

Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Poznaniu
61-815 Poznań, ul. Ratajczaka 10/12
WYDZIAŁ IV
tel. (61) 85-66-732 lub 85-66-865

Dnia 21 maja 2020 r.
Sygn. akt IV SA/Po 986/19

W odpowiedzi należy podać
sygnaturę akt Sądu

Rada Gminy Duszniki
/13m8d5icki/SkrytkaESP

DORĘCZENIE ODPISU WYROKU

W wykonaniu zarządzenia z dnia 17 marca 2020 r. sekretariat Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego doręcza – jako Organowi Administracji – odpis wyroku z dnia 11 marca 2020 r. wraz z uzasadnieniem.

Justyna Hołyńska-Matela

st. sekretarz sądowy

POUCZENIE

1. Od powyższego wyroku przysługuje skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego, w terminie 30 dni od daty doręczenia orzeczenia z uzasadnieniem, za pośrednictwem tutejszego Sądu, przy czym oddanie pisma w placówce Poczty Polskiej S.A. (będącej operatorem wyznaczonym w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe), albo placówce pocztowej operatora świadczącego pocztowe usługi powszechne w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej, Konfederacji Szwajcarskiej lub państwie członkowskim Europejskiego Porozumienia o wolnym Handlu (EFTA) – stronie umowy o europejskim Obszarze Gospodarczym, albo polskim urzędzie konsularnym jest równoznaczne z wniesieniem go do sądu (art. 83 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. z 2019 r. poz. 2325 z późn. zm. - zwanej dalej „p.p.s.a.”). Skarga kasacyjna złożona po upływie tego terminu zostanie odrzucona (art. 178 p.p.s.a.).
2. Skarga kasacyjna, pod rygorem odrzucenia, powinna być sporządzona przez pełnomocnika będącego adwokatem lub radcą prawnym albo doradcą podatkowym – w sprawach obowiązków podatkowych i celnych oraz w sprawach egzekucji administracyjnej związanej z tymi obowiązkami albo rzecznikiem patentowym – w sprawach własności przemysłowej.
3. Strony i ich przedstawiciele mają obowiązek zawiadomić sąd o każdej zmianie swojego zamieszkania, adresu do doręczeń lub siedziby. W razie zaniedbania tego obowiązku pismo sądowe pozostawia się w aktach sprawy ze skutkiem doręczenia, chyba że nowy adres jest sądowi znany (art. 70 § 1 i 2 p.p.s.a.).



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 11 marca 2020 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu
w składzie następującym:

Przewodniczący	sędzia	WSA	Maciej Busz (spr.)
	Sędzia	WSA	Monika Świerczak
	Asesor sądowy	WSA	Katarzyna Witkowicz-Grochowska

Protokolant st. sekr. sąd. Joanna Kujawa

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 11 marca 2020 r.
sprawy ze skargi Małgorzaty Tomikowskiej
na uchwałę Rady Gminy Duszniki
z dnia 26 marca 2019 r. nr VII/38/19
w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części działki
o nr ewid. 294 w Sędzinku

1. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości;
2. zasądza od Gminy Duszniki na rzecz skarżącej Małgorzaty Tomikowskiej kwotę 780 zł (siedemset osiemdziesiąt złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania.

Na oryginale właściwe podpisy

Za zgodność z oryginałem

Justyna Hołyńska-Matela
St. sekretarz sądowy



IV SA/Po 986/19

Uzasadnienie

Małgorzata Tomikowska (dalej jako skarżąca) wniosła do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu na podstawie art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tj. Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zm. — dalej jako „u.s.g.”) w zw. z art. 3 § 2 pkt 5 w zw. z art. 53 § 2a w zw. z art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 roku — Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tj. Dz. U. z 2018 r. poz. 1302 ze zm. - dalej jako „p.p.s.a.”), skargę na uchwałę nr VII/38/19 Rady Gminy Duszniki z dnia 26 marca 2019 roku w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części działki o nr ewid. 294 w Sędzinku (dalej jako „plan” lub „zaskarżona uchwała”), która weszła w życie w dniu 27 kwietnia 2019 r. (publikacja w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego z dnia 12 kwietnia 2019 roku, poz. 3904), zaskarżając ją w całości.

Skarżąca na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g. w zw. z art. 147 § 1 p.p.s.a. wniosła o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości, a także o zasądzenie na jej rzecz kosztów postępowania według norm przepisanych, w tym poniesionych kosztów zastępstwa procesowego.

Zaskarżonej uchwale zarzucono naruszenie następujących przepisów:

1. art. 1 ust. 2 pkt 7 oraz art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2018 r. poz. 1945 ze zm., dalej jako „u.p.z.p.”) w zw. z art. 64 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w zw. z art. 140 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 roku - Kodeks cywilny (dalej jako „k.c.”), poprzez przekroczenie władztwa planistycznego przy uchwaleniu zaskarżonej uchwały, objawiające się w:

- a) zbyt daleko idącym i nieproporcjonalnym ograniczeniu możliwości zabudowy działki nr 294 należącej do skarżącej, poprzez wprowadzenie obowiązku powierzchni biologicznie czynnej na poziomie min. 95 %, mimo, że nie jest to uzasadnione, w szczególności w kontekście tego, że miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego obowiązujące dla działek sąsiednich, o takim samym faktycznym, przeznaczeniu i funkcji, nie przewidują tak daleko idących ograniczeń,
- b) całkowitym zakazie realizacji zabudowy kubaturowej mimo, że nie jest to uzasadnione, w szczególności w kontekście tego, że miejscowe plany

zagospodarowania przestrzennego obowiązujące dla działek sąsiednich, o takim samym faktycznym przeznaczeniu i funkcji, nie przewidują tak daleko idących ograniczeń,

c) wprowadzeniu nieuzasadnionego i nieproporcjonalnego, całkowitego zakazu lokalizacji jakichkolwiek przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, z wyjątkiem inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej, w szczególności w kontekście tego, że miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego obowiązujące dla działek sąsiednich, o takim samym faktycznym przeznaczeniu i funkcji, nie przewidują tak daleko idących ograniczeń,

a tym samym nieproporcjonalnym ograniczeniu prawa własności przysługującego skarżącej, z przekroczeniem władztwa planistycznego gminy,

2. art. 1 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. poprzez naruszenie zasad określania ładu planistycznego, przy uchwalaniu zaskarżonej uchwały, poprzez objęcie planem tylko jednej działki ewidencyjnej, a w zasadzie części jednej działki ewidencyjnej,

3. art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, poprzez nieproporcjonalne ograniczenie uchwałą prawa własności do działki nr 294 przysługującego skarżącej, ograniczając całkowicie możliwość zabudowy tej działki, mimo że takie zagospodarowanie działki nie doprowadzi do ochrony któregośkolwiek z celów wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

W uzasadnieniu skargi skarżąca wyjaśniła, że zakwestionowała legalność powyższego planu w oparciu o art. 101 ust. 1 u.s.g. 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 zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego.

Niewątpliwie legitymowanym do wniesienia skargi na plan miejscowy w trybie art. 101 u.s.g. jest właściciel nieruchomości objętej ustaleniami tego planu (wyrok NSA z dnia 5 czerwca 2014 roku, sygn. akt II OSK 117/13, LEX nr 1511174).

Skarżąca jest właścicielem działki ewidencyjnej numer 294 (arkusz mapy 2, obręb 0612 Sędzinko) objętej zaskarżonym planem i jako jedyny właściciel działki nr 294 posiada interes prawny, a nie tylko faktyczny, w zaskarżeniu uchwały, a jej interes prawny został naruszony poprzez wydanie zaskarżonej uchwały.

Zgodnie z art. 140 k.c. w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego właściciel może, z wyłączeniem innych osób, korzystać z rzeczy zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swego prawa, w

szczegółności może pobierać pożytki i inne dochody z rzeczy. W tych samych granicach może rozporządzać rzeczą. Powyższy przepis określa zakres uprawnień właścicielskich, które mogą być jednak ograniczone przez państwo, o czym m.in. stanowią przepisy u.p.z.p. Ograniczenie powyższe jest jednak limitowane przepisami prawa, w szczególności przepisami Konstytucji RP, która w art. 31 ust. 3 stanowi, że ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw (zasada proporcjonalności).

Zaskarżona uchwała praktycznie niweczy prawo zabudowy w odniesieniu do nieruchomości skarżącej. Poprzez zakaz jakiegokolwiek zabudowy działki nr 294 (zakaz zabudowy kubaturowej i obowiązek utrzymania powierzchni biologicznie czynnej na poziomie min. 95 %), skarżąca nie może w sposób właściwy gospodarować tą działką, nawet mając na uwadze, że jej przeznaczenie jest rolne. W obecnych czasach, wobec zmian w zakresie produkcji rolnej oraz konieczności zwiększania efektywności tej produkcji, brak możliwości zabudowy działki rolnej, nawet zabudową zagrodową, stanowi jawne i istotne naruszenie prawa własności.

Skarżąca planuje na powyższej nieruchomości inwestycję w postaci budowy warchlakarni. W związku z powyższym uzyskała ostateczną i prawomocną decyzję Wójta Gminy Duszniki z dnia 29 listopada 2018 roku (RRG.6220.12.2017) w sprawie określenia środowiskowych uwarunkowań na realizację warchlakarni o obsadzie do 672 DJP zlokalizowanej w miejscowości Sędzinko, gm. Duszniki, na terenie nieruchomości stanowiącej działkę nr ewid. 294 obręb Sędzino.

