

II SA/Ld 798/16 - Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi

LEX nr 2267357

Wyrok

Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi

z dnia 22 marca 2017 r.

II SA/Ld 798/16

UZASADNIENIE

Skład orzekający

Przewodniczący: Sędzia WSA Sławomir Wojciechowski.

Sędziowie WSA: Renata Kubot-Szustowska (spr.), Joanna Sekunda-Lenczewska.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi - Wydział II po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 9 marca 2017 r. sprawy ze skargi I. Ł. i Z. Ł. na uchwałę Rady Miejskiej w Kamieńsku z dnia 26 czerwca 2013 r. nr XXXV/368/13 w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru położonego w obrębach geodezyjnych Gorzędów i Barczkowice w gminie Kamieńsk

1.

stwierdza nieważność § 60 ust. 2 pkt 4 litera a zaskarżonej uchwały w zakresie dotyczącym działki o nr geodezyjnym (...);

2.

oddala skargę w pozostałej części;

3.

zasądza od Rady Miejskiej w Kamieńsku na rzecz I. Ł. i Z. Ł. solidarnie kwotę 814 (osiemset czternaście) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania. LS

Uzasadnienie faktyczne

I.Ł. i Z.Ł. zaskarżyli do sądu administracyjnego uchwałę Rady Miejskiej w Kamieńsku nr XXXV/368/13 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru położonego w obrębach geodezyjnych Gorzędów i Barczkowice w gminie Kamieńsk, zarzucając zaskarżonej uchwale naruszenie:

I.

art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 647 z późn. zm.) - powoływanej także jako: "u.p.z.p." - w związku z zapisami zawartymi w "Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Kamieńsk", przyjętego Uchwałą Rady Miejskiej w Kamieńsku z 30 lipca 2007 r., nr XII/106/2007, tj. częścią 2 ust. 3.1c tiret 10 str. 49-53 Studium przez wprowadzenie zakazu chowu lub hodowli zwierząt w liczbie większej niż 5 dużych jednostek przeliczeniowych inwentarza (DJP) (w § 60 ust. 4a uchwały zatwierdzającej plan miejscowy) w sytuacji, gdy w Studium w zakresie zabudowy zagrodowej wprowadzono jedynie zakaz lokowania dużych ferm zwierzęcych w terenach mieszkalnych;

II.

art. 2, 21 ust. 1 oraz art. 64 Konstytucji RP w zw. z art. 4 ust. 1 u.p.z.p. przez:

1)

wykonywanie tzw. władztwa planistycznego w sposób dowolny powodujący nadmierną ingerencję w prawo własności skarżących w sytuacji, gdy przed uchwaleniem planu na działce nr (...) na podstawie prawomocnego pozwolenia na budowę z dnia (...) (decyzja Starosty Powiatowego w Radomsku nr (...)) poprzedzonego decyzją nr (...) o warunkach zabudowy z (...), wydaną przez Burmistrza Miasta K., skarżący wybudowali budynek inwentarski (chlewnię) o powierzchni zabudowy 300 m², powierzchni użytkowej 263,57 m² o obsadzie 36 DJP (Dużych Jednostek Przeliczeniowych Inwentarza) i hodowlę tę prowadzili, a po uchwaleniu planu zagospodarowania przestrzennego utracili możliwość:

a) prowadzenia takiej hodowli (§ 60 ust. 2 pkt 4 uchwały); b) rozbudowy infrastruktury niezbędnej do prowadzenia chowu w dotychczasowym rozmiarze (§ 60 ust. 2 pkt 5a i § 61 ust. 1, 2 pkt 2a, 65 ust. 1 i 2);

2)

pkt 1).

W uzasadnieniu skargi skarżący podnieśli, że są właścicielami nieruchomości położonej w G. przy ul. A, oznaczonej w ewidencji gruntów nr (...). Na działce tej stoi dom mieszkalny i chlewnia. Chlewnię o obsadzie 36 DPJ (Dużych Jednostek Przeliczeniowych Inwentarza) pobudowali na podstawie ostatecznej decyzji - pozwolenia na budowę Starosty Powiatowego w R. z dnia (...), nr (...). Wydanie tej decyzji poprzedzone zostało wydaniem ostatecznej decyzji o warunkach zabudowy z dnia (...), nr (...), wydanej przez Burmistrza K. Chlewnia ta o powierzchni zabudowy 300 m², powierzchni użytkowej 263,57 m² i kubaturze 1.560 m³ została wybudowana i przyjęta do użytkowania przez Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w dniu (...). Stosowne potwierdzenia zostały przesłane m.in. do wiadomości Urzędowi Miasta w K.

Skarżący podnieśli, że przystępując do realizacji przedmiotowej inwestycji uzyskali informację, że ich działka o nr (...) zgodnie z poprzednio obowiązującym planem przestrzennego zagospodarowania Gminy K., zatwierdzony uchwałą Rady Miejskiej w Kamieńsku uchwałą nr XXIV/208/97 z 17 czerwca 1997 r., położona była na terenie oznaczonym symbolem A 2a MN, MR - tereny położone w strefie rolniczej przeznaczone pod zabudowę mieszkaniowo-usługową (projektowany teren zabudowy mieszkaniowej oraz zagrodowej o niskiej intensywności zabudowy). Chów świń w rozmiarze określonym w pozwoleniu na budowę do 36 DJP jest prowadzony przez skarżących od daty przyjęcia chlewni do użytkowania (rok 2007 do chwili obecnej).

