawnie gwarantowaną (a nie wyłącznie faktyczną) sytuacją, a zaskarżoną przez uchwałą, to znaczy, iż zachodzi związek polegający na tym, że uchwała narusza (czyli pozbawia lub ogranicza) jego interes prawny lub uprawnienie, albo jako indywidualnego podmiotu, albo jako członka określonej wspólnoty samorządowej (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 7 marca 2003 r., III RN 42/02, OSNP 2004/7/114).

W postępowaniu sądowoadministracyjnym źródłem interesu prawnego i legitymacji skargowej może być prawo cywilne. W pierwszym rzędzie można wymienić prawo własności i inne prawa rzeczowe, z których można wyprowadzić legitymację do zaskarżenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (zob. wyrok NSA z 10 stycznia 2008 r., II OSK 1335/2007; wyrok NSA z 11 stycznia 2008 r., II OSK 1413/2007; wyrok NSA z 4 września 2008 r., II OSK 133/2008, dostępne pod adresem: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>, dalej jako "CBOSA").

Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, że plan miejscowy obejmujący swymi zapisami działkę skarżącego, narusza jego interes prawny przez realny wpływ na wykonywanie przysługującego mu do tej działki prawa własności, podlegającego ochronie prawnej m.in. na podstawie art. 21 ust. 1 i art. 64 Konstytucji RP oraz art. 140 Kodeksu cywilnego. Skoro bowiem skarżący, co jest bezsporne, jest właścicielem nieruchomości położonej na obszarze objętym kwestionowanym planem, a jego ustalenia dokonują zmian w przeznaczeniu tej nieruchomości, to już ta okoliczność wystarczy do uznania, że jego interes prawny został naruszony (zob. wyrok NSA z dnia 12 stycznia 2016 r., sygn. akt II OSK 1102/14, CBOSA).

Jak wskazał sam organ działki, do której odnosi się Skarżący, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego z 2001 r. przewiduje zabudowę mieszkaniową jednorodzinną na obszarze około 20% powierzchni działki (około 0,45/2,46 ha), a resztę tj. jej 80 % stanowią tereny użytków zielonych. Natomiast miejscowy plan z 2005 r. nie przewidywał na terenie działki żadnej zabudowy.

Powyższe przesądza o dopuszczalności skargi, dlatego też Sąd uprawniony był do merytorycznej kontroli zaskarżonej uchwały.

W tym miejscu warto wspomnieć, iż naruszenie interesu prawnego lub prawa daje stronom prawo do zaskarżenia uchwały z zakresu administracji publicznej, nie oznacza automatycznego uwzględnienia skargi. Musi bowiem zostać wykazane, że naruszenie interesu prawnego skarżących związane jest z jednoczesnym naruszeniem obiektywnego porządku prawnego (por. wyrok NSA z dnia 26 czerwca 2012 r., sygn. II OSK 796/12, dostępny w internetowej Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych pod adresem: orzeczenia.nsa.gov.pl, dalej jako "CBOSA").

Oceń, czy zaskarżony miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest obarczony wadą skutkującą stwierdzeniem jego nieważności na podstawie art. 147 § 1 Ppsa, sąd administracyjny dokonuje przez pryzmat przesłanek wynikających z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym

(Dz. U. z 2016 r. poz. 778, z późn. zm.). W myśl tego przepisu 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.

Wyjaśnienia wymaga, że pojęcie "trybu sporządzania planu miejscowego" (zwanego też "procedurą planistyczną"), którego zachowanie stanowi przesłankę formalnoprawną zgodności miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z przepisami prawa, odnosi się do sekwencji czynności, jakie podejmuje organ w celu doprowadzenia do uchwalenia planu miejscowego, poczynając od uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu, a skończywszy na jego uchwaleniu. Natomiast pojęcie "zasad sporządzania planu miejscowego", których uwzględnienie stanowi przesłankę materialnoprawną zgodności miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego 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 (zob. wyroki NSA z dnia 25 maja 2009 r., sygn. akt II OSK 1778/08, oraz z 11 września 2008 r., sygn. akt II OSK 215/08, CBOSA).

Sąd przeanalizował zgodność z przepisami prawa przeprowadzonej procedury uchwalania przedmiotowego planu. W wyniku tej kontroli stwierdził, że Rada uchwaliła zakwestionowaną uchwałę z naruszeniem art. 20 ust. 1 Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Zgodnie z tym przepisem, w brzmieniu obowiązującym w dniu podejmowania zaskarżonej uchwały, plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu jego zgodności z ustaleniami studium, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu oraz sposobie realizacji, zapisanych w planie, inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy, oraz zasadach ich finansowania, zgodnie z przepisami o finansach publicznych. Część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały.

Zasadą zatem planowania przestrzennego jest wymóg zgodności miejscowego planu z ustaleniami studium. Uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w którym przeznaczenie terenu jest niezgodne ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego jest istotnym naruszeniem ww. zasady (tak: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 20 września 2016 r., sygn. akt II OSK 1331/16, LEX nr 2167506).

