



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 20 lutego 2017 r.

Poz. 824

WYROK NR II SA/WR 690/15 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 5 maja 2016 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędzia NSA Zygmunt Wiśniewski (spr.)

Sędziowie:

Sędzia NSA Halina Kremis

Sędzia WSA Władysław Kulon

Protokolant:

Starszy asystent sędziego Katarzyna Grott

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 5 maja 2016 r.

sprawy ze skarg Wojewody Dolnośląskiego, Pałac Alexandrów – A.Watin sp.j. oraz M. R.

na uchwałę Rady Miejskiej w Kątach Wrocławskich

z dnia 26 lutego 2015 r. nr V/36/15

w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Samotwór

- I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości;**
- II. zasądza od Gminy Kąty Wrocławskie na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240,00 zł (słownie: dwieście czterdzieści złotych), na rzecz Pałac Alexandrów – A.Watin sp.j. kwotę 707 zł (słownie: siedemset siedem złotych) oraz na rzecz M. R. kwotę 540 zł (słownie: pięćset czterdzieści złotych) tytułem zwrotu poniesionych kosztów postępowania sądowego.**

Uzasadnienie

W dniu 26 lutego 2015 r. na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz. U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.), art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (j.t. Dz. U. z 2015 r. poz. 199), zwanej dalej „u.p.z.p.”, w związku z uchwałą Rady Miejskiej w Kątach Wrocławskich z dnia 31 marca 2011 r. nr VII/44/11 w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Samotwór, po stwierdzeniu, że nie narusza ona ustaleń Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Kąty Wrocławskie, Rada Miejska w Kątach Wrocławskich podjęła uchwałę nr V/36/15 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Samotwór.

Skargę na powyższą uchwałę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu wniósł Wojewoda Dolnośląski (sygn. akt II SA/Wr 690/15), Pałac Alexandrów – A. Watin sp.j. (sygn. akt II SA/Wr 792/15) oraz M. R. (sygn. akt II SA/Wr 860/15).

W swojej skardze organ nadzoru zarzucił zaskarżonej uchwale naruszenie art. 17 pkt 14 i art. 20 ust. 1 u.p.z.p., a ponadto:

1. art. 9 ust. 4 i art. 20 ust. 1 u.p.z.p. w zakresie wyznaczonego w uchwale i załączniku graficznym do niej terenu 1.RM (§ 24) oraz § 10 ust. 4 pkt 1 we fragmencie „1.RM”;
2. art. 114 ust. 1 ustawy z dnia 21 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2013 r., poz. 1232) w związku z art. 113 ust. 1 tej ustawy i załącznikiem do rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 14 czerwca 2007 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku (Dz. U. z 2014 r., poz. 112) przez § 24 uchwały oraz załącznik graficzny do niej w części w jakiej uchwała ustala przeznaczenie terenów 1.RM i 2.RM, jak również przez § 4 ust. 1 pkt 11, § 5 ust. 5 we fragmencie „RM” i § 10 ust. 4 pkt 1 we fragmencie „1.RM, 2.RM”;
3. art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. i § 4 pkt 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. nr 164, poz. 1587) w związku z art. 20 pkt 8 i 14 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 460) przez § 25 ust. 3 i § 26 ust. 3 uchwały;
4. art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2015 r. poz. 909 ze zm.) i art. 17 pkt 6 lit. „c” u.p.z.p. przez § 25 ust. 1 pkt 2 uchwały we fragmencie „infrastruktura techniczna” w zakresie terenów 1.R, 2.R, 3.R, 4.R i 6.R.,

wnosząc o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości i zasądzenie kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

W uzasadnieniu skargi organ nadzoru podniósł, że jak wynika z dokumentacji planistycznej do analizowanej uchwały projekt planu był trzykrotnie wykładany do publicznego wglądu. W trakcie pierwszego wyłożenia w dniach od 22 października do 12 listopada 2013 r. jak również w trakcie drugiego – w dniach od 23 czerwca 2014 r. do 14 lipca 2014 r. złożone zostały takie uwagi, które w całości nie zostały uwzględnione przez Burmistrza. Uwagi te nie były złożone w trakcie ostatniego, trzeciego wyłożenia (7 października – 27 października 2014 r.) i w konsekwencji nie zostały przedłożone do rozpatrzenia Radzie. W toku postępowania wyjaśniającego pismem z dnia 14 kwietnia 2015 r. organ nadzoru zwrócił się o wyjaśnienie, dlaczego Rada nie rozpatrzyła uwag wniesionych do projektu planu w trakcie pierwszego i drugiego wyłożenia. Pismem z dnia 22 kwietnia 2015 r. Burmistrz Miasta i Gminy Kąty Wrocławskie wyjaśnił, że Rada uchwalając plan debatowała nad projektem uchwały z trzeciego wyłożenia, do którego wpłynęły uwagi i te uwagi zostały przez Radę rozpatrzone. Ponadto wyjaśniono, że do projektu planu wnoszono zbieżne uwagi kwestionujące ustalenia tego projektu.

Jak zauważył Wojewoda, we wskazanym wyżej piśmie Burmistrz podaje, że część nieuwzględnionych uwag złożonych w trakcie pierwszego i drugiego wyłożenia projektu planu stała się bezprzedmiotowa i wnoszona była w niezmienionej formie. Jednak organ wykonawczy gminy nie podaje, które z wymienionych uwag okazały się bezprzedmiotowe, nie dokonuje ich analizy pod tym kątem, jak również pod kątem tożsamości treści zawartych w tych uwagach odnośnie proponowanych założeń w przeznaczeniu i zagospodarowania danego terenu. Uwagi złożone w trakcie pierwszego i drugiego wyłożenia, a nieuwzględnione przez Burmistrza powinny stać się przedmiotem analizy ze strony Rady, która mogła potencjalnie stwierdzić konieczność dokonania zmian w projekcie jak przewiduje to art. 19 ust. 1 u.p.z.p.. Ponadto, zdaniem Wojewody, absolutnie nie zasługują na uwzględnienie wyjaśnienia Burmistrza, że wnoszone uwagi miały zbieżną treść. Okoliczność, że w poszczególnych przypadkach dotyczyły jednej działki nie przesądza jeszcze o identyczności uwag, w sytuacji gdy ich przedmiotem są propozycje różnych ustaleń dotyczące tej samej działki. Skoro – jak wynika z art. 17 pkt 14 i art. 20 ust. 1 u.p.z.p. – składający uwagi do projektu planu nie mają obowiązku powtarzania

tych uwag w trakcie ewentualnych kolejnych wyłożeń projektu do publicznego wglądu, to fakt, że nieuwzględnione przez Burmistrza uwagi z pierwszego i drugiego wyłożenia nie zostały ponowione w trakcie trzeciego nie może być utożsamiany z akceptacją projektu planu przez lokalną społeczność, w sytuacji gdy zagwarantowane ustawą stanowisko czynnika społecznego w procedurze planistycznej nie zostało poddane rozstrzygnięciu Rady. Obowiązku powtarzania uwag po ponownym wyłożeniu projektu planu przez wniesienie uwagi o takiej samej treści w żaden sposób nie można wywieść z treści u.p.z.p., w szczególności z art. 17 pkt 14. Przepis ten nie wprowadza bowiem żadnego rozróżnienia na uwagi dotyczące kolejnego projektu planu, lecz dotyczy uwag wniesionych do projektu planu i nieuwzględnionych przez burmistrza.

Nieprzedstawienie Radzie przez Burmistrza uwag prowadziło do istotnego naruszenia trybu uchwalania planu wynikającego z art. 17 pkt 14 u.p.z.p.. Ostateczna decyzja w sprawie uwzględnienia lub nieuwzględnienia uwag należała bowiem do Rady, a nie do Burmistrza. Podjęcie uchwały bez rozstrzygnięcia w tym zakresie powodowało też istotne naruszenie art. 20 ust. 1 u.p.z.p.. Mając zaś na uwadze treść przedstawionych uwag i ich ewentualny wpływ na rozwiązania przyjęte w planie należy stwierdzić, zdaniem Wojewody, że wadliwość polegająca na nieprzedstawieniu tych uwag do rozstrzygnięcia przez Radę ma charakter istotny ponieważ prowadzi do sytuacji, w której nie można wykluczyć, że przyjęte ustalenia planistyczne są odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono trybu sporządzania planu.

Kolejną przesłanką uzasadniającą stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały jest niezgodność ustaleń planu w zakresie przeznaczenia terenu 1.RM z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, obowiązującego w dniu jej podjęcia. W § 24 ust. 1 pkt 1 zaskarżonej uchwały ustalono dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolem 1.RM przeznaczenie podstawowe jako tereny zabudowy zagrodowej. Teren ten w studium przyjętym uchwałą Rady Miejskiej w Kątach Wrocławskich z dnia 27 września 2012 r. nr XXV/234/12 w sprawie zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy znajduje się na obszarze oznaczonym jako RZ – tereny łąk i pastwisk, na których dopuszcza się m.in. zalesienia gruntów o niskich klasach bonitacyjnych, zalesienia pod warunkiem powiększenia kompleksów leśnych, lokalizację obiektów i urządzeń infrastruktury technicznej – nie przewiduje się natomiast realizacji żadnej zabudowy, w tym zagrodowej (s. 79 studium). Nie można w tym wypadku przyjąć stanowiska, zgodnie z którym to, co nie jest zakazane jest dozwolone, gdyż byłoby to sprzeczne z konstytucyjną zasadą działania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa wynikającą z art. 7 Konstytucji RP. Skoro – jak wynika z art. 9 ust. 4 u.p.z.p. – postanowienia studium są wiążące przy sporządzaniu planów miejscowych to brak w studium zapisu o możliwości realizacji na określonym terenie konkretnego przeznaczenia nie oznacza uprawnienia do ustalenia takiego przeznaczenia dla danego terenu w planie miejscowym. Tym samym organ nadzoru stwierdził, że plan miejscowy pozostaje w powyższym zakresie sprzeczny z ustaleniami studium.

Wojewoda nie zgodził się przy tym ze stanowiskiem Burmistrza zajętym w przywoływanym już piśmie z dnia 22 kwietnia 2015 r., że ustalenia planu dla terenu 1.RM są realizacją zapisu studium zawartego w ust. 2.1 na s. 71) stanowiącego, że wszelkie wskaźniki i parametry zawarte w ustaleniach szczegółowych dla poszczególnych terenów o odrębnych funkcjach mogą być korygowane w ustaleniach miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Organ wykonawczy Gminy w sposób nieuprawniony utożsamia pojęcie przeznaczenia terenu oraz pojęcie parametrów i wskaźników zagospodarowania terenu. Wynikający zatem z wyjaśnień Burmistrza wnioski, że przewidziana w studium dopuszczalność korygowania w postanowieniach planów miejscowych ustalonych w studium wskaźników i parametrów zagospodarowania dla poszczególnych terenów jest równoznaczna z możliwością korygowania w zapisach planu przewidzianego w studium przeznaczenia danego terenu, jest błędny.

Stwierdzenie nieważności uchwały dodatkowo uzasadnia również brak regulacji dotyczących ochrony przed hałasem w postanowieniach § 24 oraz właściwych fragmentach rysunku planu w części dotyczącej terenów 1.RM i 2.RM.

W § 6 ust. 13 zaskarżonej uchwały ustalono zakaz przekraczania dopuszczalnego poziomu hałasu określonego przepisami odrębnymi dla terenów oznaczonych symbolem MN, MW, M, U i ZP. W żadnym z przepisów uchwały nie zamieszczono uregulowań dotyczących ochrony przed hałasem na terenach oznaczonych na rysunku planu symbolem RM - terenach zabudowy zagrodowej.