Zdaniem skarżących, zaskarżony miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego wprowadził w części dotyczącej możliwości zagospodarowania wspomnianej działki nr (...) skarżących znaczne ograniczenia, które w istocie rzeczy uniemożliwiają wykorzystywanie tej działki zgodnie z przeznaczeniem sprzed uchwaleniem tego planu, a w szczególności prowadzenia chowu świń w dotychczasowym zakresie. Przede wszystkim działka nr (...) została podzielona na dwie części o różnym sposobie zagospodarowania, które rozdzielono drogą wewnętrzną (KOD). Jedna część działki, na której znajduje się budynek mieszkalny i chlewnia, wyznaczona została pod tereny budowy zagrodowej (symbol RM na rysunku planu), a druga część za drogą zaliczona została do terenów rolniczych (symbol R). W stosunku do terenu RM w § 60 ust. 2 pkt 4a uchwały wprowadzono zakaz chowu lub hodowli zwierząt w liczbie większej niż 5 dużych jednostek przeliczeniowych inwentarza (DPJ) oraz ograniczono możliwość maksymalnej powierzchni i zabudowy w stosunku do powierzchni działki do 50% (§ 60 ust. 2 pkt 5a). Na terenach rolniczych obowiązuje całkowity zakaz zabudowy (§ 61 ust. 2 pkt 2a) z wyjątkiem inwestycji celu publicznego. W wyniku takich zapisów planu miejscowego skarżący: - nie powinni prowadzić chowu świń w dotychczasowym rozmiarze, ponieważ ich chlewnia przystosowana jest do rozmiarów znacznie przekraczających limit z § 60 ust. 2 pkt 4a (limit 5 DJP - rozmiar hodowli małżonków Ł. 36 DJP); - nie

mają możliwości nie tylko rozbudowy chlewni, ale także posadowień na swojej działce budynków, czy budowli stanowiących niezbędną infrastrukturę dla utrzymania stanu na aktualnym poziomie tj. do 36 DJP; - część działki nr (...), która została wskazana jako tereny rolne została faktycznie w całości wyłączona spod zabudowy pomimo, że wcześniej taka możliwość istniała; - podzielenie działki nr (...) na dwie części o różnych przeznaczeniu oraz rozdzielenie tych części drogą wewnętrzną w oczywisty sposób narusza interes skarżących i jest zupełnie niezrozumiałe, jeśli zauważy się, że działki, które zostały przeznaczone na cele rolne, sąsiadujące z działką nr (...), miały dostęp do drogi publicznej.

W ocenie skarżących, miejscowy plan zagospodarowania powinien być zgodny z zapisami w Studium. Taki wniosek wynika wprost z treści art. 28 pkt 1 u.p.z.p. W Studium, które zostało przyjęte przez Radę Miejską w Kamieńsku 30 lipca 2007 r., we fragmencie dotyczącym interesów skarżących sformułowano zakaz lokowania dużych ferm zwierzęcych w terenach mieszkalnych, możliwość lokowania małych zakładów przetwórstwa rolnego z ograniczeniem uciążliwości do granic własności. Nie zdefiniowano jednak pojęcia "dużych ferm zwierzęcych", dlatego w skonkretyzowaniu tego określenia pomocna może być, na potrzeby niniejszej sprawy, treść rozporządzenia RM z 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. Nr 213, poz. 1397 z późn. zm.). Rozporządzenie to wprawdzie nie obowiązywało w dacie uchwalania Studium, jednakże było aktem prawnym istniejącym już w dacie uchwalania zaskarżonego planu miejscowego. W rozporządzeniu tym wprowadzono trzy wielkości dla chowu lub hodowli zwierząt na potrzeby opracowywania raportu oddziaływania na środowisko, tj. - 210 DJP (§ 2 ust. 1 pkt 51); - 60 DJP (§ 3 ust. 1 pkt 102); - 40 DJP (§ 3 ust. 1 pkt 103). W ocenie prawodawcy obojętne są dla oceny oddziaływania na środowisko chów lub hodowla zwierząt w liczbie mniejszej niż 40 DJP nawet wówczas, gdy działalność taka będzie prowadzona w odległości mniejszej niż 100 m od zabudowań. Taka kwalifikacja rozmiarów produkcji zwierzęcej upoważnia do formułowania tezy, że chów lub hodowla zwierząt w liczbie mniejszej niż 40 DJP nie może być zaliczana do dużych ferm zwierzęcych w rozumieniu Studium. Tymczasem w uchwalonym planie miejscowym Gminy K. dla obrębu wsi G. wprowadzono zakaz chowu i hodowli zwierząt w ilości większej niż 5 DJP. To wskazuje na sprzeczność zapisów planu ze Studium. Sprzeczność ta godzi w sposób oczywisty w prawa skarżących, którzy na podstawie ostatecznej decyzji administracyjnej nabyli prawo do prowadzenia chowu lub hodowli zwierząt w ilości do 36 DJP i prawo to realizowali.

Według skarżących, równie dyskryminujące są dla nich zapisy zaskarżonej uchwały, dotyczące maksymalnej powierzchni zabudowy do powierzchni działki (§ 60 ust. 2 pkt 4a) w połączeniu z podziałem działki nr (...) na dwie części o symbolach RM i R (tj. z prawem i bez prawa zabudowy). Rozdzielenie jeszcze tych dwóch części, drogą przebiegającą przez tę działkę wyklucza jakąkolwiek zabudowę uzupełniającą na jednej bądź drugiej części. Byłoby inaczej, gdyby cała działka nr (...) przeznaczona byłaby

pod zabudowę zagrodową (RM).

Zaskarżona uchwała narusza również konstytucyjną zasadę ochrony praw nabytych. Zasada ochrony praw nabytych zapewnia ochronę praw podmiotowych, zarówno publicznych, jak i prywatnych nabytych w drodze skonkretyzowanych decyzji, przyznających świadczenia, jak i praw nabytych in abstracto (zgodnie z ustawą przed zgłoszeniem wniosku o ich przyznanie), a także ekspektatyw maksymalnie ukształtowanych, tj. takich, które spełniają wszystkie zasadnicze przesłanki ustawowe nabycia praw pod rządami danej ustawy bez względu na stosunek do nich późniejszej ustawy.