Niezwykle istotne jest to, że w ramach tej samej gminy skarżąca w listopadzie 2018 roku uzyskała decyzję określającą możliwość lokalizacji inwestycji, której realizacja następnie została zablokowana poprzez wejście w życie zaskarżonego planu. Wobec wejścia w życie planu decyzja administracyjna uzyskana przez skarżącą stała się w zasadzie nieprzydatna i bezprzedmiotowa, doszło zatem do zasadniczej zmiany sytuacji prawnej tej nieruchomości. Niedopuszczalną praktyką jest, że w ramach tej samej gminy inwestor najpierw uzyskuje decyzję administracyjną pozwalającą mu na realizację inwestycji mogącej potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, a następnie ta sama gmina blokuje tą

inwestycję poprzez wprowadzenie niekorzystnego planu (zakaz jakichkolwiek inwestycji mogących znacząco oddziaływać na środowisko z wyjątkiem inwestycji z zakresu łączności publicznej). Takie działanie gminy pozostaje w oczywistej sprzeczności z zasadami ograniczania prawa własności, które swoje ustrojowe podstawy znajdują przede wszystkim w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Zgodnie z art. 1 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p. w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się zwłaszcza prawo własności. Skoro uchwalając plan miejscowy, rada gminy może ingerować w wykonywanie prawa własności, to taka ingerencja ma także uwzględniać zasadę proporcjonalności wynikającą z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP (tak: NSA w wyroku z dnia 5 grudnia 2017 r., sygn. akt II OSK 331/17, LEX nr 2447157),

Skarżąca zarzuciła, że wydając zaskarżony plan Rada Gminy Duszniki dopuściła się przekroczenia granic władztwa planistycznego, w sposób nieuzasadniony i nieproporcjonalny ograniczając przysługujące skarżącej prawo własności działki nr 294. W chwili obecnej skarżąca, w związku z brzmieniem postanowień planu, nie ma w zasadzie żadnej możliwości zagospodarowania rolniczego swojej działki, poza produkcją roślinną, bez możliwości prowadzenia np. hodowli zwierząt. Plan nie przewiduje nawet możliwość sytuowania zabudowy zagrodowej na terenie nim objętym.

Tak daleko idące ograniczenie nie jest uzasadnione, o czym świadczy chociażby treść miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego obowiązujących dla obszarów gminy Duszniki, znajdujących się w najbliższej okolicy działki 294.

Przykładowo skarżąca wskazała na następujące miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego:

1. miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego Gminy Duszniki, dla obrębu geodezyjnego: Duszniki, Sędziny, Sarbia ustanowiony uchwałą Rady Gminy Duszniki z dnia 8 grudnia 2016 roku, nr XXXI/207/16 [dalej jako „MPZP 1”],
2. miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego Gminy Duszniki, dla obrębu geodezyjnego: Sędzinko, Sędziny ustanowiony uchwałą Rady Gminy Duszniki z dnia 29 listopada 2016 roku, nr XXXI/208/16 [dalej jako „MPZP 2”],
3. miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego Gminy Duszniki, dla obrębu geodezyjnego: Sarbia, Sędziny, Wierzeja, Grzebienisko ustanowiony uchwałą Rady Gminy Duszniki z dnia 8 grudnia 2016 roku, nr XXXI/209/16 [dalej jako „MPZP 3”],

4. miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego Gminy Duszniki, dla obrębu geodezyjnego: Wilkowo, Sędzinko, Sędziny, Wierzeja ustanowiony uchwałą Rady Gminy Duszniki z dnia 8 grudnia 2016 roku, nr XXXI/210/16 [dalej jako „MPZP 4”].

Skarżąca wskazała, że powyższe plany miejscowe przewidują przeznaczenie określonych terenów pod produkcję rolniczą (oznaczenie w planach miejscowych - „R”). Tereny przeznaczone pod produkcję rolniczą, objęte powyższymi planami miejscowymi, w żaden zasadniczy sposób nie różnią się od terenu działki nr 294. Organ planistyczny (Rada Gminy Duszniki) potraktował jednak powyższe tereny w inny sposób, dopuszczając możliwość sytuowania na nich zabudowy kubaturowej, a w szczególności budynków służących do chowu i hodowli zwierząt.

Taka sytuacja jest niedopuszczalna i stanowi przykład jawnego naruszenia władztwa planistycznego przez Radę Gminy Duszniki przy sporządzaniu zaskarżonego planu. Nieuzasadnione w żaden sposób jest różnicowanie sytuacji prawnej właścicieli nieruchomości położonych na terenie gminy Duszniki, w takiej samej lub bardzo podobnej sytuacji faktycznej.

Całkowity zakaz sytuowania zabudowy kubaturowej oraz minimalna powierzchnia biologicznie czynna na poziomie 95 %, stanowią przekroczenie władztwa planistycznego gminy. Możliwość zabudowy terenu nieruchomości stanowi jedno z podstawowych uprawnień właściciela. Zrozumiałe jest ograniczenie powierzchni zabudowy na terenach rolniczych, np. do 50 %, jednakże całkowite ograniczenie takiej możliwości jest całkowicie niezasadne. Dodatkowo plan zakazuje sytuowania jakichkolwiek przedsięwzięć mogących oddziaływać na środowisko - to jest zarówno mogących potencjalnie jak i zawsze znacząco oddziaływać na środowisko (art. 59 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 3 października 2008 roku o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko) - z wyjątkiem inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej. W przypadku produkcji zwierzęcej prowadzonej w ramach produkcji rolniczej niejednokrotnie zdarza się że dane przedsięwzięcie podlega pod stosowanie przepisów wskazanej ustawy środowiskowej.

W wyroku z dnia 20 września 2017 roku (sygn. akt II OSK 2304/16) NSA stwierdził, że brzmienie przepisów u.p.z.p. jednoznacznie wskazuje, że "interes publiczny" nie uzyskał prymatu pierwszeństwa w odniesieniu do interesu jednostki. Przyjęte w ustawie rozwiązania prawne oparte są na zasadzie równowagi interesu ogólnopaństwowego, interesu gminy i interesu jednostki. Oznacza to obowiązek

rozwważnego wyważenia praw indywidualnych (interesów obywateli) i interesu publicznego. Brzmienie zaskarżonej uchwały w żaden sposób nie stanowi wyważenia interesu jednostki oraz interesu publicznego.

Rada Gminy Duszniki w żaden sposób nie uzasadniła tak daleko idącego naruszenia prawa własności skarżącej.

Zgodnie z art. 1 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się zwłaszcza wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury. Definicję ładu przestrzennego zawiera art. 2 pkt 1 u.p.z.p. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego winien być zawsze ustanawiany dla większego obszaru i nie powinien obejmować wyłącznie jednej działki, czy wręcz części jednej działki ewidencyjnej. Definicja „ładu urbanistycznego” posługuje się pojęciem „harmonijnej całości” oraz „uwarunkowań i wymagań funkcjonalnych”. Nie sposób uznać, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego ustanowiony dla części jednej działki ewidencyjnej miałby służyć zapewnieniu ładu urbanistycznego gminy Duszniki.

Działka nr 294 jest częściowo objęta innym planem miejscowym, to jest - miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego Gminy Duszniki, dla obrębu geodezyjnego: Wilkowo, Sędzinko, Sędziny, Wierzeja (uchwała Rady Gminy Duszniki z dnia 8 grudnia 2016 roku, nr XXXI/210/16 - wskazana powyżej jako MPZP 4). W tym planie miejscowym część działki została również przeznaczona jako teren rolniczy (oznaczenie „13R”), jednakże jak wskazano już powyżej, dla terenu objętego MPZP 4 (a konkretnie dla terenu 13R) brak jest tak restrykcyjnych ograniczeń w zabudowie jak w zaskarżonym planie (brak zakazu sytuowania budynków, powierzchnia biologicznie czynna 50%). Taka sytuacja nie sprzyja istnieniu ładu przestrzennego na terenie gminy Duszniki, a konkretnie — zaskarżony plan narusza ład przestrzenny ustanowiony przez już istniejące plany.

Zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Uchwalając plan nie kierowano się dyrektywą wynikającą z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, a w konsekwencji naruszono zasadę proporcjonalności.

Zachowanie proporcjonalności w treści planów miejscowych oznacza, że w trakcie procedury sporządzania tych aktów prawnych nastąpiło wyważenie interesów, w tym zwłaszcza interesów zgłoszonych przez podmioty zewnętrzne wobec administracji.

Przejawem nieproporcjonalności w działaniu Rady Gminy Duszniki jest w szczególności fakt nieuzasadnionej dywersyfikacji terenu działki 294 z terenami rolniczymi ją otaczającymi. Świadczy to o tym, że organ planistyczny w sposób dowolny dopuścił się ograniczenia prawa własności skarżącej. Zaskarżony plan ma w zasadzie charakter „negatywny” i wskazuje jedynie zakazy.

Rada Gminy Duszniki w odpowiedzi na skargę wniosła o jej oddalenie.

Wskazała, że jak wynika z uzasadnienia zaskarżonej uchwały do opracowania planu zagospodarowania przestrzennego przystąpiono w związku z koniecznością zabezpieczenia zwartych kompleksów rolniczej przestrzeni produkcyjnej na potrzeby prowadzenia upraw polowych, bez prawa zabudowy inwestycjami mogącymi znacząco oddziaływać na środowisko, a tym samym mającymi niekorzystny wpływ na znajdującą się w niedalekiej odległości i nowo projektowaną zabudowę mieszkaniową w Sędzinku. Prace planistyczne uwzględniały wolę radnych Gminy Duszniki, jak i mieszkańców wsi Sędzinko, którzy byli przeciwni budowie planowanej warchlakami w obsadzie do 672 DJP na działce nr 294 położonej w Sędzinku.

Wpłynęły liczne wnioski od mieszkańców wsi, z prośbą o niedopuszczenie w planie realizacji takich inwestycji, które zostały pozytywnie rozpatrzone przez Wójta jako zgodne z interesem publicznym.

Ustalenia obowiązującego wówczas studium (załącznik nr 1 do uchwały nr LI/347/14 Rady Gminy Duszniki z dnia 26 sierpnia 2014 r. w sprawie uchwalenia zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Duszniki), wskazywały tereny (obejmujące także działkę nr 294) jako: „obszary rolniczej przestrzeni produkcyjnej zwartych kompleksów produkcji rolnej wyłączone z zabudowy z wyjątkiem rozbudowy istniejących siedlisk”(p. Struktura przestrzenna - legenda mapy studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Duszniki).