W art. 15 ust. 2 pkt 3 u.p.z.p. wskazuje się, że zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego są jednym z obligatoryjnych elementów planu miejscowego. Realizacja tego obowiązku wymaga uwzględnienia postanowień przepisów szczególnych, w tym norm ujętych w Prawie ochrony środowiska. Ustawodawca przyjął w art. 114 ust. 1 tej ustawy, że przy sporządzaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, różnicując tereny o różnych funkcjach lub różnych zasadach zagospodarowania, wskazuje się,

które z nich należą do poszczególnych rodzajów terenów, o których mowa w art. 113 ust. 2 pkt 1. W art. 113 ust. 2 pkt 1 Prawa ochrony środowiska zawarty został katalog rodzajów terenów, dla których zróżnicowano – w załączniku do rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku – dopuszczalne poziomy hałasu określone właściwymi wskaźnikami hałasu. Rolą zatem uchwałodawcy jest przyporządkowanie w miejscowym planie terenów o różnych funkcjach lub różnych zasadach zagospodarowania do poszczególnych rodzajów terenów określonych w art. 113 ust. 2 pkt 1 Prawa ochrony środowiska z uwzględnieniem aktu wykonawczego w postaci ww. rozporządzenia. W załączniku do tego rozporządzenia wymienia się wprost tereny przewidzianej w § 24 zaskarżonej uchwały zabudowy zagrodowej, ustalając zróżnicowane dopuszczalne poziomy hałasu dla tego rodzaju terenu. Niewywiązanie się przez organy planistyczne na etapie sporządzania i uchwalania planu z powyższego obowiązku i nie przyporządkowanie w ogóle danego terenu lub też uczynienie tego w sposób niejednoznaczny, mało czytelny i dopuszczający zbyt dużą swobodę interpretacyjną stanowi istotne naruszenie art. 114 Prawa ochrony środowiska i prowadzi do naruszenia zasad sporządzania planu określonych w art. 15 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p. (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 9 lipca 2015 r., sygn. akt II SA/Wr 306/15).

Jak wskazał Wojewoda, okoliczności nieokreślenia norm dotyczących ochrony przed hałasem dla terenów RM nie kwestionuje w przywoływanym piśmie z dnia 22 kwietnia 2015 r. Burmistrz, błędnie jednak twierdząc, że nie jest to istotne naruszenie prawa. Stanowisko takie nie zasługuje na uwzględnienie z uwagi na normy prawne zawarte w Prawie ochrony środowiska i przepisach wykonawczych do tej ustawy. Ponadto, twierdzeniu Burmistrza o nieistotnym naruszeniu prawa w wyniku braku uregulowań dotyczących ochrony przed hałasem dla terenów RM przeczą postanowienia zawarte w § 6 ust. 13 zaskarżonej uchwały, w którym Rada przyporządkowała wyznaczone w planie tereny MN, MW, M, U i ZP do poszczególnych rodzajów terenów wskazanych w art. 113 ust. 1 pkt 1 Prawa ochrony środowiska i powołanym rozporządzeniu, ustanawiając w ten sposób na tych terenach zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego jako obligatoryjny element planu miejscowego. Pominięcie wskazanego elementu w stosunku do terenów RM nie może być w kontekście tych postanowień uchwały oraz, co istotniejsze, przywołanych uregulowań powszechnie obowiązującego prawa uznane za uchybienie nieistotne. Konsekwentnie, wskazując na istotne, ww. naruszenia prawa przez § 24 zaskarżonej uchwały w zakresie dotyczącym przeznaczenia terenów oznaczonych symbolami 1.RM i 2.RM oraz jej części graficznej, należy uznać – w ocenie Wojewody – za istotnie naruszające prawo również wszystkie przepisy uchwały zawierające regulacje dla tych terenów, a mianowicie § 4 ust. 1 pkt 11, § 5 ust. 5 we fragmencie „RM” oraz § 10 ust. 4 pkt 1 we fragmencie „1.RM, 2.RM”.

Ponadto, organ nadzoru zwrócił uwagę na § 25 ust. 3 zaskarżonej uchwały, w którym ustalono: „Dla terenów 1.R, 3.R, 4.R, 5.R, 6.R, 7.R obowiązuje zakaz obsługi z drogi 1.KD-Z.”, oraz § 26 ust. 3, w którym postanowiono: „Na terenach, o których mowa w ust. 1 [1.RZ, 2.RZ], obowiązuje zakaz obsługi z drogi 2.KD-Z.”. Powyższe uregulowania prowadzą do ograniczenia, jak również uniemożliwienia korzystania z drogi zbiorczej, stanowiącej drogę publiczną, w obsłudze komunikacyjnej terenów upraw polowych oraz terenów łąk i pastwisk. Ww. zapisy wykraczają poza przyznaną radzie gminy kompetencję do określenia w miejscowym planie wymienionych w art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. i skonkretyzowanych w § 4 pkt 9 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zasad dotyczących modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Kompetencja ta nie obejmuje regulacji w planie zakresu spraw, dla których ustawodawca przewidział właściwość zarządcy drogi publicznej. Zadania zarządcy określa natomiast art. 20 ustawy o drogach publicznych, zgodnie z którym do zarządcy drogi należy w szczególności wydawanie zezwoleń na zajęcie pasa drogowego i zjazdu z dróg oraz pobieranie opłat i kar pieniężnych (art. 20 pkt 8) oraz wprowadzanie ograniczeń lub zamykanie dróg i drogowych obiektów inżynierskich dla ruchu oraz wyznaczanie objazdów drogami różnej kategorii, gdy występuje bezpośrednie zagrożenie bezpieczeństwa osób lub mienia (art. 20 pkt 14). Zadania zarządców dróg związane z administrowaniem drogami są określone w akcie rangi ustawy i nie mogą być powtarzane bądź modyfikowane w akcie prawa miejscowego. Ponadto, Rady nie może ingerować w ustawowe kompetencje zarządcy drogi do podejmowania czynności w zakresie administrowania drogami, jak również w kompetencje organu zarządzającego ruchem realizowane poprzez m.in. wprowadzanie tymczasowych zakazów lub ograniczeń w ruchu w przypadku zdarzeń, w wyniku których może nastąpić zagrożenie bezpieczeństwa ruchu drogowego (§ 2 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem (Dz. U. nr 177, poz. 1729)).

Organ nadzoru stwierdził również, że § 25 ust. 1 pkt 2 zaskarżonej uchwały we fragmencie „infrastruktura techniczna” w sposób istotny narusza art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy z o ochronie gruntów rolnych i leśnych w związku z art. 17 pkt 6 lit. „c” u.p.z.p.. W § 25 ust. 1 uchwały ustala się przeznaczenie terenów oznaczonych

na rysunku planu symbolem R – podstawowe pod tereny upraw polowych (pkt 1), a uzupełniające pod łąki, cieką, lasy, zadrzewienia, infrastrukturę techniczną i drogi gospodarcze transportu rolnego. W wyniku postępowania wyjaśniającego ustalono, że Burmistrz pismem z dnia 27 grudnia 2012 r. zwrócił się do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi o wyrażenie zgody na zmianę przeznaczenia na cele nierolnicze 5,40 ha gruntów rolnych klasy II i III, położonych na objętych niniejszym planem terenach, oznaczonych kolorem żółtym na załączniku graficznym do tego wniosku. Minister decyzją z dnia 27 lutego 2013 r. wyraził zgodę na zmianę przeznaczenia oznaczonych we wniosku gruntów. Jak wynika z treści ww. pisma Burmistrza, a w szczególności z jego załącznika graficznego, treścią wniosku o zmianę przeznaczenia na cele nierolnicze nie były objęte tereny oznaczone na rysunku planu jako 1.R, 2.R (działki nr 50, 51, 52 i 53), 3.R, 4.R, 6.R, na których znajdują się grunty rolne klas IIIa i IIIb, znajdujące się w użytkowaniu rolnym. Oznacza to, że wspomniana zgoda Ministra na przeznaczenie i cele nierolnicze nie dotyczyła gruntów położonych w planie na terenach upraw polowych oznaczonych symbolami 1.R, 2.R (działki nr 50, 51, 52 i 53), 3.R, 4.R i 6.R. Zgoda na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze dotyczy wyłącznie terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami 2.U, 3.U, 1.M, 3.MN, 1.KD-Z, 5.R, 7.R i 8.M. Przyjęty plan pozwala na przeznaczenie wskazanych terenów 1.R, 2.R (działki nr 50, 51, 52 i 53), 3.R, 4.R i 6.R pod sieć infrastruktury technicznej bez żadnych ograniczeń co do formy realizacji tej inwestycji. Oznacza to, że niezależnie od intencji uchwałodawcy możliwe będzie przeprowadzenie na tym terenie naziemnej sieci infrastruktury technicznej, co równoznaczne będzie ze zmianą przeznaczenia gruntów rolnych. Co więcej, takiemu zamierzeniu inwestycyjnemu nie sposób będzie zarzucić niezgodności jego realizacji z obowiązującymi przepisami, skoro akt prawa miejscowego dopuszcza przeznaczenie terenu pod infrastrukturę techniczną bez żadnych ograniczeń. Przy takich uwarunkowaniach prawnych inwestor będzie w stanie uzyskać decyzję zezwalającą na wyłączenie z produkcji użytków rolnych, bowiem organ ochrony gruntów rolnych, związany dokonaną w planie miejscowym zmianą przeznaczenia tych gruntów, nie będzie weryfikował procedury planistycznej, dokonywał ustaleń w zakresie uzyskania wymaganej zgody na przeznaczenie gruntów rolnych na cele nierolnicze. Decyzja taka wydawana będzie wyłącznie w oparciu o zapis uchwały a ta zezwala na realizację infrastruktury technicznej w każdej formie. Stąd wskazane uregulowanie w sposób istotny narusza tryb sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

W odpowiedzi na powyższą skargę strona przeciwna wniosła o jej oddalenie w całości, podnosząc, że sporządzając projekt miejscowego planu dopełniono wszystkich obowiązków wynikających z art. 17 i art. 20 ust. 1 u.p.z.p.. Strona szczegółowo odniosła się do każdego z zarzutów organu nadzoru.

Pałac Alexandrów – A. Watin sp.j. zaskarżyła opisaną wyżej uchwałę w części § 19 ust. 2 i 3, zarzucając naruszenie art. 64 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej poprzez wprowadzenie zapisów ograniczających prawo własności. W związku z czym wniosła o uchylenie uchwały w zaskarżonym zakresie i przekazanie sprawy Radzie celem uchwalenia innych ustaleń dotyczących kształtowania zabudowy możliwej na terenie oznaczonym na rysunku symbolem 5.U przy uwzględnieniu przeznaczenia opisanego w § 19 ust. 1 uchwały. W uzasadnieniu skargi podniesiono ponadto, że współnicy Spółki są właścicielami pałacu i budynków folwarku od roku 2007 r. i że przeprowadzili szereg ich remontów i modernizacji pałacu przy współpracy z konserwatorem zabytków. Nie widzą żadnego uzasadnionego powodu, dla którego został wprowadzony zakaz lokalizacji nowej zabudowy, tym bardziej że w ust. 1 tego paragrafu zezwala się na zabudowę mieszkaniową jedno i wielorodzinną. Ponadto, o ile można się zgodzić z zakazem zmiany formy i spadku dachów na budynkach folwarcznych, to zupełnie niezrozumiałym jest zakaz zmiany wysokości tych budynków, rozplanowania zewnętrznych otworów okiennych i drzwiowych. Obecne przeznaczenie zespołu pałacowo-folwarcznego, tj. działalność gastronomiczna i hotelarska, jest Radzie doskonale znana. Była znana również wówczas, gdy współnicy przystępowali do zakupu nieruchomości i do remontów pałacu. Wówczas strona przeciwna nie widziała potrzeby tak daleko idących zmian w planie. Gdybyśmy wiedzieli, jak wskazano, że takowe zmiany mają być w przyszłości wprowadzone, to prawdopodobnie nie kupilibyśmy tych nieruchomości. Narzucone na nas ograniczenia, tak daleko ingerujące w prawo własności wprowadzają się w istocie rzeczy do absurdu. Strona dysponuje pozwoleniem na budowę na dalszą modernizację folwarku, wydane przy udziale konserwatora ubytków, i z tego pozwolenia nie wynika jakiegokolwiek zakaz, o którym jest mowa w zaskarżonej uchwale.