W ocenie skarżących, ochronie mogą podlegać zarówno prawa nabyte wskutek skonkretyzowanego aktu stosowania prawa (wyroku czy decyzji), jak i prawa nabyte in abstracto na podstawie ustawy, przed zgłoszeniem wniosku o ich przyznanie. Wynika z tego, że zasada ochrony praw słusznie nabytych nie jest uzależniona od wszczęcia postępowania mającego na celu aktualizację uprawnienia. Skoro zatem skarżący, dopełniając wszystkich wymaganych procedur, uzyskali ostateczną decyzję administracyjną uprawniającą do realizacji inwestycji, którą to następnie zrealizowali (pozwolenie na budowę), to mają prawo domagać się ochrony prawnej dla realizacji celu związanego postawionymi budynkami. Oczekiwanie tego nie może niweczyć wydanie aktu prawa miejscowego w postaci planu zagospodarowania przestrzennego.

Zdaniem skarżących, sprzeczność (opisaną powyżej) zapisów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z treścią Studium spowodowała naruszenie art. 20 ust. 1 u.p.z.p., a podział działki nr (...) na dwie części, w tym jedna bez prawa zabudowy z jednoczesnym jej oddzieleniem drogą dojazdową oraz ograniczeniem w zakresie chowu i hodowli zwierząt naruszył art. 2, 21 ust. 1, art. 64 Konstytucji RP w zw. z art. 4 ust. 1 u.p.z.p., w tym także konstytucyjną zasadę ochrony praw nabytych.

Na koniec skarżący wskazali, że pismem z dnia 8 lipca 2016 r., nadanym w dniu 11 lipca 2016 r., skarżący wezwali Radę Miejską w K. do zaprzestania naruszenia prawa uchwałą nr XXXV/368/13 z dnia 26 czerwca 2013 r. w części dotyczącej działki (...) położonej w miejscowości G., ul. A w zakresie określonym powyżej w niniejszej skardze. Ponieważ do dnia wniesienia skargi organ nie udzielił odpowiedzi na powyższe wezwanie, wystąpienie ze skargą okazało się konieczne.

Na tej podstawie skarżący wniesli o uchylenie uchwały w części dotyczącej działki (...) położonej w miejscowości G., ul. A, tj. § 60 ust. 4a, § 60 ust. 2 pkt 4, § 60 ust. 2 pkt 5a i § 61 ust. 1, 2 pkt 2a, § 65 ust. 1 i 2 oraz innych jej przepisów, które są niezbędne dla przywrócenia tejże działce przeznaczenia zgodnego z jej charakterystyką i właściwościami oraz sposobem wykorzystywania sprzed przyjęcia kwestionowanej uchwały, jak również wykreślenia z jej obszarów drogi dojazdowej. Po drugie skarżący wniesli o dopuszczenie i przeprowadzenie dowodów z dokumentów załączonych do skargi na okoliczności wskazane w uzasadnieniu. Ponadto skarżący wniesli o zasądzenie od Rady Miejskiej w K. na ich rzecz kosztów postępowania według norm przepisanych.

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska w K. wyjaśniła, że zgodnie z treścią art. 3 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, z wyjątkiem morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej oraz terenów zamkniętych, należy do zadań własnych gminy. Tym samym miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego może skutecznie kształtować i ograniczać korzystanie z prawa własności do nieruchomości. W świetle powyższego przepisu to do zadań własnych gminy należy tzw. władztwo planistyczne. Organy planistyczne muszą przy tworzeniu aktów prawa miejscowego wyważyć różne wartości chronione konstytucyjnie (prawo własności, ochrona środowiska, ochrona przyrody) oraz uwzględniać interes publiczny (dobro wspólne). Władztwo planistyczne obejmuje samodzielne ustalenie przez gminę przeznaczenia terenów, rozmieszczenia inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy.

Następnie organ podkreślił, że przystępując do sporządzenia planu zagospodarowania przestrzennego, a następnie uchwalając ten plan dla obszarów w obrębie geodezyjnym G. i B. w gminie K., wzięto pod uwagę interes publiczny mieszkańców (dobro wspólne). Jak wynika z zapisów planu, tereny objęte planem w znacznej części przewidziane zostały pod tereny zabudowy zagrodowej, oznaczone na rysunku planu symbolem RM. Dlatego też konieczne było ograniczenie na powyższych terenach możliwości chowu lub hodowli w liczbie większej niż 5 dużych jednostek przeliczeniowych inwentarza (DJP). Brak powyższych zapisów lub zwiększenia liczby chowu lub hodowli dużych jednostek przeliczeniowych, skutkowałby zaistnieniem uciążliwości dla okolicznych mieszkańców, jak i dla osób, które zamierzałyby w przyszłości osiedlić się na tych terenach. Z kolei objęcie w zaskarżonym planie części działki (...), jako terenów rolniczych (symbol R) było spowodowane koniecznością ochrony gruntów rolnych o wysokiej klasie bonitacyjnej (klasa III), które nie zostały wyłączone z produkcji rolnej. Z uwagi na przewidziany w planie rozwój zabudowy zagrodowej na działkach sąsiadujących z działką (...) zachodziła również konieczność wytyczenia drogi zapewniającej dojazd do nieruchomości mieszkańcom. Droga dojazdowa (KDD) zapewnia bowiem dojazd do kilkunastu nieruchomości.