Zdaniem Sądu plan miejscowy, w zakresie odnoszącym się do działek skarżącego, narusza ustalenia Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego.

Dokonując powyższej oceny Sąd miał na uwadze, iż zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego sporządzane jest w celu określenia polityki przestrzennej gminy, w tym lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego. Studium jest aktem polityki wewnętrznej gminy, w którym z jednej strony określa się uwarunkowania zagospodarowania przestrzennego gminy (m.in. geograficzne, demograficzne, przyrodnicze, ekonomiczne), a z drugiej strony określa długofalową politykę przestrzenną gminy. Nie jest to akt prawa miejscowego (art. 9 ust. 5), jednakże jego ustalenia są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych (art. 9 ust. 4). Zgodnie z dyspozycją art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem. Z kolei w myśl przywołanego na wstępie art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia zaskarżonej uchwały, plan miejscowy uchwała rada gminy po stwierdzeniu jego zgodności z ustaleniami studium.

Podkreślenia wymaga, że studium jest aktem o charakterze ogólnym, gdyż wyznacza podstawowy zarys, czy kierunki zagospodarowania gminy, natomiast uszczegółowienie zasad zagospodarowania terenów następuje w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Studium wiąże organ planistyczny, co do ogólnych wytycznych, założeń polityki przestrzennej gminy i właśnie w tym kontekście postanowienia planu muszą być zgodne z założeniami studium. Studium pełni też funkcję koordynującą ustalenia przyszłych planów miejscowych.

Zauważyć w związku z tym należy, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego będzie naruszał zapisy studium wtedy tylko, 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). Podkreślić bowiem trzeba, że plan miejscowy ma doprecyzować określone w studium zasady prowadzenia polityki przestrzennej i to w taki sposób, aby nie doprowadzić do ich zasadniczej zmiany lub modyfikacji.

Sąd orzekający w niniejszym składzie podziela przywołane przez skarżącego stanowisko Naczelnego Sadu Administracyjnego, że studium jest aktem o charakterze ogólnym, gdyż wyznacza podstawowy zarys, natomiast uszczegółowienie zasad zagospodarowania terenów następuje w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Studium wiąże organ planistyczny co do ogólnych wytycznych, założeń polityki przestrzennej gminy i właśnie w tym kontekście postanowienia planu muszą być zgodne z założeniami studium. Stopień związania miejscowego planu postanowieniami studium jest uzależniony od szczegółowych tych postanowień, co oznacza, że wiązanie zawsze odnosi się to do kwestii podstawowego przeznaczenia terenu. Określone obszary gminy mogą być przeznaczone w planie miejscowym pod zabudowę lub funkcję danego rodzaju, jeśli wcześniej w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, gmina wskaże te obszary, jako przewidziane pod taką zabudowę lub taką funkcję. I odwrotnie, jeśli w studium dany teren został przeznaczony pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną, to zapisy planu taką zabudowę muszą co do zasady respektować w tym obszarze. Ustalenia planu miejscowego są bowiem konsekwencją postanowień studium. W ramach uprawnień wynikających z władztwa planistycznego gmina może zmienić w planie miejscowym dotychczasowe przeznaczenie określonych obszarów gminy, ale tylko w granicach określonych ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (vide: wyrok NSA z 2 października 2014r. sygn. akt II OSK 1599/14).

W niniejszej sprawie pozostaje poza sporem, iż działka skarżącego w Studium częściowo znajduje się w obszarze oznaczonym symbolem "M2" tj. w terenach zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej. Określono zatem, wskazując rodzaj kierunku przeznaczenia terenu, że to M – to tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej. W zakresie kierunków przeznaczenia wskazano jako wiodący: zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna w intensywnej i ekstensywnej. Na terenie tym dopuszczono również możliwość realizacji nieuciążliwej działalności usługowej. Na terenie tym przewidziano również zieleni towarzyszącą.

Wskazać więc należy, iż określone w Studium uwarunkowań, główne funkcje omawianego terenu, a także kierunki jego zagospodarowania jednoznacznie wskazują, iż teren ten określony został jako podlegający zainwestowaniu zabudową o charakterze mieszkaniowym. Ustalenie to dotyczy zarówno części tekstowej uchwały w sprawie studium jak i jej części graficznej.

Fakt, iż na terenie M2 przewidziano zieleni towarzyszącą nie może oznaczać, iż przeznaczenie tej części działki (tj. objętej postanowieniami studium jako teren M2) w

planie miejscowym całkowicie pod tereny ciągów dolinnych wzdłuż cieków wodnych z jednoczesnym wprowadzeniem całkowitego zakazu zabudowy jest zgodne z postanowieniami studium.