Na powyższym terenie nie było istniejących siedlisk, a zatem nie było również możliwości przyjęcia planu zagospodarowania przestrzennego dopuszczającego zabudowę, ponieważ takie rozwiązanie byłoby niezgodne z ww. studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Duszniki.

Uchwalenie planu miejscowego niezgodnego ze studium stanowi istotne naruszenie zasad trybu jego sporządzania, co skutkuje nieważnością planu zgodnie z art. 28 ust. 1 u.p.z.p.

Ustalenia zawarte w planie miejscowym mogą ingerować w interesy prawne, a także ograniczać prawo własności w odniesieniu do terenów objętych planem.

Zaskarżony plan dopuszcza prowadzenie upraw polowych, ogrodniczych i sadowniczych, przeznaczenie terenu pod użytki zielone, realizację sieci i urządzeń infrastruktury technicznej. Nie można zatem twierdzić iż skarżąca nie może wykorzystywać swoich uprawnień właścicielskich.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia zasad określania ładu planistycznego, przy uchwalaniu zaskarżonej uchwały przez objęcie planem jednej działki ewidencyjnej wskazano stanowisko zawarte w wyroku NSA z dnia 21.03.2017 r. II OSK 1656/15 zgodnie z którym - plan miejscowy, będący aktem prawa miejscowego, powinien zawierać normy określające konkretne przeznaczenie terenu. Przy tym żaden z przepisów ustawy nie zakreśla minimalnych granic obszaru, jakim może zostać objęty plan (por. wyrok NSA z dnia 17 kwietnia 2014 r., sygn. akt II OSK 2829/12).

Uzupełniając wskazano, iż decyzja w sprawie lokalizacji inwestycji nie została zablokowana poprzez wejście w życie zaskarżonego planu bowiem w dniu podejmowania przedmiotowej uchwały (26.03.2019 r.) nie była prawomocna. Decyzja stała się ostateczna i prawomocna w dniu 05.09.2019 r.

Skarżąca pismem z 25.11.2019r. odniosła się do odpowiedzi na skargę zwracając uwagę na istotną rozbieżność między argumentacją, którą organ uzasadnia konieczność przyjęcia zaskarżonej uchwały, a stanem faktycznym.

Organ odniósł się do rzekomego sprzeciwu społeczności lokalnej wobec wybudowania warchlakami przez skarżącą. Brak jednak jakiegokolwiek potwierdzenia tych okoliczności stosownymi dokumentami.

Nie zgodzono się z twierdzeniem organu, że treść obowiązującego Studium (uchwała nr LI/347/14 Rady Gminy Duszniki z dnia 26 sierpnia 2014 roku w sprawie uchwalenia zmiany studium uwarunkowań i kierunku zagospodarowania przestrzennego gminy Duszniki wraz z tekstem ujednoliconym) nie dawała organowi możliwości innego ukształtowania treści zaskarżonego planu. Organ argumentuje, że ustalenia Studium wskazywały tereny obejmujące działkę nr 294 jako obszary *rolniczej przestrzeni produkcyjnej zwartych kompleksów produkcji rolnej wyłączone z zabudowy z wyjątkiem rozbudowy istniejących siedlisk*. Organ twierdzenia te opiera

jednak wyłącznie na części graficznej Studium, zupełnie pomijając jego część tekstową. Tymczasem analizując studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy należy brać pod uwagę jego całość, uwzględniając na równi część graficzną jak i tekstową, które wzajemnie się uzupełniają (potwierdzają), bowiem dopiero obie części łącznie tworzą ten akt planistyczny.

Z części tekstowej Studium wynika, że obszar działki nr 294 nie został zakwalifikowany w całości jako obszar rolniczej przestrzeni produkcyjnej zwartych kompleksów produkcji rolnej wyłączony z zabudowy (z wyjątkiem rozbudowy siedlisk). Wręcz przeciwnie, część tekstowa Studium dość lakonicznie odnosi się do przeznaczenia terenów, do tego w sposób odmienny niż to wynika z części graficznej. W punkcie 2.2. Kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (dokładnie na stronie 72) Studium, w podpunkcie zatytułowanym „wyznaczenie obszarów rozwojowych wsi” wskazano, że: *dalsze prace zawierały do uściślenia optymalnych terenów rozwojowych wsi, a dotyczyły Zasad kształtowania ładu przestrzennego rolniczej przestrzeni produkcyjnej. Określiły obszary zwartych kompleksów użytków rolnych klasy II – IV przeznaczonych wyłącznie dla produkcji rolnej bez zabudowy oraz takie na których istnieje możliwość realizacji inwestycji związanych wyłącznie z produkcją rolną.* Pozostałe tereny stanowią potencjalne obszary wskazane dla rozwoju funkcji osiedlowych: mieszkalnictwa, usług, rzemiosła, drobnej wytwórczości, komunikacji, infrastruktury technicznej i komunikacji.

Podział użytków rolnych przyjęty w Studium w części tekstowej (dokładnie w Kierunkach), nie pokrywa się z podziałem przyjętym w części graficznej (w części tekstowej: grunty rolne klas II- IV; w części graficznej: grunty rolne klas I-IV). Co więcej, część tekstowa wskazuje, że wyłączenie z zabudowy dotyczy tylko gruntów klas do II-IV, natomiast już nie klas niższych (V-VI).

Wobec takiej niespójności Studium nie zgodzono się z organem, że nie miał on innej możliwości ukształtowania treści zaskarżonego planu, bowiem treść Studium dopuszczała (*a contrario*) możliwość realizacji inwestycji związanych z produkcją rolną na gruntach klasy V-VI. Oparcie się przy wykładni Studium wyłącznie na jego części graficznej nie może zostać zaakceptowane jako niepełne, a w niniejszej sprawie skutkujące naruszeniem art. 15 ust. 1 u.p.z.p. Nie istnieją wprowadzone normy wskazujące, której części studium należy dać pierwszeństwo w przypadku rozbieżności. Trudno jednak zgodzić się z przyznaniem części graficznej, częstokroć

mało czytelnej, pierwszeństwa przed częścią tekstową. Nie można także pominąć faktu, że część graficzna Studium w tym przypadku odbiega od postanowień części tekstowej na niekorzyść skarżącej. Choć samo Studium nie nakłada na skarżącą bezpośrednich obowiązków bądź ograniczeń (nie jest aktem prawa miejscowego), to jednak stanowiło ono podstawę do wprowadzenia takich ograniczeń w zaskarżonym planie. Dlatego rozbieżności w treści Studium powinny być interpretowane na korzyść skarżącej.

Działka nr 294 składa się w części z gruntów klasy I-IV, a częściowo z klas V-VI (co wynika chociażby z części graficznej Studium). Oznacza to, że organ przy uchwaleniu zaskarżonego planu postąpił niezgodnie z postanowieniami Studium. Organ nie uwzględnił bowiem tego, że Studium różnicuje możliwość zabudowy w zależności od klasy gruntu rolnego. Grunty objęte klasami V-VI (które występują na terenie działki 294) nie powinny być wyłączone z zabudowy, tak jak to uchwalono w zaskarżonym planie.

Wyłączając możliwość zabudowy na terenie całej działki 294 organ naruszył art. 15 ust. 1 u.p.z.p. Działanie takie jest tym bardziej niezrozumiałe, iż w krótkim czasie poprzedzającym uchwalenie zaskarżonej uchwały Wójt Gminy Duszniki wydał decyzję środowiskową w sprawie budowy warchlakami (decyzja z dnia 29 listopada 2018 roku). Nie zgodzono się z organem, że wejście w życie zaskarżonej uchwały nie zablokowało tej decyzji. Stwierdzenie, że w dniu uchwalania zaskarżonej uchwały decyzja nie była ostateczna jest pozbawione znaczenia, ponieważ stała się ostateczna i prawomocna w późniejszym czasie. Natomiast obecnie jest ona bezprzedmiotowa dla skarżącej, ponieważ inwestycja, której ta decyzja dotyczy, została zablokowana plan miejscowy.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zważył, co następuje:

Skarga okazała się zasadna jedynie w części.

Zgodnie z art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1066), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości między innymi przez kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej (art. 1 § 2 tej ustawy).

Zaskarżona uchwała w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego zgodnie z art. 14 ust. 8 u.p.z.p. Należy zatem do kategorii aktów, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a.

Według art. 3 § 1 w zw. z art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a, zakres kontroli administracji publicznej obejmuje również orzekanie w sprawie skarg na akty prawa miejscowego jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej. Kryterium legalności umożliwia sądowi administracyjnemu uwzględniającemu skargę na uchwałę lub akt, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a., stwierdzenie nieważności tej uchwały w całości lub w części albo stwierdzenie, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności (art. 147 § 1 p.p.s.a.).

W pierwszej kolejności Sąd orzekający wskazuje, że skarżący miała interes prawny do wniesienia skargi będącej przedmiotem niniejszego postępowania. Zgodnie z art. 101 ust. 1 u.s.g. 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.

Bezspornym jest, że skarżąca jest właścicielem jedynej nieruchomości położonej na terenie objętym zaskarżonym planem miejscowym. Sąd podziela argumentację skarżącej, że przysługuje jej interes prawny, a w szczególności tezę, że w przypadku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zasadniczo podmiotami legitymowanymi do jego zaskarżenia są właściciele nieruchomości położonych na terenie objętym planem. Przyjmowane w planie ustalenia co do przeznaczenia i warunków zabudowy konkretnych nieruchomości oraz sposobu zagospodarowania określonego terenu pozostają bowiem w bezpośrednim związku z uprawnieniami i obowiązkami właścicieli nieruchomości, chronionymi przepisem art. 140 k.c.

Dlatego też skarżąca, skoro jest właścicielem nieruchomości położonej na terenie objętym zaskarżonym planem, to miała interes prawny uprawniający ją do wniesienia rozpatrywanej skargi, którą Sąd rozpoznał skargę merytorycznie.