Zdaniem organu, nie sposób także przyjąć, iż ustalenie planu miejscowego w zakresie układu komunikacyjnego przekracza władztwo planistyczne w dążeniu do zaspokojenia zobiektywizowanych potrzeb ogółu lokalnej społeczności. Ponadto zapewnienie powyższej rozbudowy komunikacji i infrastruktury technicznej przez organ uchwałodawczy było obowiązkowe, zgodnie z postanowieniami art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

W ocenie organu, nieuprawniony jest zarzut naruszenia art. 2, art. 21 ust. 1 oraz art. 64 Konstytucji RP w związku z art. 4 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Bowiem to właśnie

ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości. Zatem, nie ulega wątpliwości, że akty planistyczne w sposób pośredni bądź bezpośredni wpływają na sposób wykonywania prawa własności. Ustawodawca uprawniał organ stanowiący gminy do działania w sferze prawa publicznego i oddziaływania na treść praw ze sfery prawa cywilnego, a pośrednio na stosunki cywilnoprawne. Dokonane ustalenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego mogą wpływać na swobodę korzystania z rzeczy przez osoby posiadające do niej tytuł prawny, ograniczając ją poprzez przeznaczenie danej nieruchomości na ściśle określony cel, do których to ograniczeń uprawniona jest ustawowo rada gminy. Wobec powyższego miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, mimo niosących w swej treści ograniczeń w wykonywaniu prawa własności nieruchomości, nie narusza konstytucyjnej ochrony własności, przewidzianej w art. 21 Konstytucji RP. Trudno również, zdaniem organu, podzielić pogląd, że Rada Miejska w K. naruszyła przepis art. 64 ust. 1 Konstytucji RP, skoro ustawodawca dopuścił naruszenie prawa własności, jeżeli ograniczenia te wynikają z mocy ustawy (art. 64 ust. 3 Konstytucji RP). Nie można tym samym podzielić poglądu, że ingerencja w prawo własności była nieuprawniona czy merytorycznie nieuzasadniona, a Rada Miejska w K. działała wbrew powszechnie obowiązującym przepisom prawa w tym zakresie i przekroczyła ustawowe granice.

Podkreślono również, iż zaskarżony projekt planu wraz z prognozą skutków wpływu ustaleń planu na środowisko przyrodnicze był wyłożony do publicznego wglądu w dniach od 14 marca do 4 kwietnia 2011 r. w siedzibie Urzędu Miejskiego w K. oraz ponownie w dniach od 11 lutego do 4 marca 2013 r. Wszystkie uwagi złożone w ustawowym terminie zostały rozpatrzone. Skarżący w terminie ustawowym nie wnieśli żadnych uwag.

Odnosząc się do zarzutu, podnoszonego przez skarżących w zakresie niezgodności zaskarżonego planu z zapisami studium uwarunkowań, organ uznał, że jest on również bezzasadny. Powołując się na orzecznictwo sądów administracyjnych organ wskazał, że jakkolwiek studium nie jest aktem prawa miejscowego, a aktem prawa wewnętrznego, to jako akt planistyczny kształtuje politykę przestrzenną gminy i wiąże organy gminy przy sporządzeniu i uchwaleniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (art. 9 ust. 4 oraz art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Ustalenia planu miejscowego stanowią konsekwencję ustaleń studium. Dysponując władztwem planistycznym gmina może zmienić w planie miejscowym dotychczasowe przeznaczenie określonych obszarów gminy, ale jedynie w granicach zakreślonych ustaleniami studium. Zgodność planu miejscowego ze studium nie oznacza jednak obowiązku dosłownego przeniesienia zapisu ze studium do planu, lecz uszczegółowienie tych zapisów co do możliwości zagospodarowania terenu, którego plan dotyczy. Studium służy określeniu polityki przestrzennej gminy i lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego, zatem

jako taki jest ogólniejszy od planu miejscowego. Wymagana zgodność planu ze studium nie może polegać na zgodności dosłownej, gdyż nie wszystkie ustalenia studium mogą być przeniesione do planu miejscowego. Plan miejscowy musi być zgodny z ustaleniami studium, jednakże jego treść, z uwagi na bardziej szczegółowy charakter planu miejscowego, może ulec skonkretyzowaniu, przy zachowaniu istoty zapisów, zawartych w studium w zakresie wskazanych w nim uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. O szczegółowości zaś zapisów w studium, co do kierunków zagospodarowania danego terenu decyduje sama właściwa rada gminy. Plan może rozwijać i uszczegóławiać rozwiązania przyjęte w studium i nie powoduje to niezgodności ze studium.

W ocenie organu, Rada Miejska w K. miała nie tylko prawo, ale i wręcz obowiązek uszczegółowić zapisy studium, co uczyniła zakazując prowadzania na terenach objętych planem chowu i hodowli zwierząt w liczbie większej niż 5 dużych jednostek przeliczeniowych inwentarza (DJP). W ocenie Rady, przy dokonywaniu uszczegółowienia planu miejscowego nie należy posilkować się rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, gdyż przepisy powyższego rozporządzenia określają wyłącznie rodzaje przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko oraz rodzaje przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko. Do powyższego rozporządzenia nie odnoszą się natomiast regulacje prawne, określające zasady opracowywania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Ponadto, zdaniem organu, zaskarżona uchwała nie narusza praw nabytych przez skarżących w związku z realizacją inwestycji na podstawie ostatecznej decyzji pozwolenia na budowę, na podstawie której skarżący wybudowali budynek inwentarski o obsadzie 36 DJP. Uregulowania w przedmiotowym zakresie zawarte zostały w art. 65 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Rozwiązanie przyjęte w art. 65 ust. 2 ustawy stanowią wyraz realizacji zasady pewności obrotu prawnego, a przede wszystkim ochrony praw nabytych. Zgodnie z tym przepisem, stan niezgodności między pozwoleniem na budowę, a treścią planu miejscowego ma tylko ten skutek, że wówczas stroną wiąże stan prawny, wynikający z pozwolenia na budowę. Jeżeli więc ustawodawca uregulował sytuację, w której uchwalony plan miejscowy jest niezgodny z wcześniej wydanym pozwoleniem na budowę to oznacza, iż treść takich pozwoleń na budowę nie ma charakteru wiążącego i przesądzającego o treści poszczególnych zapisów planu miejscowego, tym samym Rada Miejska w K. nie była związana treścią tej decyzji przy opracowywaniu do ustaleń planu. Powyższe jednoznacznie wskazuje, iż wbrew twierdzeniom skarżących mogą oni nadal prowadzić działalność w zakresie określonym ostateczną decyzją pozwolenia na budowę, pomimo, iż pozostaje ona w sprzeczności z ustaleniami planu.