Strona podniosła również, że pozostawała w przekonaniu, iż w obecnym planie zostaną wprowadzone zapisy zawarte w § 6 poprzednio obowiązującej uchwały Rady Miejskiej w Kątach Wrocławskich z dnia 27 października 2010 r. nr XLVIII/449/10 w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części wsi Kęblowice, Krzeptów i Samotwór (Dz. U. Woj.Doln. nr 60, poz. 840), które pozwalają na współgranie interesów każdorazowego właściciela pałacu z obostrzeniami wynikającymi z konieczności dbałości zarówno o pałac, jak i cały zespół folwarczny pod kątem ochrony konserwatorskiej. Aby inwestycja mogła przynosić zyski konieczna jest dalsza modernizacja i ewentualna rozbudowa istniejących

budynków folwarcznych pod kątem przede wszystkim usług hotelarskich. Oczywistym jest, że musi się to wiązać z koniecznością zmiany chociażby otworów okiennych, drzwiowych czy też wysokości budynku, co przy takich inwestycjach jest nieodzowne. W załączeniu przedłożono pismo Wojewódzkiego Urzędu Ochrony Zabytków z dnia 3 maja 2015 r., z którego wynika, że konserwator dopuszcza zmiany w zakresie rozplanowania otworów okiennych i drzwiowych oraz parametrów wielkościowych dla przedmiotowych zabudowań. Stąd całkowicie niezrozumiałym jest – zdaniem strony – podejście Rady wyrażone w zaskarżonej uchwale.

W odpowiedzi na powyższą skargę strona przeciwna wniosła o jej oddalenie w całości jako niezasadnej, wskazując jednocześnie, że w związku z obwieszczeniem z dnia 13 grudnia 2011 r. o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Samotwór w dniu 9 stycznia 2012 r. Spółka złożyła wniosek (pismo z dnia 4 stycznia 2012 r.) dla dz. nr 28/3 obręb Samotwór o uwzględnienie sposobu zagospodarowania, z zachowaniem dotychczasowych funkcji. Złożone w piśmie z dnia 4 stycznia 2012 r. wnioski dotyczące m.in. zabudowy usługowej, mieszkaniowej jednorodzinnej i wielorodzinnej, rzemieślniczej oraz usług sportu i rekreacji zostały uwzględnione w opracowywanym projekcie planu. Strona skarżąca na etapie wniosku nie wnosiła o wprowadzenie zmian architektonicznych polegających na przebudowie obiektów gospodarczych znajdujących się w ewidencji zabytków, w tym w szczególności na zmianie wysokości tych budynków oraz na zmianie rozplanowania zewnętrznych otworów okiennych i drzwiowych. Nie informowała również o pracach budowlanych prowadzonych na podstawie wydanych trzy lata przed rozpoczęciem prac planistycznych pozwoleń na budowę. Przed przystąpieniem do sporządzenia planu gmina nie ma obowiązku zapoznawania się z treścią pozwoleń na budowę wydanych dla terenów objętych postanowieniami planu. Wszystkie ustalenia dotyczące zabytkowego pałacu zostały zatem wprowadzone zgodnie z wytycznymi konserwatorskimi. Jak zauważyła strona, w toku postępowania organ ochrony zabytków wydawał postanowienia wzajemnie sprzeczne. Wszelkie nieporozumienia wynikają zatem z braku konsekwencji Konserwatora Zabytków.

Ponadto strona wskazała, że skarżący nie wniósł żadnych uwag do projektu planu, ani zastrzeżeń poza procedurą planistyczną. Projekt planu uzyskał stosowne uzgodnienia i opinie. Ustalenia planu w zakresie terenu 5.U nie były kwestionowane na etapie wyłożeń projektu do publicznego wglądu. Prace planistyczne zostały przeprowadzone przy zachowaniu wszystkich elementów zawartych w art. 17 u.p.z.p.. Nie ma zatem podstaw – zdaniem strony – do kwestionowania prawidłowości procedury planistycznej. Ustalenia planu nie naruszają prawa własności skarżących i nie ograniczają ich własności, a jedynie wprowadzają ograniczenia związane z użytkowaniem obiektu zabytkowego. Ponadto, dla terenu oznaczonego symbolem 5.U (dz. nr 28/3) nie został wprowadzony bezwzględny zakaz zabudowy. Ustalenia planu dopuszczają zabudowę pod warunkiem, że będzie to odtworzeniowa zabudowa historyczna. Uchwalenie planu nie powoduje wygaśnięcia pozwoleń na budowę uzyskanych przed jego uprawomocnieniem. Inwestor ma prawo kontynuować inwestycję zgodnie z zatwierdzonym projektem, a uzyskanie pozwolenia na użytkowanie zakończonej budowy jest niezależne od ustaleń planu miejscowego. Zatem zarzut nieuzasadnionej ingerencji w sferę wykonania prawa własności jest niesłuszny, bowiem wypełniono ustawowy obowiązek uzgodnienia projektu planu w zakresie ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków. Wprowadzając ustalenia § 19 ust. 2 i 3 Rada nie mogła wiedzieć, że stoją one w sprzeczności z decyzjami pozwolenia na budowę i postanowieniami organu ochrony zabytków dotyczącymi wydanych już warunków architektonicznych. Uchwalając plan Gmina uwzględniła wniosek skarżącego. Nie naruszyła art. 64 Konstytucji RP. Tworząc miejscowy plan kierowała się zapisami art. 5 Konstytucji oraz u.p.z.p..

M. R. zaskarżył natomiast powyższą uchwałę w całości, wnosząc o jej uchylenie i zasądzenie od organu kosztów niniejszego postępowania, w tym kosztów pomocy prawnej. Zdaniem skarżącego procedura uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Samotwór, określona w art. 15–25 u.p.z.p. została naruszona w następujący sposób:

1. w zakresie uzgodnień projektu planu - były one dokonywane przez właściwe organy na przestrzeni okresu 2011-2014, dotycząc różnych projektów, bowiem w ww. czasie zmieniały się one co najmniej trzykrotnie. Ostatecznie brak jest w dokumentacji uzgodnień, które dotyczyłyby ostatecznej, uchwalonej przez Radę wersji planu;
2. w zakresie rozstrzygnięcia uwag do projektu planu – nieprawidłowo zreferowano przedmiot uwagi wniesionej przez skarżącego z dnia 7 listopada 2014 r., co doprowadziło do jej nieuwzględnienia w postaci „braku zgody na przeznaczenie części terenu w pobliżu istniejącego gnojownika, okólnika i obory pod zabudowę mieszkaniową”. Uwaga zawierała postulat zmiany przeznaczenia funkcji działki nr 48, leżącej w bezpośrednim sąsiedztwie nieruchomości należącej do skarżącego nr 47/1 z mieszkaniowej (jak przewidziano w projekcie planu) na dotychczasową – rolną, ze względu na położenie terenu w bezpośrednim sąsiedztwie

- gospodarstwa rolnego skarżącego, w którym hoduje się ok. stu sztuk bydła mięsnego, obejmującego tereny znajdujące się wokół działki nr 48, tj. grunty o numerach 47/1, 50,51, 52, 53, 17/6, a w szczególności w bezpośrednim sąsiedztwie gnojownika, okólnika i obory oraz gazociągu, co de facto całkowicie uniemożliwi zabudowę na działce nr 48;
3. w zakresie wprowadzenia do planu zapisów wykraczających poza kompetencje organów gminy, a dotyczących zarządu drogą wojewódzką nr 362, w przedmiocie wprowadzenia ograniczenia z niej zjazdów na teren łąk i pastwisk, pomimo istnienia takiego zjazdu od czasów pruskich, na wysokości nieruchomości oznaczonej geodezyjnie nr 17/6, należącej do skarżącego. Plan – jak podniósł skarżący – wprowadza dodatkowe utrudnienia w zakresie komunikacji z drogi wojewódzkiej nr 362 w zakresie zjazdów na teren łąk i pastwisk, które zostały wyeliminowane choć faktycznie istnieją. Chodzi o zjazd pomiędzy działkami o nr. 17/6, gdzie przebiega polna droga służąca głównie skarżącemu do przegonu bydła. W okresie, gdy istniał PGR również była wykorzystywana właśnie przez to gospodarstwo rolne. O tym, że przedmiotowy zjazd wciąż funkcjonuje świadczą m.in. znaki umieszczone w miejscu przy drodze – „uwaga bydło”. Jest to najkrótsza i najmniej kolizyjna droga przegonu bydła skarżącego na teren pastwisk, które mieszczą się po drugiej stronie drogi;
 4. w zakresie niezgodności planu z obowiązującym studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Kąty Wrocławskie, tj.:
 - na terenach oznaczonych w studium symbolem R, na których nie dopuszcza się zabudowy jednorodzinnej, przewiduje się teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, zagrodowej i usług (2M),
 - w planie przewiduje się przeznaczenie podstawowe: ogrody działkowe, uprawy ogrodnicze na terenie oznaczonym na rysunku planu symbolem ZD, natomiast w studium jest to teren oznaczony symbolem MN,
 - na terenach oznaczonych w studium symbolem RZ, na których nie dopuszcza się zabudowy zagrodowej, wprowadzono w planie funkcję RM,
 - dopuszczone zostały trzy kondygnacje, gdy w studium dla terenów oznaczonych symbolem MN przeznaczoną maksymalną wysokość zabudowy – 2 kondygnacje, w tym poddasze użytkowe,
 - wprowadzenie zmiany funkcji terenu działki należącej do skarżącego m.in. poprzez wyeliminowanie dotychczasowych zapisów o „obszarze lokalizacji obiektów hodowlanych od 10 do 100 dużych jednostek przeliczeniowych bydła” jest niezgodne z aktualnym sposobem użytkowania terenu, a tym samym ze studium;
 5. w zakresie terminu wyłożenia projektu planu do wglądu, który został określony jako trwający od dnia 7 do 27 października 2014 r., co stanowi 20 dni, a nie ustawowe minimum – 21 dni, licząc zgodnie z zasadami zawartymi w Kodeksie postępowania administracyjnego;
 6. w zakresie nieprawidłowości występujących podczas procedury odrolnienia nieruchomości oznaczonych geodezyjnie numerami 48, 36, 34, 58/4, w postaci:
 - wprowadzenia do uzasadnienia wniosku o odrolnienie skierowanego do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi nieprawdziwych twierdzeń, o tym że:
 - a) proponowane na obszarach wskazanych do odrolnienia inwestycje (budownictwo mieszkaniowe i usługowe) stanowią naturalne uzupełnienie i poszerzenie istniejącej strefy zabudowy bez zajmowania nowych gruntów położonych w otwartej rolniczej przestrzeni produkcyjnej, gdy proponowana do odrolnienia działka nr 48 położona jest w bezpośrednim sąsiedztwie gospodarstwa skarżącego, ojca wnioskodawcy, zajmującego po obu stronach drogi powierzchnię od wjazdu do wsi do jej 1/4 długości, w niewielkiej odległości od hali produkcyjnej bydła mięsnego, w której znajduje się stado ok. 100 sztuk oraz płyty obornika. Gospodarstwo to od „zawsze” stanowiło początek starej części wsi, a najbliższe osiedle mieszkaniowe powstało po drugiej stronie drogi w odległości co najmniej 200 m, dzięki czemu produkcja realizowana przez skarżącego nie stanowi przeszkody dla życia mieszkańców, co nie będzie możliwe do utrzymania, jeżeli działka nr 48 zostanie zabudowana obiektami mieszkalnymi jednorodziennymi;
 - b) straty powstałe w wyniku decyzji wyrażającej zgodę na przeznaczenie wnioskowanych gruntów na cele nierolnicze, jakie poniesie rolnictwo, będą dotyczyły tylko wyłączenia wnioskowanych użytków z produkcji rolnej, gdy de facto planowane inwestycje na działce nr 48 skutkować będą bezpośrednimi szkodami dla gospodarstwa na działce nr 48, a w szczególności hodowli bydła. Oczywistym jest, że nie jest możliwe spokojne funkcjonowanie wielkogabarytowego gospodarstwa hodowlanego w bezpośrednim sąsiedztwie siedzib mieszkalnych należących do osób niezwiązanych z gospodar-

stwem, z racji wielorakich immisji naturalnych. Natomiast stan taki będzie miał miejsce, jeżeli inwestycje, o których mowa w planie, zostaną zrealizowane;