Bezdyskusyjna jest samodzielność jednostek samorządu terytorialnego z tym zastrzeżeniem, że jest ona ograniczona przepisami obowiązującego prawa. Jednostki samorządu terytorialnego są organami administracji publicznej (art. 5 § 2 pkt 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, publ. j.t. Dz. U. z roku 2017, poz. 1257, zwanej dalej „k.p.a.”) do których - w myśl

art.1 pkt 1 - stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. Według art. 6 k.p.a. organy administracji publicznej, a więc także organy jednostek samorządowych, mają obowiązek działania na podstawie przepisów prawa.

Artykuł 163 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej stanowi, że samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych. Działania związane z polityką przestrzenną gminy stanowią działania publiczne w zakresie ochrony ładu przestrzennego. W takim zakresie, w jakim kompetencje te zostały przekazane gminom są one upoważnione do samodzielnego decydowania w granicach określonych przez ustawę. Artykuł 15 ust. 2 u.p.z.p. wskazuje, jakie kwestie gmina winna obowiązkowo określić w planie miejscowym. W art. 15 ust. 2 pkt 2 tej ustawy wskazano, że gmina określa w planie obowiązkowo zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego. Z kolei w art. 17 u.p.z.p. określono szczegółową procedurę dotyczącą postępowania rady gminy po podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Należy podkreślić, iż kontrola sądu w sprawach dotyczących m.p.z.p. nie może dotyczyć celowości, czy słuszności dokonywanych w planie rozstrzygnięć. Ogranicza się ona wyłącznie do badania zgodności z prawem podejmowanych uchwał, a zwłaszcza przestrzegania zasad planowania oraz określonej ustawą procedury planistycznej.

Wskazać trzeba, iż zgodnie z art. 3 ust. 1 u.p.z.p. kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie m.p.z.p., należy do zadań własnych gminy. Z treści powyższego przepisu wynika, iż ustawodawca powierzył gminie kompetencje w zakresie władczego przeznaczania i ustalania zasad zagospodarowania terenu. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 7 lutego 2001 r. sygn. akt K 27/00 (publ. OTK 2001/2/29) wskazał, iż organy gminy właściwe do sporządzenia projektu m.p.z.p. i następnie do uchwalenia tego planu, muszą się kierować ogólnymi zasadami określonymi w art. 1 ust. 1 i 2 u.p.z.p., przepisami innych ustaw regulującymi określone sprawy szczegółowe z zakresu gospodarki przestrzennej oraz przepisami Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Fakt nadania gminie władztwa planistycznego uprawniającego do autonomicznego decydowania o przeznaczeniu i zagospodarowaniu terenu, nie stoi jednocześnie w sprzeczności z koniecznością uwzględniania racjonalności w działaniu gminy w tym zakresie, realizującej się w przyjmowaniu finalnych, optymalnych rozwiązań planistycznych.

Jednocześnie przepis art. 4 ust. 1 u.p.z.p. nie może stanowić legitymacji do nieograniczonej swobody w działaniach planistycznych, bowiem gminy w tych czynnościach są zobligowane do uwzględniania obowiązujących przepisów prawa w ramach nadrzędnej dyrektywy, sformułowanej w art. 7 Konstytucji RP (zob. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 12 maja 2010r., sygn. akt II SA/Wr 144/10, publ. www.orzeczenia.nsa.gov.pl). Tym samym, wszelkie ograniczenia własności, ustanowione w m.p.z.p., muszą być zgodne z normami konstytucyjnymi wyznaczającymi granice ingerencji prawodawczej w prawo własności, a naruszenie tego wymogu może stanowić podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały. Prawo własności podlega ochronie przewidzianej w art. 64 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Z przepisów tych wynika, iż własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie w jakim nie narusza ona istoty prawa własności. Ograniczenia te mogą być ustanawiane tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób oraz wtedy, gdy nie naruszają istoty wolności i praw.

Ustalenia m.p.z.p. kształtują wraz z innymi przepisami prawa sposób wykonywania prawa własności nieruchomości. Zgodnie z art. 6 ust. 2 u.p.z.p. każdy posiada prawo – w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego – do zagospodarowania terenu, do którego ma tytuł prawny oraz ochrony własnego interesu prawnego przy zagospodarowaniu terenów należących do innych osób. Władztwo planistyczne gminy stanowi uprawnienie organu do legalnej ingerencji w sferę wykonywania prawa własności, nie stanowi jednak władztwa absolutnego i nieograniczonego, gdyż gmina wykonując je ma obowiązek działać w granicach prawa, kierować się interesem publicznym, wyważać interesy publiczne z interesami prywatnymi, uwzględniać aspekt racjonalnego działania i proporcjonalności ingerencji w sferę wykonywania prawa własności. A zatem kształtowanie polityki przestrzennej gminy powinno odbywać się z jednej strony z uwzględnieniem prawa osoby posiadającej tytuł prawny do nieruchomości do jej zagospodarowania, zaś z drugiej strony z uwzględnieniem prawa do podejmowania działań, które w ramach ograniczonych m. in. zasadami współżycia społecznego, pozwolą zrealizować zasadę zrównoważonego rozwoju, a jednocześnie służyć będą zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty lokalnej (wyrok WSA w Łodzi z dnia 17 sierpnia 2011r., sygn. akt II SA/Łd 698/11, publ. <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Wszystkie wymienione elementy powinny być rozpatrywane łącznie, a proporcjonalność ingerencji w sferę wykonywania poszczególnych praw własności winna być oceniana przez pryzmat ogólnych założeń planu.

Przesłanki nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy ustala art. 91 u.s.g. Zgodnie z art. 91 ust. 1 i ust. 4 u.s.g. uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne, a w przypadku nieistotnego naruszenia prawa nie stwierdza się nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, iż uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa. Ustawodawca wskazał w ten sposób, że podstawą stwierdzenia nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy są istotne naruszenia prawa, przy czym powołana regulacja nie typizuje takich istotnych naruszeń prawa, podobnie jak nie charakteryzuje nieistotnych naruszeń prawa, które ustawodawca uwzględnił w art. 91 ust. 4 u.s.g., sankcjonując w odmienny niż stwierdzenie nieważności sposób tę kategorię wadliwości wymienionych aktów organu gminy. Pomimo, iż przepisy prawa nie zawierają taksatywnego wyliczenia wadliwości aktu prawa miejscowego, to wypracowane w omawianym zakresie poglądy nauki i judykatury pozwoliły ustalić pewien katalog istotnych naruszeń prawa, skutkujących stwierdzeniem nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy. Do tych "kwalifikowanych" naruszeń zalicza się: podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy, brak podstawy prawnej do podjęcia określonego rodzaju uchwały, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą jej podjęcia, naruszenie procedury podjęcia uchwały. Akceptując prezentowane dotychczas w tym przedmiocie poglądy (np. wyrok NSA z dnia 24 marca 1992r. sygn. akt II SA/Wr 96/92, OSP z. 7-8 z 1993 r. poz. 148), Sąd rozpoznając niniejszą sprawę przeprowadził swoją ocenę w ramach tak określonych przesłanek istotnego naruszenia prawa.

Zgodnie z utrwalonym już orzecnictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego przy ustalaniu zakresu pojęcia "istotnego naruszenia prawa" należy oprzeć się na rozwiązaniach przyjętych w Kodeksie postępowania administracyjnego. W orzecnictwie tym przyjęto, że "istotne naruszenie prawa", powodujące nieważność uchwały organu gminy, czy też rozstrzygnięcia nadzorczego nie pokrywa się z przesłankami nieważności decyzji w rozumieniu art. 156 k.p.a. (por. wyrok NSA z dnia 18 września 1990 r., sygn. akt SA/Wr 849/90, OŚNA 1990 r., nr 4, poz. 2; wyrok NSA z dnia 26 marca 1991 r., sygn. akt SA/Wr 81/91, Współnota 1991/26/14; wyrok NSA z dnia 16 listopada 2000 r. sygn. akt II SA/Wr 157/99, nie publ.).

Organy gminy przed uchwaleniem planu miejscowego mają bezwzględny obowiązek doprowadzić do zgodności projekt planu miejscowego z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Zarówno naruszenie trybu sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego, jak i naruszenie zasad ich sporządzania, może stanowić podstawę nieważności uchwały tylko wówczas, gdy jest istotne. Zasady sporządzenia planu miejscowego dotyczą zawartości tego aktu planistycznego (części tekstowej i graficznej, załączników), oznaczają jego wartość i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej, a także standardów dokumentacji planistycznej. W tym pojęciu mieści się ocena projektu planu miejscowego pod względem jego zgodności ze studium. Z kolei pojęcie "trybu sporządzania planu miejscowego" należy odnieść do procedury poprzedzającej uchwalenie planu. (tak w wyroku WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 22.09.2010r., o sygn. II SA/Go 493/10, publ. LEX nr 707352)

Przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie jest uchwała nr VII/38/19 Rady Gminy Duszniki z dnia 26 marca 2019 roku w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części działki o nr ewid. 294 w Sędzinku.

W rozpatrywanym przypadku znalazł zastosowanie przepis art. 28 ust.1 u.p.z.p. w nowym brzmieniu unormowanym na mocy art.41 pkt 5 ustawy z dnia 09.10.2015r. o rewitalizacji (Dz.U. z 2015r., poz.1777). Przepis ten aktualnie, i w chwili podjęcia zaskarżonej uchwały, stanowi, że 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.

Przepis art. 28 ust. 1 u.p.z.p. w aktualnym brzmieniu ustanowił dwie podstawowe przesłanki zgodności z przepisami prawa uchwały o miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego:

- po pierwsze przesłankę materialnoprawną, a mianowicie uwzględnienie zasad sporządzania planu miejscowego,
- po drugie, przesłankę formalnoprawną, a mianowicie zachowanie procedury sporządzenia planu i właściwości organu.

Dokonując wykładni przesłanki materialnoprawnej, tj. zasad sporządzania m.p.z.p., rada gminy związana jest przepisami prawa, w tym prawa europejskiego, zasadami konstytucyjnymi i przepisami ustaw materialnoprawnych. Tylko w tych granicach można wyznaczyć władztwo planistyczne przysługujące gminie.