W związku z powyższym Rada Miejska w K. wniosła o oddalenie skargi.

W piśmie z dnia 16 marca 2017 r. organ wskazał, iż działka nr (...), należąca do skarżących jedynie

częściowo składa się z gruntów o klasie bonitacyjnej IIIB, co znalazło swoje odzwierciedlenie w przebiegu podziału planistycznego. Do pisma załączony został fragment mapy glebowo rolnej oraz mapy ewidencyjnej z zaznaczoną działką skarżących.

Uzasadnienie prawne

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga w części zasługuje na uwzględnienie.

Stosownie do treści art. 3 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 718 z późn. zm.), powoływanej dalej jako p.p.s.a., sądy administracyjne sprawują w zakresie swojej właściwości kontrolę działalności administracji publicznej. Kognicji sądu administracyjnego, na mocy art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a., poddane zostały także akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej. Takim aktem prawa miejscowego bez wątpienia jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego.

Sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a., 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 (art. 147 § 1 p.p.s.a.). Natomiast w razie nieuwzględnienia skargi sąd skargę oddala (art. 151 p.p.s.a.).

W pierwszej kolejności należy przypomnieć, iż stosownie do treści art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 446 z późn. zm.) każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może - po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia - zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego. Zatem przesłanką skutecznego wniesienia skargi do sądu administracyjnego na uchwałę planistyczną, oprócz wezwania do usunięcia naruszenia (co w sprawie miało miejsce), jest nie tylko posiadanie interesu prawnego, ale i jego naruszenie.

Źródłem interesu prawnego lub uprawnienia, o którym mowa w art. 101 ust. 1 u.s.g. jest przy tym norma prawa materialnego, zaś interes prawny niekoniecznie musi mieć podstawę w przepisach materialnych prawa administracyjnego (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 lutego 2010 r., sygn. akt II OSK 1981/09, dostępny w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych na stronie internetowej <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). Naruszenie tego interesu następuje więc wtedy, gdy zaskarżonym aktem zostaje odebrane lub ograniczone jakieś prawo skarżącego, wynikające z przepisów prawa materialnego, względnie zostanie nałożony na niego nowy obowiązek lub też zmieniony obowiązek dotychczas na nim ciążyący. (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 czerwca 2009 r., w

sprawie o sygn. akt II OSK 205/09, dostępny w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Niewątpliwie skarżący, legitymując się prawem własności nieruchomości objętej zakresem zaskarżonej uchwały, posiadają interes prawny w kwestionowaniu ustaleń w niej przyjętych. Granice zaskarżenia, wyznaczone w cytowanym art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym naruszeniem interesu prawnego wskazują zaś, iż sąd może dokonywać oceny zaskarżonej uchwały tylko w zakresie wyznaczonym granicami przysługującego skarżącym interesu prawnego. Jeżeli więc skarżący posiadają w sprawie interes prawny, wynikający z przysługiwania mu prawa własności działki nr (...), położonej w miejscowości G. to granicami oceny przez Sąd naruszenia tego interesu prawnego jest zakres ustaleń zaskarżonej uchwały, odnoszący się do wskazanej działki gruntu. (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 września 2011 r., sygn. akt IV SA/Wa 884/11, dostępny w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

W realiach niniejszej sprawy skarżący w dniu 11 lipca 2016 r. (data nadania w urzędzie pocztowym) wezwali Radę Miejską w K. do usunięcia naruszenia prawa. Do dnia wyrokowania Rada nie zajęła stanowiska w przedmiocie wezwania, zaś przedmiotową skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi wniesiono w dniu 8 września 2016 r. (data nadania w urzędzie pocztowym). Mając zatem na uwadze stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego zawarte w uchwale z dnia 2 kwietnia 2007 r., sygn. akt II OPS 2/07 (ONSAiWSA 2007/3/60), stwierdzić należy, iż skarga została wniesiona w terminie.

Przechodząc natomiast do oceny zasadności skargi wskazać należy, że kontrola sądu administracyjnego w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie może dotyczyć celowości (racjonalności) czy słuszności dokonywanych w nim rozstrzygnięć, lecz ogranicza się jedynie do badania zgodności z prawem podejmowanych uchwał, a zwłaszcza przestrzegania zasad planowania oraz określonej ustawą procedury planistycznej. Jak słusznie akcentuje się w orzecznictwie, sąd administracyjny nie posiada kompetencji do merytorycznej oceny trafności i celowości rozwiązań planu, skoro jedynym kryterium dopuszczalnym w postępowaniu sądowym jest kryterium legalności (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 grudnia 2010 r., w sprawie o sygn. akt II OSK 1947/10 i z dnia 23 czerwca 2010 r., w sprawie o sygn. akt II OSK 834/100, dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Zgodnie natomiast z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. 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.

Z mocy art. 3 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, gminie przysługuje niekwestionowane władztwo planistyczne, realizowane w drodze uchwalenia miejscowego planu