- c) brak alternatywy dla lokalizacji planowanych obiektów na gruntach jakościowo gorszych, gdy nowe osiedla mieszkaniowe powstają poza obrębem starej wsi, jednak w niedalekiej odległości od niej (ok. 500 m) na gruntach klasy V i VI, nie stanowiąc żadnego zagrożenia dla produkcji rolnej;
 - d) ograniczenie negatywnego oddziaływania przyszłych osiedli mieszkaniowych na produkcję rolną we wsi nastąpi jedynie poprzez zwiększoną emisję spalin, występującą w sezonie grzewczym, co nie stanowi pełnego obrazu zagrożeń, jakie mogą pojawić się w związku z zamieszkaniem ludności napływowej w bezpośrednim otoczeniu dużego, produkcyjnego gospodarstwa rolnego;
 - e) zmiana funkcji obszarów przeznaczonych do odrolnienia nie będzie miała wpływu na walory krajobrazowe wsi, gdy zostanie zabudowana ostatnia przestrzeń rolnicza znajdująca się pomiędzy starą wsią a nowym osiedlem;
 - f) pominięcia faktu, że możliwość zabudowy działki nr 48 jest ograniczona ze względu na bliskość płyty obornika oraz przechodzący przez nieruchomość gazociąg, którego przebieg na mapie dołączonej do wniosku został zobrazowany inaczej niż w rzeczywistości, z przesunięciem kilkumetrowym do rogu działki, gdy faktycznie przebiega przez jej środek;
 - nieprzeznaczenia bez wyraźnych przyczyn działek o nr. 33, 34, 36 pod budownictwo mieszkaniowe, pomimo deklaracji zawartych we wniosku o odrolnienie;
7. w zakresie prognozy oddziaływania na środowisko, która nie ujmuje przede wszystkim skutków zmiany funkcji z rolnej na mieszkaniową działki nr 48, gdy położona jest ona w bezpośrednim sąsiedztwie zabudowań gospodarskich i zawsze stanowiła użytki rolne. W sytuacji, gdyby została zabudowana kolidowałaby z przeznaczeniem gruntów sąsiednich wykorzystywanych wyłącznie na produkcję rolną, a stanowiących w rzeczywistości pastwiska dla bydła, umieszczone na części działki nr 47 oraz działce nr 50. Historycznie rzecz ujmując, nieruchomość nr 48 nigdy nie spełniała funkcji mieszkalnej i do takiej nie była przeznaczona. Obecnie, w związku z produkcją rolną prowadzoną na terenie nieruchomości ościennych o nr. 47, 50, 51, 52, 53 zmiana jej przeznaczenia nadal nie jest celowa, a wręcz szkodliwa dla gospodarstwa rolnego posadowionego w jej sąsiedztwie. Skutki, jakie dla hodowli bydła może wywołać powstanie w bezpośrednim sąsiedztwie nowych zabudowań mieszkalnych i infrastruktury z nimi związanej, zostały całkowicie pominięte w prognozie oddziaływania na środowisko. Prognoza powinna być aktualizowana wraz z kolejnymi zmianami w planie, tym bardziej, że wpływały one znacząco na środowisko naturalne, gdyż zmieniały się funkcje działek z mieszkaniowych na rolne i odwrotnie. Prognoza została oparta na nieaktualnych materiałach i potraktowana schematycznie, bez uwzględnienia indywidualnych uwarunkowań środowiskowych.

Jak wskazał skarżący, posiada interes prawny w zaskarżeniu ww. uchwały, bowiem jest właścicielem nieruchomości objętych w planie, na których prowadzi produkcję rolną, a w szczególności gruntu oznaczonego geodezyjnie nr 47/1, którego zapisy o dopuszczalnym sposobie użytkowania uległy zmianie w stosunku do dotychczasowych. Natomiast zmiana funkcji działki nr 48 leżącej w bezpośrednim sąsiedztwie nieruchomości skarżącego – z rolnej na mieszkaniową – bez wątpienia naruszy dotychczasowy sposób korzystania przez skarżącego z jego własnej nieruchomości i będzie stanowiło negatywną ingerencję w jego prawo własności.

Odpowiadając na skargę M. R. strona przeciwna wniosła o jej oddalenie w całości. Odnosząc się zaś do zarzutów w niej podniesionych strona wskazała, że zgodnie z art. 17 pkt 13 u.p.z.p. w przypadku wprowadzenia zmian do projektu planu miejscowego wynikających z rozpatrzenia uwag uzgodnienia ponawia się w niezbędnym zakresie. Wprowadzone zmiany do projektu planu wynikające z uwzględnienia uwag nie wymagały konieczności powtórzenia uzgodnień. Uwaga wniesiona przez M. R. została odczytana właściwie jako postulat zmiany przeznaczenia działki nr 48 z funkcji mieszkaniowej (I.M) na funkcję upraw polowych (R).

Ponadto, istniejący zespół zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej położony jest po północnej stronie drogi 2.KZ-Z. Tym samym teren działki nr 48 stanowi naturalne uzupełnienie i poszerzenie istniejącej strefy zabudowy bez zajmowania nowych gruntów położonych w otwartej rolniczej przestrzeni produkcyjnej. Ustalenia planu są zgodne z obowiązującym studium, w którym działka nr 48 jest przeznaczona pod zabudowę mieszkaniową jednorodziną. Ustalenia projektu planu nie były kwestionowane przez właściciela działki nr 48 na żadnym etapie jego sporządzania.

Nie ma możliwości lokalizacji nowej zabudowy w znacznym oddaleniu od wsi ze względu na brak ekonomicznego uzasadnienia dla rozpraszania zabudowy. Powoduje to duże koszty budowy sieci infrastruktury i obsługi terenów budowlanych. Takie działanie jest naruszeniem ładu przestrzennego i zasad zrównoważonego rozwoju.

W zaskarżonym planie w relacji do dotychczas obowiązującego planu z 1996 r. (uchwała z dnia 29 marca 1996 r. nr XXI 11/188/96) wskazano tylko dwie działki jako nowe tereny budowlane: nr 48 (powierzchnia 8100 m²) i nr 58/4 (powierzchnia 7542 m²), które stanowią ułamek wszystkich gruntów rolnych położonych w obrębie Samotwór. Obie działki zlokalizowane są przy drodze publicznej klasy zbiorczej (dr. woj. nr 362). Powierzchnia obu działek – 1,5 ha (15642 m²) stanowi zaledwie 7,5% wszystkich gruntów budowlanych wsi (całość to 20 ha). Planem wyłączono z produkcji rolnej 1,5 ha z 256 ha, co stanowi zaledwie 0,58% wszystkich gruntów rolnych obrębu Samotwór. Trudno zatem mówić o grabieży przestrzeni rolnej.

Na rozprawie w dniu 5 maja 2016 r. Sąd postanowił na podstawie art. 111 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi sprawy o sygn. akt II SA/Wr 690/15, II SA/Wr 792/15 i II SA/Wr 860/15 połączyć do łącznego rozpoznania i rozstrzygnięcia i prowadzić je pod sygn. akt II SA/Wr 690/15.

Na rozprawie obecny pełnomocnik strony skarżącej Pałac Alexandrów dołączył do akt sprawy odpis pisma z dnia 12 października 2015 r., skierowanego do ww. strony skarżącej, w którym Burmistrz Gminy Kąty Wrocławskie w związku ze sporządzonym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego zatwierdzonym zaskarżoną uchwałą wyraził wolę wystąpienia do Rady Miejskiej w Kątach Wrocławskich z propozycją zmiany zapisów niniejszego planu celem wyeliminowania rozbieżności pomiędzy jego ustaleniami a stanowiskiem Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków we Wrocławiu, wydanego dla Pałacu Alexandrów w Samotworze. Działania te rozpoczęte będą po zakończeniu postępowania sądowego wobec powyższej uchwały. Powyższe rozbieżności nie wyniknęły z działań sporządzającego plan, lecz z działań innych jednostek biorących udział w procedurze jego sporządzania.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:

Zgodnie z przepisem art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (j.t. Dz.U. z 2014 r., poz. 1647 ze zm.) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej oraz rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i o właściwość między tymi organami a organami administracji rządowej. Kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej (art. 1 § 2 ww. ustawy). W myśl art. 3 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (j.t. Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.), zwanej dalej „P.p.s.a.”, zakres kontroli działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje m.in. orzekanie w sprawach skarg na: akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej (pkt 5) i akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej (pkt 6).

Zgodnie z art. 147 § 1 P.p.s.a. sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności. W razie nieuwzględnienia skargi w całości albo w części sąd oddala skargę odpowiednio w całości albo w części (art. 151).

Skargi wniesione w niniejszej sprawie dotyczą uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, która – zgodnie z art. 14 ust. 8 u.p.z.p. – jest aktem prawa miejscowego. A więc jest ona objęta zakresem art. 3 pkt 5 § 2 P.p.s.a..

Wskazać tutaj należy, że uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest wyrazem tzw. władztwa planistycznego, które posiada gmina. Może ona samodzielnie decydować o sposobie zagospodarowania terenu, wprowadzając do planu miejscowego zagospodarowania przestrzennego bądź to precyzyjne zapisy bądź też postanowienia ogólne dla poszczególnych terenów. Wszelkie jednak czynności gminy, także o charakterze publicznoprawnym, muszą odznaczać się legalnością, gdyż gmina jest obowiązana działać zgodnie z prawem.

Zgodnie z treścią art. 28 ust. 1 u.p.z.p. podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części stanowi naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie. Wskazanie w powyższym przepisie podstaw nieważności uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego prowadzi do wniosku, że przepis ten stanowi *lex specialis* wobec art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Oznacza to, że 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 przy-

czyną nieważności uchwały (por. T. Bąkowski, Komentarz do art. 28 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. 03.80.717), [w:] T. Bąkowski, Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, Zakamycze, 2004).

Zasady sporządzania planu miejscowego rozumiane są jako wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy dotyczące m.in. zawartych w akcie planistycznym ustaleń. W przypadku naruszenia zasad sporządzania planu ustawodawca nie wymaga, aby przedmiotowe naruszenie miało charakter istotny, co oznacza, że każde naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego skutkować będzie stwierdzeniem nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części (zob.: Z. Niewiadomski (red.): Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, Warszawa 2004, s. 253–254). Z tych samych względów każde naruszenie właściwości organów w zakresie sporządzania planu miejscowego skutkować będzie stwierdzeniem nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części.