Interpretując zaś przesłankę istotności naruszenia trybu, w doktrynie zauważa się, że dla jej ustalenia decydujące znaczenie będzie miał wpływ naruszenia na treść planu.

Przez istotne naruszenie trybu należy rozumieć takie naruszenie, które prowadzi w konsekwencji do sytuacji, w których przyjęte ustalenia planistyczne są odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono trybu sporządzania aktu planistycznego. Ocena zaistnienia tej przesłanki wymaga zatem odrębnych rozważań w każdym indywidualnym przypadku. Rozważania te winny uwzględniać cel powyższej regulacji, którym jest zagwarantowanie praw podmiotów, jakie mogą zostać naruszone w wyniku sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Przyjmuje się, iż zakres przedmiotowy art. 28 ust. 1 u.p.z.p. jest węższy niż zakres art. 91 ust. 1 i 4 u.s.g. Tym samym może mieć on zastosowanie jedynie łącznie z art. 91 ust. 1 i 4 u.s.g. W konsekwencji zarówno przy ocenie studium, jak i planu miejscowego, podstawowe znaczenie dla jego kwalifikacji prawnej mają przepisy art. 91 ust. 1 i 4 u.s.g., przy czym przepisu art. 28 ust. 1 u.p.z.p. w zakresie, w jakim odnosi się on do zasad sporządzania studium, nie można interpretować w ten sposób, że wyłącza on możliwość stwierdzenia naruszenia prawa przez uchwałę ze skutkiem określonym w art. 91 ust. 4 u.s.g. O ile taka byłaby intencją ustawodawcy, powinien on taki przepis zawrzeć *expressis verbis* w art. 28 u.p.z.p., jako przepis wyłączający stosowanie art. 91 ust. 4 u.s.g. w tym przypadku. Interpretacja taka jest wątpliwa także ze względu na brak jasności, czym w istocie są "zasady sporządzania", o których mowa w art. 28 ust. 1. Wykładnia funkcjonalna każe domniemywać, że zasady te tworzą, w świetle podstawowej zasady działania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa wyrażonej w art. 7 Konstytucji RP, wszelkie przepisy prawne, które nie określają trybu sporządzania planu miejscowego (studium).

Pod pojęciem procedury planistycznej należy rozumieć kolejno podejmowane czynności planistyczne określone przepisami ustawy, gwarantujące możliwość udziału zainteresowanych podmiotów w procesie planowania (składanie uwag i wniosków) i kontroli legalności przyjmowanych rozwiązań w granicach uzyskiwanych opinii i uzgodnień. Pojęcie zaś zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wiąże się z merytorycznymi wartościami i wymogami kształtowania polityki przestrzennej. Oceniając procedurę planistyczną w

niniejszej sprawie wskazać należy, iż w rozpatrywanym przypadku została ona dochowana.

Odnosząc się do zasad sporządzania planu miejscowego wskazać należy, iż są to standardy odnoszące się do merytorycznych ustaleń planu, związane z jego treścią oraz parametrami technicznymi i wymaganiami dotyczącymi dokumentacji planu. Dla normatywnego wyznaczenia tych standardów znaczenie mają w szczególności przepisy art. 15, 17 pkt 4 i art. 20 ust. 1 u.p.z.p. (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 26 lutego 2015 r., sygn. akt II SA/Po 1335/14, publ. CBOSA).

Redakcja art. 28 ust. 1 u.p.z.p. posługuje się skalą oceny zakresu wadliwości uchwały rady gminy, co oznacza, że w przypadku naruszenia zasad sporządzania planu oraz trybu jego sporządzania ustawodawca wymaga, aby owo naruszenie miało charakter istotny. Do kategorii "istotnych" naruszeń prawa należy zaliczyć naruszenia znaczące, wpływające na treść uchwały, dotyczące meritum sprawy. Chodzi tu zatem o takie naruszenie prawa, które prowadzi do skutków nieakceptowalnych w demokratycznym państwie prawa. (tak wyrok WSA w Poznaniu z dnia 29 sierpnia 2019 r., o sygn. IV SA/Po 183/19, publ. CBOSA).

W świetle art. 28 ust. 1 u.p.z.p. nie każde naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego lub trybu jego sporządzania skutkuje stwierdzeniem nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części. Naruszenie takie musi zostać ocenione jako istotne, czyli takie, które prowadzi w konsekwencji do sytuacji, gdy przyjęte ustalenia planistyczne są jednoznacznie odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono zasad lub trybu sporządzania planu miejscowego. (tak wyrok NSA z 26.06.2019r. o sygn. II OSK 1649/18, publ. LEX nr 2703320)

Rozstrzygnięcia nadzorcze wojewody albo orzeczenie sądu administracyjnego stwierdzające nieważność uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego są wydawane w przypadku zajścia co najmniej jednej z podstaw nieważności wymienionych w art. 28 ust. 1 u.p.z.p. Zatem pozostałe naruszenia prawa (niewymienione w powołanym wyżej przepisie) należałoby traktować jako nieistotne, a więc nie będące przyczyną nieważności uchwały (tak wyrok WSA we Wrocławiu z 28.05.2019r. o sygn. II SA/Wr 115/19, publ. LEX nr 2700653).

Istotne w rozpoznawanej sprawie jest to, że gmina kształtuje swoją politykę przestrzenną uchwalając studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Studium służy gminie do określania kierunków jej polityki przestrzennej (art. 9 ust. 1 u.p.z.p.). Realizacja ustaleń studium następuje poprzez

uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego jako aktów prawa miejscowego. Przy czym co jest istotne w kontrolowanym przypadku - zgodnie z art. 9 ust. 4 u.p.z.p. - ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. Innymi słowy, określone obszary gminy mogą być przeznaczone w planie miejscowym pod funkcję danego rodzaju, jeśli wcześniej w studium gmina wskaże te obszary jako przewidziane pod taką funkcję.

Konsekwencją powyższej zasady jest brzmienie art. 15 ust. 1 u.p.z.p., który obliguje organ gminy do sporządzenia projektu planu zgodnie z zapisami studium, gdy nadto w myśl art. 14 ust. 5 u.p.z.p. - przed podjęciem uchwały o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, burmistrz wykonuje analizy dotyczące zasadności przystąpienia do sporządzenia planu i stopnia zgodności przewidywanych rozwiązań z ustaleniami studium.

Z powyższej regulacji niewątpliwie zatem wynika, że już na etapie sporządzania projektu planu miejscowego wymaga się jego zgodności z zapisami studium (15 ust. 1 u.p.z.p.). Po podjęciu zaś przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego - wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego wraz z prognozą oddziaływania na środowisko, uwzględniając ustalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (art. 17 pkt 4 u.p.z.p.). Tak więc postanowienia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy mają dla organów wykonawczych gminy charakter wiążący przy sporządzaniu projektów miejscowych planów, bowiem ustalenia projektu planu są konsekwencją ustaleń studium (por. wyrok NSA z dnia 30 października 2008 r., sygn. akt II OSK 1294/07).

Jeżeli natomiast organy gminy uznają 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 (art. 28 ust. 1 w zw. z art. 9 ust. 1 u.p.z.p. (zob. T. Bąkowski, Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz. Zakamycze 2004, akapit 7 komentarza do art. 9 oraz akapit 2 komentarza do art. 15 tej ustawy; także wyrok NSA z dnia 9 kwietnia 2008 r., II OSK 34/08, LEX nr 565688). Zatem tak uchwalenie, jaki i zmiana studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy stanowi niezbędny element (etap) poprzedzający tak sporządzenie projektu

planu miejscowego, jak i uchwalenie tegoż planu (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 11 października 2012 r., sygn. akt II SA/Wr 169/12 oraz wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 27 listopada 2013 r., II SA/Wr 834/12).

W wyroku z dnia 27 czerwca 2013 r. (sygn. akt II OSK 221/13) NSA wyraził również pogląd, że w studium określa się politykę przestrzenną gminy, zaś zmiana tej polityki wymaga zmiany studium według określonych ustawowo zasad i we wskazanym trybie. Przed przystąpieniem do procedury planistycznej gmina ma obowiązek doprowadzić do podjęcia uchwały intencyjnej (art. 14). Zgodnie z art. 14 ust. 1 u.p.z.p. w celu ustalenia i przeznaczenia terenów oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, przy czym w myśl ust. 5 powołanego artykułu przed podjęciem tej uchwały musi być zbadana zgodność przewidywanych rozwiązań z ustaleniami studium. Dopiero po podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu w myśl art. 17 u.p.z.p. organ wykonawczy gminy przystępuje kolejno do czynności planistycznych, określonych w tym przepisie. W istocie bowiem ustawodawca wymaga zgodności pomiędzy tymi dwoma aktami już w chwili podejmowania uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu.

Jak trafnie wyjaśnił Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 22 lutego 2018 r. o sygn. II OSK 1106/16 (publ. CBOSA) okoliczność, że rada gminy stwierdzi w uchwale zgodność projektu planu ze studium (jak w kontrolowanym przypadku) nie wyłącza obowiązku sądu administracyjnego przeprowadzenia kontroli, czy plan miejscowy rzeczywiście jest zgodny z ustaleniami studium. Odmienna sytuacja zachodziłaby w przypadku, gdyby stwierdzenie zgodności planu miejscowego z ustaleniami studium było przedmiotem odrębnej i niezaskarżonej uchwały rady gminy. Ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Jak już wspomniano studium jest aktem o charakterze ogólnym, ustalenia studium nie muszą być przeniesione wprost do postanowień planu miejscowego, ale nie mogą również być ze sobą sprzeczne. Studium jest formą realizacji obowiązku prowadzenia polityki przestrzennej przez władze samorządowe i jest nie tylko aktem określającym założenia polityki przestrzennej, lecz zawiera ustalenia wiążące przy sporządzaniu planu miejscowego. Zgodnie z art. 9 ust. 4 u.p.z.p. ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. Zgodnie z

art. 20 ust. 1 u.p.z.p. należy przyjąć, że ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych i plany te nie mogą naruszać ustaleń studium (por. wyroki NSA z 12 czerwca 2014 r., sygn. akt II OSK 66/13 oraz z 6 grudnia 2017 r. sygn. akt II OSK 1107/16; wyrok WSA w Poznaniu z 29 marca 2018 r., sygn. akt IV SA/Po 1190/17).