zagospodarowania przestrzennego, w którym rada gminy ustala przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenu. Przepis ten upoważnia gminę do wprowadzania na jej obszarze określonych ograniczeń w wykonywaniu prawa własności poprzez ustalenie w akcie prawa miejscowego przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenu, oczywiście pod warunkiem, że ograniczenia te gmina wprowadza w odpowiedniej proporcji do celów koniecznych dla zapewnienia racjonalnej gospodarki przestrzennej stanowiącej element szeroko rozumianego porządku publicznego. Rada Miejska w K., jako organ ustawowo odpowiedzialny za uchwalenie prawa miejscowego w zakresie planowania przestrzennego, posiada w granicach prawa samodzielność oraz swobodę decydowania o losach wszelkiej procedury planistycznej. Owa samodzielność i swoboda nie jest jednak nieograniczona. Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o planowaniu ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 1 omawianej ustawy, rada gminy jest obowiązana do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego przeznaczenia terenów. Uprawnienia przyznanego w art. 3 ust. 1 ustawy gmina nie może wykonywać dowolnie. Przepis art. 1 ust. 2 pkt 1 i 9 ustawy o planowaniu przewiduje, że w zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury oraz potrzeby interesu publicznego, ale nakazuje także uwzględniać prawo własności - art. 1 ust. 2 pkt 7 ustawy. Brzmienie przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jednoznacznie wskazuje, że "interes publiczny" nie uzyskał prymatu w odniesieniu do interesu jednostki. Przyjęte w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym rozwiązania prawne oparte są na zasadzie równowagi interesu ogólnopublicznego, interesu gminy i interesu jednostki. Oznacza to obowiązek rozważnego wyważenia praw indywidualnych (interesów obywateli) i interesu publicznego. Ma to szczególne znaczenie w przypadku kolizji tych interesów, wynikającym np. z prawa własności nieruchomości gruntowych na co powołują się skarżący w rozpoznawanej sprawie, czyniąc przedmiotem skargi zapisy kontestowanej uchwały, sprzeczające się do następujących kwestii:

1.

ograniczenia dotychczasowego sposobu zagospodarowania terenu objętego jednostką planistyczną RM poprzez wprowadzenie zakazu chowu lub hodowli zwierząt w liczbie większej niż 5 DJP;

2.

ograniczenia zabudowy terenu objętego jednostką planistyczną RM poprzez wprowadzenie maksymalnej powierzchni zabudowy: 50% (poza granicami strefy ochrony konserwatorskiej "B");

3.

ograniczenia dotychczasowego sposobu zagospodarowania terenu objętego jednostką planistyczną R poprzez wprowadzenie całkowitego zakazu jakiegokolwiek zabudowy;

4.

podzielenia działki skarżących nr (...) planowaną drogą KDD.

Odnosząc się do pierwszego ze wskazanych zagadnień podnieść należy, że w orzecznictwie sądów administracyjnych, ukształtowanym w toku kontroli aktów planistycznych przyjmuje się, że choć przepisy rozporządzenia z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko nie mogą stanowić bezpośredniej podstawy do wprowadzania pewnych ograniczeń w planie, to jednak przepisy te mogą posłużyć organowi przy określaniu szczególnych warunków zagospodarowania oraz ograniczania w ich użytkowaniu (art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p.). (por. np. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 lutego 2015 r., sygn. akt II OSK 2233/13 i z dnia 15 listopada 2007 r., sygn. akt II OSK 916/07, oraz Wojewódzkich Sądów Administracyjnych w Poznaniu z dnia 21 lipca 2010 r., sygn. akt II SA/Po 361/10, w Gliwicach z dnia 29 października 2012 r., sygn. akt II SA/Gl 647/12, w Szczecinie z dnia 3 września 2015 r., sygn. akt II SA/Sz 271/15, w Warszawie z dnia 25 lutego 2016 r., sygn. akt IV SA/Wa 3421/15, z dnia 19 września 2016 r., sygn. akt IV SA/Wa 750/16 i z dnia 9 grudnia 2016 r., sygn. akt IV SA/Wa 2446/16 (wszystkie dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

W rozpoznawanej sprawie wszakże organ wprowadził limit dużo niższy od najniższego ustalonego rozporządzeniem. Mianowicie rozporządzenie za minimalną ilość DJP, którą można hodować lub chować po przeprowadzeniu oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, ustaliło 40 DJP i to tylko i wyłącznie w sytuacji, gdy przedsięwzięcie będzie prowadzone w odległościach mniejszych niż wskazanych w rozporządzeniu (§ 3 ust. 1 pkt 103 lit. a rozporządzenia). A contrario - jeżeli ktoś zamierza prowadzić taką działalność w odległościach większych od wskazanych w rozporządzeniu, albo w liczbie mniejszej niż 40 DJP, to nie musi uzyskiwać środowiskowej zgody na realizację przedsięwzięcia. Ustawodawca bowiem wyszedł z założenia, że chów lub hodowla zwierząt w liczbie do 40 DJP nie może w żaden negatywny sposób wpływać na środowisko. Z tej przyczyny twierdzenia organu, że powoływanie się przez skarżących na regulację ww. rozporządzenia jest bezpodstawne, w świetle przywołanego wyżej orzecznictwa sądowego, nie może znaleźć aprobaty.

Skoro zatem to nie względy środowiskowe zdecydowały o wprowadzeniu limitu, oznacza to, że organ kierował się względami pozaustawowymi, takimi jak uciążliwość dla otoczenia, immisje sąsiedzkie etc. W tym zakresie natomiast, rozumiejąc co do zasady nastawienie potencjalnych nabywców nieruchomości przeznaczonych pod zabudowę (na które powołuje się strona przeciwna), nie można zapominać, że