Mając na względzie powyższe kryteria kontroli, Sąd stwierdził, że istnieje konieczność wyeliminowania z obrotu prawnego zaskarżonej uchwały w całości.

W pierwszej kolejności Sąd podzielił zarzut skargi Wojewody naruszenia art. 17 pkt 14 u.p.z.p., w których określono poszczególne etapy procedury planistycznej. Przepis ten stanowi, że wójt, burmistrz albo prezydent miasta po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego kolejno:

- 1) ogłasza w prasie miejscowej oraz przez obwieszczenie, a także w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości, o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu, określając formę, miejsce i termin składania wniosków do planu, nie krótszy niż 21 dni od dnia ogłoszenia;
- 2) zawiadamia, na piśmie, o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu instytucje i organy właściwe do uzgadniania i opiniowania planu;
- 3) (uchylony)
- 4) sporządza projekt planu miejscowego rozpatrując wnioski, o których mowa w pkt 1, wraz z prognozą oddziaływania na środowisko;
- 5) sporządza prognozę skutków finansowych uchwalenia planu miejscowego, z uwzględnieniem art. 36;
- 6) występuje o:
 - a) opinie o projekcie planu do:
 - gminnej lub innej właściwej, w rozumieniu art. 8, komisji urbanistyczno-architektonicznej,
 - wójtów, burmistrzów gmin albo prezydentów miast, graniczących z obszarem objętym planem, w zakresie rozmieszczenia inwestycji celu publicznego o znaczeniu lokalnym,
 - regionalnego dyrektora ochrony środowiska, właściwych organów administracji geologicznej w zakresie udokumentowanych złóż kopalini i wód podziemnych,
 - (uchylone) □
 - właściwego organu Państwowej Straży Pożarnej i wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska w zakresie lokalizacji nowych zakładów o zwiększonym lub dużym ryzyku wystąpienia poważnych awarii, zmian, o których mowa w art. 250 ust. 5 i 7 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, w istniejących zakładach o zwiększonym lub dużym ryzyku wystąpienia poważnych awarii i nowych inwestycji oraz rozmieszczenia obszarów przestrzeni publicznej i terenów zabudowy mieszkaniowej w sąsiedztwie zakładów o zwiększonym lub dużym ryzyku wystąpienia poważnych awarii, w przypadku gdy te inwestycje, obszary lub tereny zwiększają ryzyko lub skutki poważnych awarii,
 - właściwego państwowego wojewódzkiego inspektora sanitarnego,
 - starosty, jako właściwego organu ochrony środowiska w zakresie terenów zagrożonych osuwaniem się mas ziemnych,
 - operatora systemu przesyłowego elektroenergetycznego w zakresie sposobu zagospodarowania gruntów leżących w odległości nie większej niż 40 metrów od osi istniejącej linii elektroenergetycznej najwyższych napięć, w przypadku gdy górne napięcie tej linii elektroenergetycznej jest równe co najmniej 220 kV, oraz
 - b) uzgodnienie projektu planu z:
 - wojewodą, zarządem województwa, zarządem powiatu w zakresie odpowiednich zadań rządowych i samorządowych,
 - organami właściwymi do uzgadniania projektu planu na podstawie przepisów odrębnych,
 - właściwym zarządcą drogi, jeżeli sposób zagospodarowania gruntów przyległych do pasa drogowego lub zmiana tego sposobu mogą mieć wpływ na ruch drogowy lub samą drogę,
 - właściwymi organami wojskowymi, ochrony granic oraz bezpieczeństwa państwa,

- dyrektorem właściwego urzędu morskiego w zakresie zagospodarowania pasa technicznego, pasa ochronnego oraz morskich portów i przystani,
 - właściwym organem nadzoru górniczego w zakresie zagospodarowania terenów górniczych,
 - ministrem właściwym do spraw zdrowia w zakresie zagospodarowania obszarów ochrony uzdrowiskowej,
 - właściwym wojewódzkim konserwatorem zabytków w zakresie kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu,
 - zarządem województwa w zakresie uwzględnienia wyników audytu krajobrazowego, o którym mowa w art. 38a, oraz
- c) zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, jeżeli wymagają tego przepisy odrębne;
- 7) (uchylony)
- 8) (uchylony)
- 9) wprowadza zmiany wynikające z uzyskanych opinii i dokonanych uzgodnień oraz ogłasza, w sposób określony w pkt 1, o wyłożeniu projektu planu do publicznego wglądu na co najmniej 7 dni przed dniem wyłożenia i wyklada ten projekt wraz z prognozą oddziaływania na środowisko do publicznego wglądu na okres co najmniej 21 dni oraz organizuje w tym czasie dyskusję publiczną nad przyjętymi w projekcie planu rozwiązaniami;
- 10) (uchylony)
- 11) wyznacza w ogłoszeniu, o którym mowa w pkt 9, termin, w którym osoby fizyczne i prawne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej mogą wnosić uwagi dotyczące projektu planu, nie krótszy niż 14 dni od dnia zakończenia okresu wyłożenia projektu planu;
- 12) rozpatruje uwagi, o których mowa w pkt 11, w terminie nie dłuższym niż 21 dni od dnia upływu terminu ich składania;
- 13) wprowadza zmiany do projektu planu miejscowego wynikające z rozpatrzenia uwag, o których mowa w pkt 11, a następnie w niezbędnym zakresie ponawia uzgodnienia;
- 14) przedstawia radzie gminy projekt planu miejscowego wraz z listą nieuwzględnionych uwag, o których mowa w pkt 11.

Zgodnie z art. 19 ust. 1 u.p.z.p., jeżeli rada gminy stwierdzi konieczność dokonania zmian w przedstawionym do uchwalenia projekcie planu miejscowego, w tym także w wyniku uwzględnienia uwag do projektu planu – czynności, o których mowa w art. 17, ponawia się w zakresie niezbędnym do dokonania tych zmian. Przedmiotem ponowionych czynności może być jedynie część projektu planu objęta zmianą (ust. 2 art. 19 u.p.z.p.). Plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu oraz sposobie realizacji, zapisanych w planie, inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy, oraz zasadach ich finansowania, zgodnie z przepisami o finansach publicznych. Część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały (art. 20 ust. 1 u.p.z.p.).

Zdaniem Sądu z treści powyższej powołanych art. 20 ust. 1 w związku z art. 17 pkt 13 i pkt 14 u.p.z.p., jak również obowiązku zagwarantowania praw podmiotowych jednostki wynika, że wójt, burmistrz albo prezydent miasta winien przedstawić radzie listę nieuwzględnionych uwag zgłoszonych podczas wszystkich wyłożeń projektu planu, nie zaś tylko tych, które zostały zgłoszone podczas ostatniego wyłożenia projektu planu. To rada gminy, nie burmistrz, jako uprawniony organ do uchwalenia planu jest właściwa do ostatecznego rozstrzygnięcia co do zgłoszonych uwag.

W niniejszej sprawie – jak wynika z dokumentacji planistycznej - projekt planu był trzykrotnie wykładany do publicznego wglądu. W trakcie pierwszego wyłożenia jak również w trakcie drugiego złożone zostały takie uwagi, które w całości nie zostały uwzględnione przez Burmistrza. Uwagi te nie zostały zgłoszone w trakcie ostatniego, trzeciego wyłożenia (7 października – 27 października 2014 r.) i w konsekwencji nie zostały przedłożone do rozpatrzenia Radzie. Jak słusznie wskazał Wojewoda, uwagi złożone w trakcie pierwszego i drugiego wyłożenia projektu planu do publicznego wglądu, a nieuwzględnione przez Burmistrza, powinny stać się przedmiotem analizy ze strony Rady, ponieważ Rada mogła potencjalnie w wyniku ich analizy stwierdzić konieczność dokonania zmian w projekcie. Nieprzedstawienie Radzie przez Burmistrza tych uwag doprowadziło do istotnego naruszenia trybu uchwalania planu wynikającego z art. 17 pkt 14 i art. 20 ust. 1 u.p.z.p.. Zadość tym przepisom nie czyni również – zdaniem Sądu – rozstrzygnięcie o zasadności wniesionych uwag na etapie udzielania odpowiedzi na skargę jak to uczyniła strona przeciwna w niniejszej sprawie. Sąd nie podziela tym

samym stanowiska strony przeciwnej, że ponieważ procedura planistyczna została powtórzona uwagi do pierwszego i drugiego projektu są niezasadne, dotyczą one bowiem poprzednich projektów.

Jak wskazuje się w orzecznictwie (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 14 listopada 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 603/13), tryb uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego stanowi cykl sekwencji jakie podejmowane są przez organy gminy, skonkretyzowane szczegółowo w art. 17 u.p.z.p.. Według pkt 12 organ wykonawczy gminy rozpatruje uwagi, o których mowa w pkt 11 (czyli uwagi do projektu planu wniesione przez osoby fizyczne i prawne oraz jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej w terminie wyznaczonym w ogłoszeniu o wyłożeniu projektu planu do publicznego wglądu) w terminie nie dłuższym niż 21 dni od upływu terminu ich składania; zgodnie z pkt 13 organ wykonawczy wprowadza zmiany do projektu planu wynikające z rozpatrzenia uwag o których mowa w pkt 11 a następnie w niezbędnym zakresie ponawia uzgodnienia. Według pkt 14 kolejną czynnością organu wykonawczego jest przedstawienie radzie gminy projektu planu miejscowego wraz z listą nieuwzględnionych uwag o których mowa w pkt 11. Z kolei art. 20 u.p.z.p. stanowi, że rada gminy uchwała plan miejscowy rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu. Z przedstawionych regulacji wynika jasno, że radzie należy przestawić projekt uchwały wraz z listą uwag, które nie zostały uwzględnione przez organ wykonawczy. Ustawa wprost nie wskazuje jednak, czy radzie mają być przedstawione tylko uwagi zgłoszone i nieuwzględnione po ostatnim wyłożeniu projektu planu, czy też – jeżeli projekt planu był wykładany kilkakrotnie – po każdym kolejnym wyłożeniu. Nie ulega jednak wątpliwości, że ustawodawca przewidział dwustopniowy tryb rozstrzygnięcia w przedmiocie uwag wniesionych do projektu planu miejscowego. Najpierw przez organ wykonawczy gminy, który może je uwzględnić lub też nie. W przypadku nie uwzględnienia uwag przez wójta burmistrza gminy decydujące stanowisko ustawodawca co do wniesionej uwagi przypisał radzie gminy.

Wprowadzony w art. 20 u.p.z.p. wymóg rozstrzygnięcia przez radę gminy o sposobie nieuwzględnionych przez wójta uwag stanowi gwarancję udziału czynnika społecznego w procedurze uchwalania planu i stwarza jedną z możliwości wpływania przez osoby zainteresowane na treść planu. Rada ma bowiem uprawnienia do uwzględnienia uwagi nieuwzględnionej uprzednio przez wójta. W orzecznictwie podkreśla się, że wykładnia funkcjonalna i systemowa prowadzi do wniosku, że dla zachowania tej gwarancji rozpatrzenie uwag przez radę powinno być czynnością odrębną od uchwalenia planu. Zatem choć norma prawna tego wyraźnie nie wskazuje, w judykaturze przyjęto, że stanowisko rady musi mieć charakter merytoryczny i musi mu towarzyszyć ocena zasadności uwagi. W wyniku takiej oceny rada może podzielić stanowisko organu wykonawczego i uwagę odrzucić ale też może ją uwzględnić. Każda z uwag powinna być na sesji odczytana ze wskazaniem na rysunku planu terenu, którego dotyczy, powinno być przedstawione stanowiska wójta z uzasadnieniem dla odrzucenia uwagi, w rezultacie czego uwaga może być przedmiotem dyskusji. Ponadto każda z uwag powinna być poddana indywidualnemu głosowaniu i na tej podstawie powinna zostać stworzona lista uwag uwzględnionych przez radę. Przyjmuje się, że tylko takie działanie prowadzi do zachowania dwustopniowego trybu rozpatrzenia uwag przewidzianych w ustawie (wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 czerwca 2010 r., sygn. akt IV SA/Wa 199/10 oraz wyrok WSA w Gdańsku z dnia 24 października 2012 r., sygn. akt II SA/Gd 356/12).