Stopień związania planów ustaleniami studium zależy w dużej mierze od brzmienia ustaleń studium. Plan zagospodarowania przestrzennego ma stanowić uszczegółowienie zapisów zawartych w studium, a nie ich dowolną interpretację czy wręcz całkowitą zmianę (por. wyrok NSA z dnia 19 maja 2011 r., sygn. akt II OSK 466/11). Nie może on jednak być wprost sprzeczny z zapisami studium.

Co do zasady władztwo planistyczne przysługujące gminie, prowadzić może do ograniczeń w wykonywaniu prawa własności nieruchomości objętych planem. Aby władztwo planistyczne nie cechowało się dowolnością, nie przekraczało granic uznania planistycznego, czyli, aby nie doszło do nadużycia władztwa, organ musi respektować reguły składające się na istotę zasady proporcjonalności. Wobec tego warto przywołać w tym zakresie tezy wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 kwietnia 1995 r., sygn. akt K 11/94 (OTK 1995/1/12). Trybunał stwierdził, że dla oceny, czy doszło do naruszenia zasady proporcjonalności konieczne jest udzielenie odpowiedzi na trzy pytania: 1/ czy wprowadzona regulacja ustawodawcza jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków; 2/ czy regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana, oraz 3/ czy efekty wprowadzanej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela. Należy stwierdzić, iż treść art. 31 ust. 3 Konstytucji nie daje podstaw do ustalenia generalnie kryteriów uszczegóławiających sposób korzystania z zasady proporcjonalności. Dopiero wskazanie praw i wolności, które mają być ograniczane w zestawieniu z prawami lub wolnościami chronionymi umożliwia ustalenie, czy przesłanki objęte tą zasadą są spełnione (por. wyrok NSA z dnia 30 lipca 2010 r., II OSK 1053/10, publ. <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego mogą ograniczać własność i takie regulacje nie stanowią naruszenia prawa, o ile dzieje się to z poszanowaniem zasady proporcjonalności.

W ocenie Sądu orzekającego zarzut skarżącej dotyczący ograniczenia jej prawa własności jest zasadny. Konstytucyjnie chroniona własność może być ograniczona w drodze ustawy (art. 64 ust. 3 Konstytucji RP). Taką ustawą jest ustawa o planowaniu

i zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie z art. 6 u.p.z.p. ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości. (por. wyroki NSA z: 13.10.2016 r., sygn. akt II OSK 3355/14, z 17.11.2016 r., sygn. II OSK 311/15, z 28.10.2016, sygn. akt II OSK 165/15, z 11.01.2017 r., sygn. akt II OSK 932/15, z 8.02.2017 r., sygn. akt II OSK 1322/15, dostępne w LEX).

Gmina w ramach przysługującego jej władztwa planistycznego powinna kierować się zasadą proporcjonalności, tj. zakazem nadmiernej w stosunku do chronionej wartości ingerencji w sferę praw i wolności jednostki. Ingerencja ta musi pozostawać w racjonalnej i odpowiedniej proporcji do celów, dla osiągnięcia których ustanawia się określone ograniczenia. Zachowanie proporcjonalności ma kluczowe znaczenia dla oceny, czy określone rozstrzygnięcie nie stanowi nadużycia władztwa planistycznego (tak słusznie WSA w Olsztynie w wyroku z 19.11.2019r. o sygn. II SA/OI 723/19, publ. CBOSA). Ingerencja w sferę prawa własności pozostawać musi w racjonalnej i odpowiedniej proporcji do celów, dla osiągnięcia których ustanawia się określone ograniczenie. (tak trafnie NSA w wyroku z 02.10.2019r., sygn. II OSK 2509/18, a także WSA w Gdańsku w wyroku z 27.03.2019r., sygn. II SA/Gd 551/18, publ. CBOSA). W razie kolizji interesu indywidualnego z interesem publicznym przyznanie prymatu jednemu interesowi ponad drugim wymaga każdorazowo porównania wartości chronionych z tymi, które w efekcie wprowadzanej regulacji ulec mają ograniczeniu (patrz wyrok WSA w Poznaniu z 06.02.2019r. o sygn. II SA/Po 1019/18, publ. CBOSA). Przy czym brzmienie przepisów u.p.z.p. jednoznacznie wskazuje, że „interes publiczny” nie uzyskał prymatu pierwszeństwa w odniesieniu do interesu jednostki. Przyjęte w u.p.z.p. rozwiązania prawne oparte są na zasadzie równowagi interesu ogólnopaństwowego, interesu gminy i interesu jednostki. (tak wyrok NSA z 26.11.2019r. o sygn. II OSK 76/18, publ. CBOSA). Przyjmuje się, że sprzeciw społeczny okolicznych mieszkańców towarzyszący planowanej zabudowie nie może blokować planów inwestycyjnych, gdy spełnione są wszystkie niezbędne przesłanki warunkujące zabudowę. Gdyby przyjąć, że sprzeciw mógłby wykluczyć lub ograniczyć plany inwestycyjne – wówczas można by przyjąć, że doszło do nieuzasadnionego ograniczenia prawa własności, ale prawa przysługującego inwestorowi, a nie stronie sprzeciwiającej się (tak prawidłowo WSA w Łodzi w wyroku z 02.04.2019r. o sygn. II SA/Łd 1042/18, publ. CBOSA).

Skarżąca jest właścicielem działki ewidencyjnej numer 294 (arkusz mapy 2, obręb 0612 Sędzinko) na której planuje budowę warchlakarni. Uzyskała prawomocną decyzję Wójta Gminy Duszniki z 29.11.2018 r. w sprawie środowiskowych uwarunkowań budowy warchlakarni. Zaledwie kilka miesięcy później, bo 26 marca 2019 r. Rada Gminy Duszniki podjęła zaskarżoną uchwałę nr VII/38/19, która w zasadzie niweczy możliwość realizacji planowanej inwestycji zaakceptowanej wcześniej w/w decyzją Wójta Gminy Duszniki z 29.11.2018 r.

Skarżąca zarzuciła naruszenie zasad proporcjonalności poprzez naruszenie :

1. art. 1 ust. 2 pkt 7 oraz art. 6 ust. 1 u.p.z.p. w zw. z art. 64 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w zw. z art. 140 k.c., poprzez przekroczenie władztwa planistycznego przy uchwaleniu zaskarżonej uchwały, objawiające się w:
 - a) zbyt daleko idącym i nieproporcjonalnym ograniczeniu możliwości zabudowy działki nr 294 należącej do skarżącej, poprzez wprowadzenie obowiązku powierzchni biologicznie czynnej na poziomie min. 95 %, mimo, że nie jest to uzasadnione, w szczególności w kontekście tego, że miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego obowiązujące dla działek sąsiednich, o takim samym faktycznym, przeznaczeniu i funkcji, nie przewidują tak daleko idących ograniczeń,
 - b) całkowitym zakazie realizacji zabudowy kubaturowej mimo, że nie jest to uzasadnione, w szczególności w kontekście tego, że miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego obowiązujące dla działek sąsiednich, o takim samym faktycznym przeznaczeniu i funkcji, nie przewidują tak daleko idących ograniczeń,
 - c) wprowadzeniu nieuzasadnionego i nieproporcjonalnego, całkowitego zakazu lokalizacji jakichkolwiek przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, z wyjątkiem inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej, w szczególności w kontekście tego, że miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego obowiązujące dla działek sąsiednich, o takim samym faktycznym przeznaczeniu i funkcji, nie przewidują tak daleko idących ograniczeń, a tym samym nieproporcjonalnym ograniczeniu prawa własności przysługującego skarżącej, z przekroczeniem władztwa planistycznego gminy,
2. art. 1 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. poprzez naruszenie zasad określania ładu planistycznego, przy uchwalaniu zaskarżonej uchwały, poprzez objęcie planem tylko jednej działki ewidencyjnej, a w zasadzie części jednej działki ewidencyjnej,

3. art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, poprzez nieproporcjonalne ograniczenie uchwałą prawa własności do działki nr 294 przysługującego skarżącej, ograniczając całkowicie możliwość zabudowy tej działki, mimo że takie zagospodarowanie działki nie doprowadzi do ochrony któregokolwiek z celów wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Sąd orzekający nie podziela zarzutu skarżącej w zakresie objęcia planem tylko części jednej działki ewidencyjnej. Ugruntowany jest już pogląd, że żaden z przepisów ustawy nie zakreśla minimalnych granic obszaru, jakim może zostać objęty plan (por. wyrok NSA z dnia 17 kwietnia 2014 r., sygn. akt II OSK 2829/12). Tym samym dopuszczalne jest sporządzenie planu miejscowego dla jednej działki, czy nawet części danej działki jeżeli jest ona jasno określona. Zgodnie z § 1 ust.2 zaskarżony plan dotyczy części działki nr 294, której to części wytycza granice rysunek planu stanowiący załącznik nr 1. Część działki objęta zaskarżonym planem jest więc jasno określona. Wprawdzie Sąd orzekający stoi na stanowisku, że zasadniczo plan miejscowy powinien obejmować większy obszar, tym niemniej – jak już wskazano - dopuszczalne jest sporządzenie planu miejscowego dla jednej działki.

Zasadny jest natomiast zarzut dotyczący naruszenia zasady proporcjonalności. Słusznie zarzuciła skarżąca, że ustalenie przez zaskarżony plan powierzchni biologicznie czynnej na poziomie minimalnym 95 %, całkowity zakaz realizacji zabudowy kubaturowej i całkowity zakaz lokalizacji jakichkolwiek przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, z wyjątkiem inwestycji celu publicznego, prowadzi w istocie do zakazu jakiejkolwiek racjonalnej zabudowy na obszarze objętym planem a szczególności uniemożliwia skarżącej budowę planowanej warchlakarni.