regulacja planistyczna w kontrolowanym zakresie odnosi się do terenów zabudowy zagrodowej. I choć w przepisach ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym próżno jest szukać definicji tego pojęcia, to wydaje się, że w tym zakresie można posiłkować się definicją z rozporządzenia z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 75, poz. 690 z późn. zm.), zgodnie z którym przez zabudowę zagrodową należy rozumieć w szczególności budynki mieszkalne, budynki gospodarcze lub inwentarskie w rodzinnych gospodarstwach rolnych, hodowlanych lub ogrodniczych oraz w gospodarstwach leśnych (§ 3 pkt 3). Innymi słowy chów lub hodowla zwierząt jest nieodłącznym elementem zabudowy w gospodarstwie rolnym. Skoro tak, zasadny jest zarzut skargi, że ograniczenia wprowadzone do planu w sposób nieuprawniony pozbawiły skarżących możliwości użytkowania ich nieruchomości w sposób zgodny z ogólnie przyjętym rozumieniem zabudowy zagrodowej. Trafnie też wskazują skarżący na sprzeczność uregulowania § 60 ust. 2 pkt 4 lit. a zaskarżonej uchwały z treścią obowiązującego Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Kamieńsk, przyjętego uchwałą Rady Miejskiej w Kamieńsku nr XVI/145/11 z dnia 30 listopada 2011 r. Określając bowiem kierunki i wskaźniki, dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym terenów wyłączonych spod zabudowy studium przy zabudowie zagrodowej wprowadziło zakaz lokowania dużych ferm zwierzęcych w terenach mieszkalnych, możliwość lokowania małych zakładów przetwórstwa rolnego z ograniczeniem uciążliwości do granic własności (str. 46). Jakkolwiek nie ma przy tym wątpliwości, do należy rozumieć pod pojęciem "fermy zwierzęcej" - gospodarstwo rolne o cechach przedsiębiorstwa specjalizujące się w określonej produkcji - to jednak pojawia się problem z oceną, kiedy ferma jest mała, a kiedy duża. W ocenie Sądu, również w tym wypadku, na co trafnie wskazują skarżący, możliwe jest posłużenie się "widelkami" zawartymi w rozporządzeniu z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko - małe fermy (nieprzekraczające progu 40 DJP), średnie fermy (o obsadzie między 40 a 60 DJP), duże fermy (o obsadzie między 60 a 210 DJP), bardzo duże fermy (o obsadzie powyżej 210 DJP). Zatem ograniczenie chowu lub hodowli zwierząt gospodarskich do 5 DJP należy potraktować, jako niezgodne z zapisami studium, co świadczy o niezgodności z prawem § 60 ust. 2 pkt 4 lit. a skarżonego planu tym bardziej, że § 18 ust. 1 planu dopuszcza możliwość realizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko wyłącznie poza terenami zabudowy mieszkaniowej i zagrodowej. Skoro zatem chów zwierząt w liczbie poniżej 40 DJP nie zalicza się do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, to brak podstaw, żeby ograniczać dodatkowo sposób zagospodarowania terenów o symbolu RM przez wprowadzenie limitu chowu lub hodowli zwierząt w liczbie nieprzekraczającej 5 DJP. Nie jest natomiast trafna argumentacja skargi, zasadzająca się na konstatacji, że wprowadzenie ww. ograniczenia spowoduje brak możliwości dalszego prowadzenia dotychczasowej działalności rolniczej (chów zwierząt). Zgodnie bowiem z art. 35 u.p.z.p. tereny, których przeznaczenie plan miejscowy zmienia, mogą być

wykorzystywane w sposób dotychczasowy do czasu ich zagospodarowania zgodnie z tym planem, chyba że w planie ustalono inny sposób ich tymczasowego zagospodarowania. Ponieważ w planie nie przewidziano innego sposobu tymczasowego zagospodarowania terenu skarżących (§ 16 m.p.z.p.) to oznacza, że skarżący dalej mogą prowadzić chów świń tak jak dotychczas, czyli w budynku inwentarskim o maksymalnej dopuszczalnej obsadzie w liczbie 36 DJP. W tym zakresie decyzja o pozwoleniu na budowę budynku inwentarskiego oraz potwierdzenie przyjęcia go do użytkowania pozostają w mocy. Nie ma przy tym potrzeby odwoływania się do art. 65 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 u.p.z.p., bowiem przepis ten dotyczy jedynie mocy prawnej decyzji o warunkach zabudowy. Z chwilą wydania pozwolenia na budowę decyzja o warunkach zabudowy zostaje skonsumowana i nie ma potrzeby jej wygaszania. Rację ma natomiast organ, że fakt wydania pozwolenia na budowę nie zakazuje wprowadzania w planie miejscowym ograniczeń w sposobie zagospodarowania tego terenu. Ewentualne ograniczenia odnoszą się będą wyłącznie do zabudowy terenu nowymi obiektami, dla których wymagane będą odrębne pozwolenia na budowę.

Jeżeli natomiast chodzi o wprowadzenie maksymalnej powierzchni zabudowy na poziomie 50% (dla jednostki planistycznej RM), nie stanowi on o nadużyciu władztwa planistycznego. Organ ma bowiem nie tylko prawo ale i obowiązek określania intensyfikacji zabudowy na określonym terenie (art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p.). Przyjęty wskaźnik zgodny jest z ustaleniami studium (str. 46 lit. c tiret 6). To zaś, że skarżący nie będą mogli rozbudować budynku inwentarskiego na potrzeby prowadzonej produkcji rolnej (chów zwierząt) nie oznacza o naruszeniu zasady proporcjonalności. Działalność dotychczasowa będzie bowiem mogła być przez skarżących prowadzona, a tego rodzaju zapis ogranicza jedynie możliwość zwiększenia jej intensywności.

Również objęcie w planie części działki skarżących jednostką planistyczną (R) - tereny rolnicze i wprowadzenie tam zakazu zabudowy, nie jest przekroczeniem władztwa planistycznego. Przede wszystkim należy zauważyć, że grunt ten nie był zabudowany, a ponadto był wykorzystywany wyłącznie rolniczo. Sięgając do zapisów studium, na stronie 44, wprowadzono ograniczenie lokalizacji zabudowy ze względu na ochronę walorów przyrodniczych i między innymi tym ograniczeniem zostały objęte gleby klasy III. Z kolei, jak wynika z rysunku do studium oraz załączonych w toku postępowania sądowoadministracyjnego mapy glebowo - rolnej i ewidencyjnej, teren działki (...) został określony jako teren rolny o wyższych klasach bonitacyjnych (zdecydowana większa pow. terenu) oraz jako teren rolny o niższych klasach bonitacyjnych (niewielki fragment powierzchni). W obu przypadkach, tzn. na tych terenach, rysunek studium dopuszczał zabudowę związaną z produkcją rolniczą na podstawie przepisów odrębnych. Nie jest jasne o jakie przepisy chodziło autorom studium, niewątpliwie jednak dopuszczenie zabudowy na terenach rolniczych było jedynie warunkowe. Na pytanie zatem czy wyłącznie części działki skarżących spod jakiegokolwiek zabudowy (także stricte związanej z prowadzoną działalnością rolniczą) było dopuszczalne,