Mając na uwadze powyższe okoliczności Sąd stwierdził, że przyjęcie stanowiska prezentowanego przez stronę przeciwną, sprowadzającego się do poglądu, że radzie należałoby przedstawić tylko uwagi zgłoszone podczas ostatniego wyłożenia projektu planu mogłoby prowadzić do naruszenia zagwarantowanych ww. przepisami praw podmiotowych jednostek przez ograniczenie im możliwości wpływania na treść planu. Aprobowanie takiego stanowiska w sytuacji, gdy w wyniku uwzględniania części uwag doszło do zmiany projektu planu tylko w pewnym zakresie powoduje, że nieuwzględnione uwagi odnoszące się do tej części planu, co do której nie wprowadzono zmian, nie będą już rozpatrzone przez organ stanowiący gminy, co prowadzi wprost do obejścia omówionych wcześniej regulacji. W odniesieniu do takiej uwagi organem ostatecznie decydującym o jej rozstrzygnięciu będzie bowiem wójt (burmistrz czy prezydent miasta) a nie rada. Istotne przy tym jest, że z przepisów regulujących tryb postępowania nie wynika, aby osoba która raz wniosła uwagę, która nie została uwzględniona, musiała ją ponawiać przy kolejnym wyłożeniu projektu planu.

W rezultacie należy przyjąć stanowisko, że co do zasady organ wykonawczy zobowiązany jest przedstawić radzie listę nieuwzględnionych uwag, które zostały zgłoszone podczas wszystkich wyłożeń projektu planu, gdyż to rada jako organ uprawniony do uchwalenia planu jest właściwa do ostatecznego rozstrzygnięcia co do zgłoszonych uwag (wyrok WSA w Olsztynie z dnia 1 października 2013 r., sygn. akt II SA/Ol 647/13).

W niniejszej sprawie nie jest kwestionowane, że Burmistrz nie przedstawił Radzie listy obejmującej nieuwzględnione uwagi wniesione po pierwszym i drugim wyłożeniu projektu planu i Rada nie podjęła rozstrzygnięcia co tych uwag. Tym samym niewątpliwie doszło do naruszenia trybu uchwalania planu. Powstaje jednak pytanie, czy naruszenie to miało charakter kwalifikowany – istotny, gdyż tylko tego rodzaju naruszenie trybu

uchwalania planu, zgodnie z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. prowadzić musi do stwierdzenia nieważności uchwały w całości albo w części. Dla ustalenia istotności naruszenia procedury uchwalania planu decydujące znaczenie będzie miał wpływ naruszenia na treść planu. Ocena zaistnienia tej przesłanki wymaga zatem indywidualnego rozważania w każdym przypadku ze szczególnym uwzględnieniem, że celem omawianej regulacji jest zagwarantowanie praw podmiotów które mogą zostać naruszone w wyniku sporządzenia planu miejscowego. Nierozpoznanie przez Radę uwag wniesionych po pierwszym i drugim wyłożeniu, które nie zostały uwzględnione przez Burmistrza, mogłoby być traktowane jako nieistotne naruszenie trybu uchwalania planu, gdyby uwagi te ze względu na zmiany jakie zostały dokonane w planie po jego pierwszym wyłożeniu stały się bezprzedmiotowe. W niniejszej sprawie taka sytuacja nie ma jednak miejsca. Jak słusznie wskazał Wojewoda, Rada mogła dokonać chociażby odmiennej oceny zasadności przeznaczenia części terenów oznaczonych w przedłożonym jej projekcie jako tereny upraw polowych (R) jako terenów z podstawowym przeznaczeniem w postaci zadrzewień. Mimo posiadania zgody na zmianę przeznaczenia na cele nierolnicze, Rada mogła również potencjalnie zdecydować o pozostawieniu rolnego (pod uprawy polowe) przeznaczenia całej działki 47/1 obejmującej tereny 2RM i 2R. Rozważeniu przez Radę i ewentualnie dokonaniu przez ten organ odmiennej oceny stanowiska przyjętego przez Burmistrza, powinna podlegać również zasadność przeznaczenia części terenu działki nr 47/1 na drogę dojazdową nieposzerzania terenu drogi dojazdowej 1.KD-Z kosztem obszaru sąsiedniej działki nr 47/1 czy działki nr 36 (znajdującej się na terenie oznaczonym jako 5.R i 6.M), nieprzeznaczenia terenu zawierającego fragment działki nr 44/1 pod zabudowę zagrodową oraz całości tej działki na funkcję zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej – teren 2.M. Również złożone w trakcie drugiego wyłożenia projektu planu do publicznego wglądu uwagi w przedmiocie nieprzeznaczenia części działki nr 48 pod zabudowę mieszkaniową jednorodziną oraz ograniczeń w zabudowie tej działki ze względu na istniejącą sąsiednią zabudowę zagrodową jak również postulowane wprowadzenie jako ustaleń dla terenu obejmującego działkę nr 47/1 zapisu o dopuszczalnej hodowli do 100 dużych jednostek przeliczeniowych jako dotyczące ustaleń projektu planu i przez to obejmujące obszar władztwa planistycznego Gminy w kwestii ustalenia wiążącego przeznaczenia terenu oraz określenia sposobu jego zagospodarowania i zabudowy, powinny zostać poddane rozstrzygnięciu Rady.

W ocenie Sądu strony nie miały obowiązku powtarzania uwag, po ponownym wyłożeniu planu przez wniesienie uwagi o takiej samej treści. Takiego obowiązku w żaden sposób nie można wywieść z treści ustawy w szczególności z art. 17 pkt 14 u.p.z.p.. Przepis ten nie wprowadza bowiem żadnego rozróżnienia na uwagi dotyczące kolejnego projektu planu, lecz dotyczy uwag wniesionych terminowo do projektu planu i nieuwzględnionych przez organ wykonawczy gminy.

Nieprzedstawienie Radzie przez Burmistrza wszystkich nieuwzględnionych uwag prowadziło do istotnego naruszenia trybu uchwalania planu wynikającego z art. 17 pkt 14 u.p.z.p.. Ostateczna decyzja w sprawie uwzględnienia lub nieuwzględnienia w/w uwag należy bowiem do Rady a nie do Burmistrza. Podjęcie uchwały bez rozstrzygnięcia w tym zakresie powodowało też istotne naruszenie art. 20 ust. 1 u.p.z.p.. Sąd nie podziela zatem stanowiska strony przeciwnej, że skoro treść pierwszej uwagi przedstawionej Radzie była częściowo zbieżna z uwagami wniesionymi do pierwszego i drugiego wyłożenia, zaś druga uwaga – z uwagą wniesioną do drugiego wyłożenia i skoro nie ponowiono uwag, to można uznać, że projekt ten uzyskał akceptację pozostałej części społeczności lokalnej. Ponadto niezrozumiałym jest dla Sądu wyjaśnienie strony przeciwnej odnoszące się do sformułowania w art. 17 pkt 14 u.p.z.p., że burmistrz przedstawia radzie gminy projekt planu miejscowego w liczbie pojedynczej. Czym innym jest bowiem debatowanie nad projektem, a czym innym przedstawienie nieuwzględnionych uwag. W przytoczonym przez stronę przepisie art. 17 pkt 14 u.p.z.p. wyraźnie jest wskazane, że radzie przedstawia się projekt planu miejscowego (w istocie – liczba pojedyncza) wraz z listą nieuwzględnionych uwag (w liczbie mnogiej). Nie ma przy tym w tym przepisie stwierdzenia, że uwagi te muszą odnosić się tylko i wyłącznie do projektu, nad którym proceduje rada.

Na marginesie należy zwrócić uwagę, że – jak wynika z rozstrzygnięcia z dnia 13 grudnia 2013 r. – wbrew twierdzeniu strony przeciwnej żadna z uwag nie została przez Burmistrza uwzględniona.

Kolejną przesłanką uzasadniającą stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości jest niezgodność jej zapisów w zakresie przeznaczenia terenu 1.RM (tereny zabudowy zagrodowej) z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

Wykonując zadania własne gminy, jakim jest kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie podstawowej jednostki samorządu terytorialnego (art. 3 ust. 1 u.p.z.p.), organ stanowiący gminy (art. 15 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym) uchwała studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (art. 3 ust. 1 w związku z art. 12 ust. 1 u.p.z.p.) oraz miejscowy plan zagospodarowania terenu (art. 3 ust. 1 w związku z art. 12 ust. 1 u.p.z.p.), przy czym uchwalenie planu miejscowego następuje po stwierdzeniu jego zgodności z ustaleniami studium. Ten ostatni warunek ustawowy jest konsekwencją unor-

mowań o związaniu ustaleniami studium organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. Zgodnie bowiem z art. 9 ust. 4 u.p.z.p. ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. Już na etapie sporządzania projektu planu miejscowego wymaga się jego zgodności „z zapisami studium” (art. 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 zagospodarowania przestrzennego, dla organów stanowiących zaś przy uchwalaniu tychże planów.

Komentując związanie ustaleniami studium organów gminy, w szczególności zaś rady gminy, podkreśla się, że rada – wyposażona w kompetencje zarówno do uchwalania studium, jak i miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – przy podejmowaniu uchwały w sprawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, dokonuje swoistego samoograniczenia w sferze uchwalanych na podstawie tego aktu planów. Samoograniczenie to może być modyfikowane przez radę gminy wskutek zamiany studium w celu realizacji przedsięwzięć nieprzewidzianych w dotychczasowej wersji tego aktu. Jeżeli więc organy gminy uznają za niezbędne zagospodarowanie terenu w sposób odmienny od postanowień studium, zmiana 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 związku 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).

Uwzględniając przywołane unormowania należy zauważyć, że w rozpoznawanej sprawie doszło do przyjęcia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego postanowień sprzecznych z treścią studium. W uchwale Rady Miejskiej w Kątach Wrocławskich z dnia 27 września 2012 r. Nr XXV/234/12 w sprawie zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Kąty Wrocławskie teren oznaczony symbolem 1.RM (w § 24 ust. 1 pkt 1 zaskarżonej uchwały ustalono jako przeznaczenie podstawowe teren zabudowy zagrodowej) znajduje się na obszarze oznaczonym jako RZ – tereny łąk i pastwisk, na których dopuszcza się wprawdzie m.in. zalesienia gruntów o niskich klasach bonitacyjnych, możliwość lokalizacji, dróg obsługi rolnictwa, a także dróg publicznych, lokalizację obiektów i urządzeń infrastruktury technicznej, możliwość lokalizacji, obiektów i urządzeń służących produkcji energii elektrycznej, czy zalesienie pod warunkiem, że będą one stanowiły powiększenie kompleksów leśnych, ale nie przewiduje się realizacji żadnej zabudowy, w tym zagrodowej (s. 79 studium).