W uzasadnieniu zaskarżonej uchwały wskazano jedynie, że do opracowania zaskarżonego planu przystąpiono w związku z koniecznością zabezpieczenia zwartych kompleksów rolniczej przestrzeni produkcyjnej na potrzeby prowadzenia upraw polowych, bez prawa zabudowy inwestycjami mogącymi znacząco oddziaływać na środowisko, które mogą mieć niekorzystny wpływ na znajdującą się w niedalekiej odległości i nowo projektowaną zabudowę mieszkaniową w Sędzinku. Podkreślono, że prace planistyczne uwzględniały wolę radnych Gminy Duszniki, jak i mieszkańców wsi Sędzinko, którzy byli przeciwni budowie planowanej warchlakarni w obsadzie do 672 DJP na działce nr 294 położonej w Sędzinku. Wskazano, że wpłynęły liczne wnioski od mieszkańców wsi, z prośbą o niedopuszczenie w planie

realizacji takich inwestycji, które zostały pozytywnie rozpatrzone przez Wójta jako zgodne z interesem publicznym.

W ocenie Sądu uzasadnienie zaskarżonej uchwały jest nadmiernie ogólnikowe i enigmatyczne i nie wyjaśnia w żaden sposób, czy i w jaki sposób wyważono interes skarżącej i interes publiczny, co jest niezbędne dla zachowania zasady proporcjonalności. Z uzasadnienia zaskarżonej uchwały wynika przede wszystkim, że jest ona rezultatem woli radnych i sprzeciwu mieszkańców nie zgadzających się na budowę planowanej przez skarżącą warchlakarni. Ponadto, bez bliższego wyjaśnienia, wskazano że celem uchwały było zabezpieczenie zwartych kompleksów rolniczej przestrzeni produkcyjnej na potrzeby prowadzenia upraw polowych przed inwestycjami mogącymi znacząco oddziaływać na środowisko, które mogą mieć niekorzystny wpływ na znajdującą się w niedalekiej odległości i nowo projektowaną zabudowę mieszkaniową w Sędzinku. Tym samym organ uchwałodawczy w prawidłowy sposób nie wyjaśnił w uzasadnieniu uchwały przyczyn dla których zastosował tak daleko idące ograniczenie wolności zabudowy nieruchomości skarżącej.

Władztwo planistyczne gminy nie jest zupełnie dowolne i niczym nieograniczone, ponieważ przy jego wykonywaniu organ uchwałodawczy ma obowiązek uwzględnić wartości wymienione w art. 1 ust. 2 i 3 u.p.z.p. Żadna z tych wartości nie posiada prymatu względem innej wartości. Przyjęte w u.p.z.p. rozwiązania prawne oparte są na zasadzie równowagi interesu ogólnopaństwowego, interesu gminy i interesu jednostki. Oznacza to obowiązek rozważnego wyważenia praw indywidualnych (interesów obywateli) i interesu publicznego, a także uwzględnienia aspektów racjonalności działań i proporcjonalności ingerencji w sferę wykonywania prawa własności, chronionego Konstytucją RP. Ma to szczególne znaczenie w przypadku kolizji tych interesów, w tym interesu gminy z interesem obywateli wynikającym na przykład z prawa własności nieruchomości. Wskazuje się także, że poszanowanie prawa własności jest jednym z wielu elementów podlegających uwzględnieniu w procesie planowania przestrzennego. Kreowanie poprzez plan miejscowy polityki przestrzennej na szczeblu gminy niejednokrotnie wymaga rozstrzygania konfliktów pomiędzy interesem indywidualnym a interesem publicznym, bądź pomiędzy sprzecznymi ze sobą interesami indywidualnymi. W razie kolizji przyznanie prymatu jednemu interesowi ponad drugim wymaga zatem każdorazowo porównania wartości chronionych z tymi, które w efekcie wprowadzanej regulacji ulec mają ograniczeniu.

W konsekwencji uczynienie jednego z interesów nadrzędnym wymaga rozważenia i umotywowania (zob.: wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 października 2016 r., II OSK 165/16, 29 maja 2015 r., II OSK 2661/13, 21 czerwca 2016 r., II OSK 2541/14 i 1 października 2015 r., II OSK 269/14, orzeczenia.nsa.gov.pl). Innymi słowy władztwo planistyczne daje gminie prawo ingerencji w uprawnienia właścicielskie, niemniej jednak ingerencja taka nie oznacza dowolności i arbitralności w tym zakresie. Ingerencja taka może mieć miejsce tylko na podstawie i w granicach obowiązujących ustaw (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 grudnia 2016 r., OSK 673/15, orzeczenia.nsa.gov.pl).

Tymczasem z uzasadnienia zaskarżonej uchwały wynika, że organ planistyczny całkowicie zignorował obowiązek porównania wartości chronionych z tymi, które w efekcie wprowadzanej regulacji ulec mają ograniczeniu i nie wyważył interesu indywidualnego i interesu publicznego. Powołał się tylko na sprzeciw mieszkańców i wolę radnych. Ogólnikowo jedynie wskazano, że wprowadzone zakazy są zgodne z interesem publicznym w żaden sposób tego nie argumentując i nie wyjaśniając. Enigmatycznie wskazano, że inwestycje mogące znacząco oddziaływać na środowisko mogą mieć niekorzystny wpływ na znajdującą się w niedalekiej odległości (nie wskazano w konkretnie w jakiej odległości) i nowo projektowaną zabudowę mieszkaniową w Sędzinku. W ogóle nie określono miejsca, rodzaju i wielkości owej zabudowy mieszkaniowej.

W świetle treści uzasadnienia zaskarżonej uchwały, a także później odpowiedzi na skargę, podjęto ją w sposób dowolny i arbitralny bez wyważenia interesu publicznego i interesu skarżącej. Jest to uchybienie, w tym przypadku skutkujące stwierdzeniem nieważności zaskarżonej uchwały. Sąd podziela pogląd, że ponieważ prawo zabudowy ma charakter wolnościowy i konieczne jest wykazanie każdego przejawu ingerencji w to prawo, a także z uwagi na to, iż konstytucyjne gwarancje praw wolnościowych sprowadzają się zwłaszcza do ochrony sądowej, podstawowe znaczenie ma ustalenie motywów działania organu i podstaw jego ingerencji w prawo własności. Powinno to nastąpić w uzasadnieniu uchwały, lecz obowiązkiem Sądu jest ustalanie tych motywów na podstawie całego dostępnego materiału dowodowego, w tym także dokumentacji planistycznej i odpowiedzi na skargę (tak W. Jakimowicz w : „Wolność zabudowy w prawie administracyjnym”, Wolters Kluwer, W-wa 2012, s.210-211)

W ocenie Sądu ustalanie motywów organu dla których wprowadzono kwestionowany zakaz zabudowy powinno być dokonywane na podstawie wszystkich dostępnych materiałów dowodowych. W szczególności na podstawie dokumentacji planistycznej, uzasadnienia zaskarżonej uchwały oraz odpowiedzi na skargę.

Zdaniem Sądu łączna analiza dokumentacji planistycznej, uzasadnienia zaskarżonej uchwały, odpowiedzi na skargę oraz dokumentacji planu, a także studium, nie pozwala na jednoznaczne ustalenie motywów i racji dla których organ wprowadził do zaskarżonego planu kwestionowany przez skarżącą zakaz zabudowy. Jednoznacznie można jedynie przyjąć, że organ miał wolę ustanowienia zakazu zabudowy.

Istotne znaczenie w kontrolowanej sprawie ma to, że uchwała o przystąpieniu do sporządzenia planu, projekt zaskarżonego planu miejscowego, jak i zaskarżona uchwała, zostały sporządzone w czasie obowiązywania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (załącznik nr 1 do uchwały nr LI/347/14 Rady Gminy Duszniki z dnia 26 sierpnia 2014 r. w sprawie uchwalenia zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Duszniki). Część graficzna owego studium wskazuje tereny (obejmujące także działkę nr 294) jako: „obszary rolniczej przestrzeni produkcyjnej zwartych kompleksów produkcji rolnej wyłączone z zabudowy z wyjątkiem rozbudowy istniejących siedlisk” (p. Struktura przestrzenna - legenda mapy studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Duszniki)

Co istotne, wspomniane studium jest niespójne. W odpowiedzi na skargę Wójt wskazał, że ustalenia obowiązującego wówczas studium (załącznik nr 1 do uchwały nr LI/347/14 Rady Gminy Duszniki z dnia 26 sierpnia 2014 r. w sprawie uchwalenia zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Duszniki), wskazywały tereny (obejmujące także działkę nr 294) jako: „obszary rolniczej przestrzeni produkcyjnej zwartych kompleksów produkcji rolnej wyłączone z zabudowy z wyjątkiem rozbudowy istniejących siedlisk” (p. Struktura przestrzenna - legenda mapy studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Duszniki). Dalej wskazał, że na powyższym terenie nie było istniejących siedlisk, a zatem nie było również możliwości przyjęcia planu zagospodarowania przestrzennego dopuszczającego zabudowę, ponieważ takie rozwiązanie byłoby niezgodne z ww. studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Duszniki.

Zasadny jest jednak zarzut skarżącej zawarty w jej piśmie z 25.11.2019r., że twierdzenia te oparte są wyłącznie na części graficznej studium zupełnie pomijając jego część tekstową. Tymczasem analizując przedmiotowe studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy należy brać pod uwagę jego całość, uwzględniając na równi część graficzną, jak i tekstową, które wzajemnie się uzupełniają (potwierdzają), bowiem dopiero obie części łącznie tworzą ten akt planistyczny.