W planie miejscowym, zmieniono bowiem istotne funkcje i przeznaczenie spornego terenu, względem określonych w Studium. Ten ostatni dokument przewidywał bowiem, iż teren MN podlegać będzie zagospodarowaniu zabudową mieszkaniową. Analiza cytowanych wyżej zapisów Studium wskazuje zatem na fakt, iż dokument ten, w zakresie odnoszącym się do części działki skarżącego, kładzie akcent na kształtowanie na tym terenie tego rodzaju zabudowy (mieszkaniowa, jednorodzinna). Służebną zaś i jedynie uzupełniającą w tym procesie rolę, pełnić mają natomiast kwestie związane z kształtowaniem systemu zieleni. Zabieg taki jest o tyle zrozumiały, że harmonijne zagospodarowanie określonych terenów uwzględniać musi także zagadnienia odnoszące się do szeroko rozumianej zieleni, która w niniejszej sprawie co oczywiste, winna być powiązana z zabudową mieszkaniową, a dodatkowo z uwagi na lokalizację w pobliżu cieku wodnego wymagającego ochrony jest wskazana. Zwrócić jednak należy uwagę, że sam fakt, iż w Studium, jako uzupełnienie zabudowy mieszkaniowej przewidziano zieleń, zdaniem sądu absolutnie nie może oznaczać całkowitego wykluczenia możliwości zabudowy na całym terenie oznaczonym w studium symbolem M2 i przeznaczenia go w planie miejscowym jedynie pod "ciągi dolinne".

Podkreślić należy, iż w Studium zieleń miała charakter towarzyszący, co ma stanowić uzupełnienie a nie główny i dominujący rodzaj zagospodarowania przestrzeni.

Porównując przeznaczenie terenów w Studium z przeznaczeniem go w planie miejscowym prowadzi do wniosku, że pomiędzy tymi aktami zachodzi sprzeczność, co uzasadnia stwierdzenie, że kontrolowany plan w swoich rozwiązaniach przestrzennych nie uwzględnia zasad i kierunków zagospodarowania terenu M2 przyjętych w Studium, które, co należy podkreślić, ustaliło dla omawianego terenu - jako warunek i standard jego wykorzystania, zabudowę mieszkaniową.

W tych okolicznościach przeznaczenie w zaskarżonym planie części działki tj. w części objętej postanowieniami Studium jako teren M2, na tereny wyłączone spod zabudowy, w sposób oczywisty koliduje z jej przeznaczeniem przewidzianym w Studium.

Zdaniem Sądu, powyższe rozwiązanie jest istotnym odejściem od przyjętej koncepcji zagospodarowania spornego terenu, które nie sposób uznać tylko jako jej uszczegółowienie (doprecyzowanie).

Wskazane powyżej ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego naruszają więc interes prawny skarżącego wynikający z przysługującego mu prawa własności.

Odnosząc się do argumentacji organu odnośnie konieczności utworzenia strefy buforowej pomiędzy rzeką Kopia a zabudową mieszkaniową, mającej na celu umożliwienie między innymi swobodnego przepływu wód, w tym powodziowych, a także migracje zwierząt wzdłuż rzeki, stanowiącej naturalny korytarz ekologiczny wskazać należy, iż powyższe mogłoby stanowić przesłankę do wprowadzenia zakazu zabudowy w ramach przysługującej gminie władztwa planistycznego, to jednakże samo prawo gminy do kształtowania zabudowy, nie może oznaczać, że plan miejscowy może pozostawać w sprzeczności z aktem wiążącym przy jego uchwalaniu. Przypomnieć należy, iż ustalenia Studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych (art. 9 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym).

Mając na uwadze powyższe należy więc stwierdzić, iż w zakresie w jakim plan miejscowy dotyczy działki skarżącego, pozostaje on niezgodny z ustaleniami Studium. Powyższe narusza art. 9 ust. 4 oraz 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie z art. 28 ust. 1 tej ustawy, podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania. Wskazaną powyżej sprzeczność miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z ustaleniami studium należy zakwalifikować jako naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego wyrażonych we wskazanych wyżej art. 9 ust. 4 i art. 20 ust. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w stopniu powodującym nieważność zaskarżonej uchwały w zakresie dotyczącym działki nr 98 stanowiącej własność skarżącego.

W opisanych okolicznościach, na podstawie art. 147 § 1 Ppsa, orzeczono jak w pkt 1 sentencji. O kosztach postępowania (pkt 2 sentencji wyroku) orzeczono na podstawie art. 200 i art. 205 § 2 Ppsa, uwzględniając poniesiony przez Skarżącą koszt wpisu (300 zł), wynagrodzenie jej pełnomocnika, ustalone w oparciu o stawki minimalne zgodnie z § 14 ust. 1 pkt 1 lit. c w zw. z § 15 ust. 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz. U. z 2018 r. poz. 265), w wysokości 480 zł, oraz koszt opłaty skarbowej od złożonego do akt pełnomocnictwa (17 zł) – łącznie 797 zł.

Na oryginale właściwie podpisy

Za zgodność z oryginałem

Justyna Hołomska-Mateja
Sędzią Rejonową