odpowiedzieć należy twierdząco, bowiem znaczna część terenu działki skarżących składa się z gleb o III klasie bonitacyjnej, co oznacza, że zabudowa tej działki, nawet obiektami służącymi do produkcji rolniczej, była i jest niewskazana, gdyż prowadziłaby do utraty albo ograniczenia wartości użytkowej, a nawet do degradacji gruntu rolnego. Natomiast z przepisów ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2004 r. Nr 121, poz. 1266 z późn. zm.) wynika, że przez ograniczenie wartości użytkowej gruntów rozumie się całkowity zanik albo zmniejszenie zdolności produkcyjnej gruntów (art. 3 ust. 1 pkt 15), z kolei przez degradację gruntu rolnego należy rozumieć doprowadzenie gruntów do sytuacji, w której ich rolnicza lub leśna wartość użytkowa zmalała, w szczególności w wyniku pogorszenia się warunków przyrodniczych albo wskutek zmian środowiska oraz działalności przemysłowej, a także wadliwej działalności rolniczej (art. 4 ust. 1 pkt 16). Co prawda wg wspomnianej ustawy, gruntami rolnymi, są m.in. grunty pod wchodzącymi w skład gospodarstw rolnych budynkami mieszkalnymi oraz innymi budynkami i urządzeniami służącymi wyłącznie produkcji rolniczej oraz przetwórstwu rolno-spożywczemu (art. 2 ust. 1 pkt 3 u.o.g.r.l.), to jednak jednym z podstawowych zadań ustawy jest ochrona gruntów rolnych polegająca m.in. na zapobieganiu procesom degradacji gruntów rolnych. Z powyższego wynika, że na gruntach rolnych o wysokiej klasie bonitacyjnej powinno się raczej prowadzić gospodarkę rolniczą polegającą na uprawie ziemi, a nie pozwalać na zabudowę tego rodzaju gruntów. Zgodzić się zatem należy, że stanowiskiem organu, wyrażonym w odpowiedzi na skargę, że wyłącznie spod zabudowy gruntów o jednej z najwyższych klas bonitacyjnych nie jest niezgodne z postanowieniami studium i nie ogranicza prawa własności skarżących w sposób naruszający zasadę proporcjonalności.

Jeśli zaś chodzi o wytyczenie projektowanej drogi dojazdowej KDD w sposób, który faktycznie dzieli działkę skarżących na dwie części wskazać należy, że przepis art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nakłada na gminę obowiązek wyznaczenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego terenów pod drogi publiczne. Uchwalając plan miejscowy rada gminy jest zatem uprawniona do tego, aby po przeanalizowaniu lokalnych potrzeb, zdecydować o przeznaczeniu określonych terenów pod budowę nowych dróg, które utworzą sieć komunikacji na terenie gminy. Konieczność urządzania nowych dróg służących m.in. do swobodnego funkcjonowania mieszkańców, przemieszczania się służb komunalnych i ratowniczych, a co za tym idzie, przeznaczenie na ten cel terenów w planie zagospodarowania przestrzennego, mieści się w granicach zakresłych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Nie ulega wątpliwości, że wytyczenie drogi dojazdowej, która ma zapewnić obsługę komunikacyjną zagospodarowywanym terenom, jest jak najbardziej racjonalne i uzasadnione. W tym zakresie Gmina K. nie nadużyła swojego władztwa planistycznego. Niewątpliwie bowiem wprowadzona regulacja jest w stanie doprowadzić do zamierzonych skutków i jest niezbędna dla ochrony interesu

publicznego. Jednocześnie przy planowaniu przedmiotowej inwestycji musi dojść do naruszenia prawa własności osób będących właścicielami nieruchomości, przez które poprowadzona zostanie droga publiczna.

Rozważając natomiast kwestię, czy efekt wprowadzanej regulacji pozostaje w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na skarżących, z przyczyn wskazanych wyżej, skonkludować wypada, że brak jest podstaw do uznania by w sytuacji konfliktu między interesem indywidualnym a interesem publicznym, dokonując kwestionowanych przez skarżących wyborów w zakresie przeznaczenia terenu na określone cele, albo ustalając konkretne obowiązujące zasady zagospodarowania Gmina K. nie miała ku temu usprawiedliwionych podstaw i działała dowolnie, albo, by naruszyła prawo.

Z urzędu skontrolowano również zawartość aktu planistycznego (część tekstową i graficzną wraz z pozostałymi załącznikami), jego ustalenia oraz standardy dokumentacji planistycznej dla oceny czy w procesie jego uchwalania nie doszło do naruszenia zasad sporządzania planu. W przypadku planu jego zawartość (część tekstową i graficzną) określa art. 15 ust. 1 ustawy, przedmiot (a więc ustalenia) - art. 15 ust. 2 i 3 ustawy, natomiast standardy dokumentacji planistycznej (materiały planistyczne, skalę opracowań kartograficznych, stosowanych oznaczeń, nazewnictwa, standardów oraz sposobów dokumentowania prac planistycznych) - rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587). W nadesłanych do kontroli sądowej materiałach planistycznych nie dostrzeżono tego rodzaju naruszeń, które mogłyby być uznane za naruszenie zasad sporządzania planu. Odnosi się to również do trybu jego sporządzania, określonego w art. 14 ust. 1 oraz art. 17 i 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Biorąc pod uwagę powyższe, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. orzeczono o stwierdzeniu nieważności § 60 ust. 2 pkt 4 lit. a zaskarżonej uchwały, ze względu na naruszenie interesu prawnego skarżących. W pozostałej części, skargę jako niezasadną, oddalono na podstawie art. 151 p.p.s.a.

AG