Słusznie organ nadzoru stwierdził, że nie można w tym wypadku przyjąć stanowiska, zgodnie z którym to, co nie jest zakazane jest dozwolone, gdyż byłoby to sprzeczne z konstytucyjną zasadą działania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa, wynikającą z art. 7 Konstytucji RP. Skoro – jak wynika z art. 9 ust. 4 u.p.z.p. – postanowienia studium są wiążące przy sporządzaniu planów miejscowych to brak w studium zapisu o możliwości realizacji na określonym terenie konkretnego przeznaczenia nie oznacza uprawnienia do ustalenia takiego przeznaczenia dla danego terenu w planie miejscowym. Tym samym nie można zaaprobować stanowiska strony przeciwnej, że ustalenia planu dla terenu oznaczonego symbolem 1.RM są realizacją zapisu studium zawartego w ust. 2.1 (s. 71), bowiem odnosi się on – jak trafnie zauważył to Wojewoda – wskaźników i parametrów zawartych w ustaleniach szczegółowych dla poszczególnych terenów o odrębnych funkcjach, które mogą – zgodnie z tym ustępem – być korygowane w ustaleniach miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Strona przeciwna błędnie tutaj utożsamia pojęcie przeznaczenia terenu z pojęciem parametrów i wskaźników zagospodarowania terenu.

Uwzględniając powyższe, należało stwierdzić, że plan miejscowy w zakresie wyznaczonego w uchwale i załączniku graficznym do niej terenu 1.RM (§ 24) oraz § 10 ust. 4 pkt 1 we fragmencie „1.RM” pozostaje sprzeczny z ustaleniami studium, naruszając tym samym w sposób istotny art. 28 ust. 1 w związku z art. 9 ust. 4 i art. 20 ust. 1 u.p.z.p..

Na marginesie należy zauważyć, że w zaskarżonej uchwale brak jest wskazania z ustaleniami jakiego studium jest ona zgodna. Bark jest również uchwały w tym przedmiocie w przesłanej dokumentacji planistycznej. Ponadto, pomimo że w korespondencji z Wojewodą Burmistrz odnosi się do zapisów uchwały nr XXV/234/12 i na rysunku planu wymieniona jest ta uchwała, to na wezwanie Sądu strona przeciwna nadesłała uchwałę z dnia 7 listopada 2014 r. nr L/527/14 w sprawie uchwalenia zmiany studium uwarunkowań i kierunków zago-

spodarowania przestrzennego gminy Kąty Wrocławskie, podjętą w trakcie prac planistycznych, która dotyczy terenów położonych w obrębie Kilianów-Szymanów, Stoszyce i Wszemiłowice, wskazując, że to studium obowiązywało w dniu podjęcia zaskarżonej uchwały.

Również uchwała w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Samotwór z dnia 31 marca 2011 r. nr VII/44/11 – mimo wymogu art. 14 ust. 5 u.p.z.p., zgodnie z którym przed podjęciem uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego burmistrz albo prezydent miasta wykonuje analizy dotyczące zasadności przystąpienia do sporządzenia planu i stopnia zgodności przewidywanych rozwiązań z ustaleniami studium – nie wskazuje z przepisami jakiego studium (bez podania konkretnej uchwały) dokonał analizy. Istotne jest tutaj, że od dnia 31 marca 2011 r. do dnia podjęcia zaskarżonej uchwały Rada Miejska w Kątach Wrocławskich podjęła również kilka uchwał w sprawie zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Kąty Wrocławskie.

Sąd podzielił również zarzut skargi organu nadzoru naruszenia art. 114 ust. 1 w związku z art. 113 ust. 1 ustawy z dnia 21 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska i w związku z załącznikiem do rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 14 czerwca 2007 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku, poprzez brak regulacji dotyczących ochrony przed hałasem w postanowieniach § 24 oraz właściwych fragmentach rysunku planu w części dotyczącej terenów 1.RM i 2.RM.

W § 6 ust. 13 zaskarżonej uchwały ustalono zakaz przekraczania dopuszczalnego poziomu hałasu, określonego przepisami odrębnymi dla terenów oznaczonych symbolem MN, MW, M, U i ZP. W żadnym z przepisów uchwały nie zamieszczono uregulowań dotyczących ochrony przed hałasem na terenach oznaczonych na rysunku planu symbolem RM - terenach zabudowy zagrodowej.

Zgodnie natomiast z art. 15 ust. 2 pkt 3 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego. Realizacja tego obowiązku wymaga uwzględnienia przepisów szczególnych, w tym przypadku norm ujętych w Prawie ochrony środowiska. Przepis art. 114 ustawy z dnia 21 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska stosowany w związku z art. 15 ust. 1 i ust. 2 pkt 3 u.p.z.p. nakłada zaś na prawodawcę lokalnego obowiązek wskazania w planie miejscowym podczas różnicowania terenów o różnych funkcjach lub różnych zasadach zagospodarowania, które z nich należą do poszczególnych rodzajów terenów, o których mowa w art. 113 ust. 2 pkt 1 w/w ustawy. Jeżeli teren może być zaliczony do kilku rodzaju terenów o których mowa w art. 113 ust. 2 pkt 1, uznaje się, że dopuszczalne poziomy hałasu powinny być ustalone jak dla przeważającego rodzaju terenów (art. 114 ust. 2).

Odczytując powyższe regulacje łącznie z art. 113 ust. 1 ustawy – Prawo ochrony środowiska, stwierdzić należy, że rolą organu gminy jest to, aby przy określeniu (różnicowaniu) w planie miejscowym funkcji danego terenu i jego sposobu zagospodarowania zostało również wskazane, do której z kategorii terenów określonych w art. 113 ust. 2 pkt 1 – dla których w rozporządzeniu właściwego ministra określone zostały dopuszczalne poziomy hałasu – należy dany teren. Inaczej mówiąc, z planu powinno wynikać, według jakiej funkcji i sposobu zagospodarowania ma być ustalany dla danego terenu dopuszczalny poziom hałasu, którego wielkość (dla danej funkcji i sposobu zagospodarowania terenu) została już unormowana w rozporządzeniu przez właściwego ministra. Trafnie wskazuje zatem organ nadzoru, że rolą uchwałodawcy jest przyporządkowanie w miejscowym planie terenów o różnych funkcjach lub różnych zasadach zagospodarowania do poszczególnych rodzajów terenów określonych w art. 113 ust. 2 pkt 1 Prawa ochrony środowiska z uwzględnieniem aktu wykonawczego w postaci rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku. Realizacja powyższego obowiązku ma istotne znaczenie w stosowaniu przez organy administracji norm ochrony przed hałasem. W sytuacji bowiem, gdy dla danego obszaru obowiązuje plan miejscowy, niedopuszczalne jest korzystanie przez organy z przepisu art. 115 ustawy – Prawo ochrony środowiska i przyporządkowywanie danego terenu do odpowiedniej kategorii określonej w art. 113 ust. 2 pkt 1 na podstawie faktycznego zagospodarowania i wykorzystywania tego terenu i terenów sąsiednich (por. wyrok NSA z dnia 9 lutego 2012 r., sygn. akt II OSK 2270/10, publ. LEX nr 1138122). W takiej sytuacji, niewywiązanie się przez organy planistyczne na etapie sporządzania i uchwalania planu z powyższego obowiązku i nie przyporządkowanie w ogóle danego terenu – jak ma to miejsce w niniejszej sprawie – stanowi istotne naruszenie art. 114 ww. ustawy i prowadzi do naruszenia zasad sporządzania planu określonych w art. 15 ust. 2 pkt 3 u.p.z.p.. Plan pozbawiony bowiem zostaje obligatoryjnego elementu.

Sąd w niniejszym składzie podziela sposób rozumienia owej obligatoryjności elementów planu – dominujący w orzecznictwie i doktrynie – zgodnie z którym plan miejscowy musi zawierać poszczególne ustalenia, o których mowa w art. 15 ust. 2 u.p.z.p., wówczas, gdy okoliczności faktyczne dotyczące obszaru objętego planem, wynikające zwłaszcza z istniejącego lub planowanego przeznaczenia i sposobu zagospodarowania terenu, uzasadniają dokonanie takich ustaleń (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 9 lipca 2015 r., sygn. akt

II SA/Wr 306/15, wyroki NSA: z dnia 23 kwietnia 2010 r., sygn. akt II OSK 311/10; z dnia 13 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1566/11; z dnia 6 września 2012 r., sygn. akt II OSK 1343/12; por. też: Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, pod red. Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2015, art. 15 Nb 6; I. Zachariasz [w:] H. Izdebski, I. Zachariasz, Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, Warszawa 2013, uw. 3 do art. 15).

Skoro organ, wyodrębniając teren oznaczony na załączniku graficznym do zaskarżonej uchwały symbolem 1.RM i 2.RM i szczegółowo w § 24 określając jego szczegółowe ustalenia, nie ujął go w tym akcie jako teren mieszczący się w katalogu obszarów, które według unormowań dotyczących ochrony środowiska powinny zostać objęte ochroną przed hałasem i nie uregulował w planie treści wymaganej w art. 114 ust. 1 ustawy – Prawo o ochronie środowiska odnośnie tego terenu, to zawarte w uchwale ustalenia dotyczące tego terenu należało uznać w całości za sprzeczne z prawem i dlatego nieważne (art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym). Brak w planie miejscowym uregulowania treści nakazanych ustawą stanowi naruszenie zasad sporządzania planu, którego sankcją jest stwierdzenie nieważności uchwały w całości lub części (art. 28 ust. 1 u.p.z.p.).

Z powyższych powodów należało uznać § 24 zaskarżonej uchwały, a także jej załącznika graficznego w zakresie obszarów 1.RM i 2.RM i § 4 ust. 1 pkt 11, § 5 ust. 5 we fragmencie „RM” i § 10 ust. 4 pkt 1 we fragmencie „1.RM, 2.RM” jako istotnie naruszających art. 28 ust. 1 w związku z art. 15 ust. 2 pkt 3 u.p.z.p. oraz z art. 114 ust. 1 ustawy – Prawo o ochronie środowiska w związku z art. 113 ust. 1 tej samej ustawy i z załącznikiem do ww. rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 14 czerwca 2007 r..

Słuszny jest również zarzut naruszenia przez § 25 ust. 3 i § 26 ust. 3 zaskarżonej uchwały art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. i § 4 pkt 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w związku z art. 20 pkt 8 i 14 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Zgodnie zaś z § 4 pkt 9 ww. rozporządzenia – stanowiącego konkretyzację obowiązku określonego w art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. – ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej powinny zawierać:

- a) określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych,
- b) określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym,
- c) wskaźniki w zakresie komunikacji i sieci infrastruktury technicznej, w szczególności ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych.

W § 25 ust. 3 zaskarżonej uchwały ustalono dla terenów 1.R, 3.R, 4.R, 5.R, 6.R, 7.R zakaz obsługi z drogi 1.KD-Z., natomiast w § 26 ust. 3 - na terenach 1.RZ i 2.RZ zakaz obsługi z drogi 2.KD-Z. Jak słusznie wskazał organ nadzoru, powyższe uregulowania wykraczają poza przyznaną radzie gminy kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, wymienionych w art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. i skonkretyzowanych w § 4 pkt 9 w/w rozporządzenia zasad dotyczących modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Kompetencja powyższa nie obejmuje regulacji w planie miejscowym zakresu spraw, dla których ustawodawca przewidział właściwość zarządcy drogi publicznej. Zadania zarządcy określa art. 20 ustawy o drogach publicznych, zgodnie z którym do zarządcy drogi należy w szczególności wydawanie zezwoleń na zajęcie pasa drogowego i zjazdy z dróg oraz pobieranie opłat i kar pieniężnych (art. 20 pkt 8) oraz wprowadzanie ograniczeń lub zamykanie dróg i drogowych obiektów inżynierskich dla ruchu oraz wyznaczanie objazdów drogami różnej kategorii, gdy występuje bezpośrednie zagrożenie bezpieczeństwa osób lub mienia (art. 20 pkt 14). Zadania zarządców dróg związane z administrowaniem drogami są określone w akcie rangi ustawy i nie mogą być powtarzane bądź modyfikowane w akcie prawa miejscowego jakim jest uchwała o planie zagospodarowania przestrzennego.