Z części tekstowej studium wynika, że obszar działki nr 294 nie został zakwalifikowany w całości jako obszar rolniczej przestrzeni produkcyjnej zwartych kompleksów produkcji rolnej wyłączony z zabudowy (z wyjątkiem rozbudowy siedlisk). Wręcz przeciwnie, część tekstowa studium dość lakonicznie odnosi się do przeznaczenia terenów, do tego w sposób odmienny niż to wynika z części graficznej. W punkcie 2.2. Kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (dokładnie na stronie 72 studium), w podpunkcie zatytułowanym „wyznaczenie obszarów rozwojowych wsi” wskazano, że: *dalsze prace zmierzały do uściślenia optymalnych terenów rozwojowych wsi, a dotyczyły Zasad kształtowania ładu przestrzennego rolniczej przestrzeni produkcyjnej. Określiły obszary zwartych kompleksów użytków rolnych klasy II – IV przeznaczonych wyłącznie dla produkcji rolnej bez zabudowy oraz takie na których istnieje możliwość realizacji inwestycji związanych wyłącznie z produkcją rolną. Pozostałe tereny stanowią potencjalne obszary wskazane dla rozwoju funkcji osiedlowych: mieszkalnictwa, usług, rzemiosła, drobnej wytwórczości, komunikacji, infrastruktury technicznej i komunikacji.*

Z kolei na s.70 studium zapisano, że dominacja wiodącej funkcji rolnictwa i utrzymanie jego wysokiej produktywności ma nastąpić przez kształtowanie ładu przestrzennego i ochrony rolniczej przestrzeni produkcyjnej w określaniu zasad ich użytkowania i zainwestowania w kompleksach gleb II-IV wykluczających możliwość zabudowy.

Podział użytków rolnych przyjęty w studium w części tekstowej (dokładnie w Kierunkach), nie pokrywa się z podziałem przyjętym w części graficznej (w części tekstowej: grunty rolne klas II - IV; w części graficznej: grunty rolne klas I - IV). Część tekstowa studium wskazuje, że wyłączenie z zabudowy dotyczy tylko gruntów klas do II-IV, natomiast już nie klas niższych (V-VI).

Wobec takiej niespójności studium organ miał inną możliwość ukształtowania treści zaskarżonego planu, bowiem treść studium dopuszczała (*a contrario*)

możliwość realizacji inwestycji związanych z produkcją rolną na gruntach klasy V-VI. Organ jednak w ogóle nie analizował takiej możliwości. Zasadnie skarżąca zarzuciła, że oparcie się przy wykładni studium wyłącznie na jego części graficznej nie może zostać zaakceptowane, gdyż jest ona niepełna i skutkująca naruszeniem art. 15 ust. 1 u.p.z.p. Zgodzić się trzeba, że wprowadzić nie istnieją normy wskazujące, której części studium należy dać pierwszeństwo w przypadku rozbieżności, to jednak trudno zaakceptować przyznanie części graficznej, w tym przypadku także mało czytelnej, pierwszeństwa przed częścią tekstową. Tym bardziej, że część graficzna studium w tym przypadku odbiega od postanowień części tekstowej na niekorzyść skarżącej. W takiej sytuacji rozbieżności w treści studium nie powinny być interpretowane na niekorzyść skarżącej, tym bardziej bez jasnego i szczegółowego ich wyjaśnienia w uzasadnieniu zaskarżonej uchwały.

Działka nr 294 składa się w części z gruntów klasy I-IV, a częściowo z klas V-VI (co wynika chociażby z części graficznej studium). Oznacza to, że organ przy uchwaleniu zaskarżonego planu postąpił niezgodnie z postanowieniami studium, gdyż nie uwzględnił tego, że studium różnicuje możliwość zabudowy w zależności od klasy gruntu rolnego. Grunty objęte klasami V-VI (które występują na terenie działki 294) nie powinny być wyłączone z zabudowy, tak jak to uchwalono w zaskarżonym planie.

Mając powyższe na uwadze w ocenie Sądu uregulowania planu w tym zakresie nie są zgodne ze studium, które samo jest niespójne.

Niewątpliwie w kontrolowanym przypadku doszło do konfliktu indywidualnego interesu prawnego i faktycznego skarżącej - dążącej docelowo do budowy na tym obszarze warchlakarni. Bez wątpienia zaskarżony plan w istotny sposób ogranicza wolność zabudowy skarżącej, przy czym ograniczenie to nie zostało przez organ wyjaśnione racjonalnymi przesłankami, które poddałyby się kontroli Sądu orzekającego w niniejszej sprawie.

W ocenie Sądu organ nie wykazał, że indywidualny interes skarżącej dążącej do zabudowy tego terenu musi ustąpić w zestawieniu z interesem publicznym, gdyż w ogóle nie dokonał wyważenia tych dwu interesów.

Jest to tym bardziej istotne, gdyż obowiązujące inne plany miejscowe w sąsiedztwie działki nr 294 nie zawierają podobnych ograniczeń. Przede wszystkim obszar powierzchni biologicznie czynnej określono w nich na min. 50 %, a nie jak w przedmiotowej uchwale 95 %. Wszystkie też zakładają możliwość chowu i hodowli

zwierząt. Organ w ogóle nie wyjaśnił, nawet choćby w odpowiedzi na skargę, dlaczego wprowadzono bardziej restrykcyjne ograniczenia na działce nr 294 niż na sąsiednich działkach objętych innymi planami miejscowymi.

Abstrahując od ustaleń innych planów miejscowych w okolicy należy uznać, że ograniczenia dla działki nr 294 określone w planie są bardzo daleko idące, rygorystyczne i stanowią nieproporcjonalne ograniczenie własności i nadużycie władztwa planistycznego. Organ w odpowiedzi na skargę wskazał jednoznacznie, że przedmiotowa uchwała miała doprowadzić do zablokowania realizacji inwestycji polegającej na budowie warchlakarni. Jednocześnie jednak organ w należyty sposób nie wskazał racjonalnych przesłanek (oprócz woli mieszkańców i radnych, które jednak w świetle prawa nie stanowią samoistnej przesłanki) do zastosowania tak daleko idących ograniczeń.

Tym samym organ dokonał wartościowania interesu publicznego i jednego interesu prywatnego (inwestora zabudowy mieszkaniowej) ponad drugi (interes skarżącej, która uzyskała prawomocną decyzję środowiskową umożliwiającą realizację warchlakarni) i to bez należytego wyjaśnienia dokonanego wartościowania. Takie działanie to nadużycie władztwa planistycznego i pośrednio próba wzruszenia prawomocnej decyzji środowiskowej.

W kontekście powyższego kwestionowany zakaz zabudowy miał charakter dowolny i nie znajdował logicznego uzasadnienia w racjonalnych przesłankach zmierzających do ochrony szerszego interesu publicznego i społecznego, kosztem interesu skarżącej.

Od organów gminy należy oczekiwać poszanowania dla akceptowanych i stanowiących fundament państwa prawa zasad, takich jak w szczególności zasada proporcjonalności. Naruszenie prawa polegające na nadużyciu władztwa planistycznego logicznie rzecz ujmując wyraża się w działaniu organu gminy zasadniczo w obszarze przyznanych kompetencji (art. 3 ust. 1 u.p.z.p.), tyle tylko, że z ich przekroczeniem, to jest działaniem nieuzasadnionym okolicznościami. Jak już wielokrotnie podkreślano w niniejszej sprawie brak jest uzasadnienia dla tak daleko idącego ograniczenia możliwością dysponowania nieruchomością przez skarżącą. Tym bardziej, że ten sam organ wcześniej wyraził zgodę na realizację przez nią warchlakarni, poprzez wydanie prawomocnej decyzji środowiskowej.

Fakt, że mieszkańcy i radni są przeciwni planowanej inwestycji nie zmienił tego, że jej realizacja okazała się zgodna z przepisami, gdyż w postępowaniu

środowiskowym została uzgodniona z różnymi organami (m.in. RDOŚ, PPIS, Dyrektor Zarządu Regionalnego Gosp. Wodnej). W świetle argumentacji organu uchwalenie zaskarżonego planu tak naprawdę stanowi próbę wzruszenia planowanej inwestycji w innym postępowaniu. Takie działanie (bez wskazania innych racjonalnych przesłanek) gminy jest niedopuszczalne i nie zasługuje na aprobatę.

Nie ma wątpliwości, że zgodnie z art. 86 u.i.o.ś. decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach wiąże organ wydający decyzję o pozwoleniu na budowę. Jednak zakres związania tą decyzją, nie może być szerszy, niż zakres rozstrzygnięcia ustawowo określony dla decyzji środowiskowej (art. 82 u.i.o.ś.). Inny jest zakres badania zgodności z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, o którym mowa w art. 80 ust. 2 u.i.o.ś., a inny zakres, o którym mowa w art. 35 ust. 1 pkt 1 i 2 Prawa budowlanego. W pierwszym przypadku mowa jest o "zgodności lokalizacji przedsięwzięcia z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego", a w drugim przypadku o "zgodności projektu budowlanego z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego" oraz "zgodności projektu zagospodarowania działki lub terenu z przepisami". Są to różne zakresy zgodności z miejscowym planem. Zgodność lokalizacji przedsięwzięcia z planem nie musi oznaczać automatycznie zgodności projektu budowlanego i projektu zagospodarowania terenu z obowiązującym planem miejscowym. Postępowanie w sprawie wydania decyzji środowiskowej i postępowanie w sprawie pozwolenia na budowę są odrębnymi postępowaniami, zakres kompetencji organów właściwych do wydania tych decyzji został precyzyjnie określony w różnych ustawach.

Biorąc powyższe pod uwagę należy stwierdzić, że w przedmiotowej sprawie ważność zachowuje wydana decyzja środowiskowa jako wydana przed uchwaleniem planu, ale w momencie próby uzyskania pozwolenia na budowę przez skarżącą uchwalony już plan powodowałby brak możliwości realizacji zamierzonej inwestycji.

Mając na uwadze powyższe na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a, w punkcie pierwszym sentencji wyroku stwierdzono nieważność zaskarżonej uchwały w całości.

W pkt 3 sentencji wyroku na podstawie art. 200 w zw. z art. 205 § 2 Sąd orzekł o kosztach postępowania mając na uwadze, że skarga okazała się zasadna.

Na oryginale właściwe podpisy

Za zgodność z oryginałem

Justyna Hołyńska-Matera
St. sekretarz sądowy