Z istotnym naruszeniem art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych i art. 17 pkt 6 lit. c u.p.z.p. został natomiast podjęty § 25 ust. 1 pkt 2 zaskarżonej uchwały we fragmencie „infrastruktura techniczna” w zakresie terenów 1.R, 2.R, 3.R, 4.R i 6.R.

Zgodnie z art. 17 pkt 6 lit. c u.p.z.p. wójt, burmistrz albo prezydent miasta po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego kolejno występuje o zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, jeżeli wymagają tego przepisy odrębne. Zgodnie zaś z art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych przeznaczenie na cele nierolnicze

i nieleśne gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I-III - wymaga uzyskania zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi.

Jak wynika z dokumentacji planistycznej decyzją z dnia 27 lutego 2013 r. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi wyraził zgodę na zmianę przeznaczenia oznaczonych we wniosku Burmistrza (którego brak w aktach sprawy) gruntów rolnych o powierzchni 5,60 ha. Jak podniósł organ nadzoru, z treści pisma Burmistrza z dnia 27 grudnia 2012 r., a w szczególności z jego załącznika graficznego, wynika, że treścią wniosku o zmianę przeznaczenia na cele nierolnicze nie były objęte tereny oznaczone na rysunku planu jako 1.R, 2.R (działki nr 50, 51, 52 i 53), 3.R, 4.R 6.R, na których znajdują się grunty rolne klas IIIa i IIIb znajdujące się w użytkowaniu rolnym. To zaś prowadzi do wniosku, że § 25 ust. 1 pkt 2 zaskarżonej uchwały we fragmencie „infrastruktura techniczna” w zakresie terenów 1.R, 2.R, 3.R, 4.R i 6.R, doprowadzono do zmiany przeznaczenia gruntu rolnego z pominięciem trybu wymaganego przez ustawodawcę. W świetle bowiem art. 7 ust. 1 ustawy z o ochronie gruntów rolnych i leśnych to w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego dokonuje się przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne. Zmiana ta, o ile dotyczy gruntów stanowiących użytki rolne klas I-III, powinna być poprzedzona zgodą ministra właściwego do spraw rozwoju wsi, co wynika wprost z art. 7 ust. 2 pkt 1 w/w ustawy.

Wskazane uregulowanie § 25 ust. 1 pkt 2 zaskarżonej uchwały dopuszczając na terenach 1.R, 2.R, 3.R, 4.R i 6.R lokalizację infrastruktury technicznej bez żadnych ograniczeń co do formy realizacji tej inwestycji w sposób istotny narusza tryb sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Biorąc pod uwagę zasadność powyżej wskazanych zarzutów Wojewody należało stwierdzić nieważność zaskarżonej uchwały w całości. Sąd administracyjny dokonując kontroli legalności zaskarżonej uchwały kierował się dyspozycją przepisu art. 28 ust. 1 u.p.z.p., który przewiduje, że naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Przeprowadzona przez sąd rozpatrujący niniejszą sprawę kontrola przedmiotowego aktu potwierdziła zasadność postawionych przez Wojewodę zarzutów względem uchwalonego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Należy w tym miejscu jeszcze wskazać, odnośnie skarg złożonych przez Pałac Alexandrów – A. Watin sp.j. i M. R., że dla rozstrzygnięcia sprawy ze skargi na uchwałę organu gminy istotne jest, że skargi te złożone zostały na podstawie art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym uchwałę do sądu administracyjnego może – po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia – zaskarżyć każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej. Powyższe oznacza, że obowiązkiem Sądu było zbadanie czy wniesione skargi spełniają ww. wymogi formalne i czy podlegają rozpoznaniu przez sąd administracyjny.

W rozpoznawanej sprawie zaskarżoną uchwałę w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego należy zaliczyć niewątpliwie do uchwał podjętych w sprawie z zakresu administracji publicznej.

Z przedstawionych Sądowi akt stwierdzić również należy, że spełniony został przez ww. strony skarżące warunek uprzedniego wezwania do usunięcia naruszenia interesu prawnego, co nastąpiło pismami z dnia: 19 marca 2015 r. (Pałac Alexandrów – A Watin sp.j.; data wpływu do Urzędu Miasta Gminy Kąty Wrocławskie – 23 marca 2015 r.), 28 września 2015 r. (M. R.; data wpływu do Urzędu Miasta Gminy Kąty Wrocławskie – 30 września 2015 r.).

W dalszej kolejności Sąd zobligowany był do rozważenia kwestii naruszenia zaskarżoną uchwałą interesu prawnego stron skarżących, które to wywodzą go z faktu bycia właścicielami nieruchomości położonych na terenie objętego zapisami kwestionowanego planu miejscowego.

Pałac Alexandrów – A. Watin sp.j. zakwestionowała zaskarżoną uchwałę w części § 19 ust. 2 i 3, które – jej zdaniem - ograniczają prawo własności współników poprzez wprowadzenie zakazu lokalizacji nowej zabudowy, zakaz zmiany wysokości budynków zespołu pałacowo-folwarcznego, rozplanowania zewnętrznych otworów okiennych i drzwiowych. Zdaniem strony narzucone ograniczenia są tak daleko ingerujące w prawo własności, że uniemożliwiają dalszą modernizację folwarku zgodnie z posiadanym pozwoleniem na budowę, z którego nie wynika jakikolwiek zakaz, o którym jest mowa w zaskarżonej uchwale. M. R. wskazał natomiast, że uległy zmianie zapisy o dopuszczalnym sposobie użytkowania w stosunku do działki nr 47/1, na której prowadzi produkcję rolną, oraz że zmiana funkcji działki nr 48 leżącej w bezpośrednim sąsiedztwie nieruchomości należącej do skarżącego – z rolnej na mieszkaniową - bez wątplenia naruszy dotychczasowy sposób korzystania przez skarżącego z jego własnej nieruchomości i będzie stanowiło negatywną ingerencję w jego prawo własności. Sąd podzielił stanowisko tego skarżącego, że nie sposób realizować dużej hodowli bydła bezpośrednio

obok terenów zabudowy mieszkaniowej. Sam ten fakt stanowi źródło przyszłych konfliktów hodowcy z mieszkańcami i odwrotnie. Hodowla była zakładana i realizowana, kiedy działka nr 48 była gruntem rolnym.

Dla skuteczności skargi wnoszonej w trybie art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym konieczne jest wykazanie naruszenia przez organ gminy konkretnego przepisu prawa materialnego, wpływającego już w momencie podjęcia uchwały negatywnie na sytuację skarżącego. W judykaturze przyjmuje się, że każda regulacja zawarta w planie miejscowym wprowadzająca zakaz określonego wykorzystania nieruchomości, do której przysługuje tytuł prawny w postaci prawa własności lub prowadząca w inny sposób do ograniczenia możliwości korzystania z niej, której właściciel musi się wbrew własnej woli podporządkować prowadzi do naruszenia prawa własności, chronionego konstytucyjnie oraz przez art. 140 k.c. (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 kwietnia 2008 r., sygn. akt II OSK 17/08, publ. Lex nr 470949). Biorąc pod uwagę w/w treści skarg, Sąd doszedł do przekonania, że z taką sytuacją mamy do czynienia w rozpoznawanej sprawie. Strony wykazały swój indywidualny interes, który został naruszony zaskarżoną uchwałą.

Pozytywne ustalenie powyższych kwestii otwiera drogę do kontroli legalności zaskarżonej uchwały i oceny, czy nie zostały naruszone przepisy dotyczące zasad i procedury uchwalania planu miejscowego oraz czy gmina nie przekroczyła tzw. zasad władztwa planistycznego. W wyroku z dnia 16 listopada 2009 r. (sygn. akt II OSK 1249/09) Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że całościowa kontrola miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego powinna odbywać się w zakresie w jakim jest to możliwe dla aktów prawa powszechnie obowiązującego (prawa miejscowego). W przywołanym wyroku NSA stwierdził, że odróżnić należy te wszystkie wymogi planu, które odnoszone są do ogółu adresatów planu od tych, które wpływają na sytuację prawną konkretnej nieruchomości. Wymogi odnoszące się do ogółu adresatów (np. tryb sporządzenia planu) podlegają kontroli sądu administracyjnego w całości, a nie tylko w odniesieniu do nieruchomości skarżącego, ale już kontrola ewentualnego nadużycia uprawnień gminy do decydowania o sposobie przeznaczenia terenów (art. 4 ust. 1) doktrynalnie zwanych władztwem planistycznym, następuje do każdej z nieruchomości z osobną wymagając skargi jej właściciela. Innymi słowy, stwierdzenie, że na skutek podjęcia zaskarżonej uchwały doszło do naruszenia interesu prawnego stron skarżących rodzi konieczność oceny kwestionowanych przepisów pod kątem zgodności z obowiązującymi przepisami prawa. Obowiązek uwzględniania skargi na uchwałę organu gminy z zakresu administracji publicznej powstaje wówczas kiedy naruszenie interesu prawnego związane jest z jednoczesnym naruszeniem obiektywnego porządku prawnego.

W niniejszej sprawie – jak to wskazano wyżej odnosząc się do zarzutów podniesionych przez organ nadzoru – tryb prowadzenia prac związanych z uchwalaniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego został naruszony. Ponadto, podejmując zakwestionowaną przez strony skarżące uchwałę organ gminy przekroczył granice władztwa planistycznego i naruszył zasady konstytucyjne zwłaszcza zasadę proporcjonalności i równości. Przekroczenie zaś władztwa planistycznego stanowi naruszenie zasad sporządzania planu, o jakim mowa w art. 28 ust. 1 u.p.z.p..

Podkreślić tutaj należy, że przysługujące z mocy art. 3 ust. 1 u.p.z.p. gminie władztwo planistyczne oznacza, iż do zadań własnych gminy należy prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Niemniej jednak istotne jest przy tym, że samodzielność gminy w zakresie wykonywania przekazanych jej zadań publicznych może być realizowana tylko w granicach dozwolonych prawem. Wynika to wprost z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, według którego organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Inaczej mówiąc, o samodzielności gminy w wykonywaniu zadań możemy mówić tylko wówczas, gdy mieści się ona w określonych wyżej granicach konstytucyjnych. Gmina może zatem samodzielnie kształtować sposób zagospodarowania danego obszaru podlegającego jej władztwu pod warunkiem, że działa w granicach i na podstawie prawa i nie nadużywa przyznanego jej władztwa. Nadużyciem takim bez wątplenia będzie nadmierna ingerencja w prawo własności, które korzysta z najdalej idących gwarancji ochrony wynikających z ustaw oraz z Konstytucji. Ustalenia planu mogą ograniczać własność i takie regulacje nie stanowią naruszenia prawa o ile jednak dzieje się to poszanowaniem prawa, w tym chronionych wartości konstytucyjnych – również zasad proporcjonalności i równości.

W doktrynalnym ujęciu wymóg proporcjonalności zwany jest także zakazem nadmiernej ingerencji i oznacza konieczność zachowania proporcji pomiędzy ograniczeniem danego konstytucyjnego prawa lub wolności (czyli nałożonymi na jednostkę obciążeniami), a zamierzonym celem (pozytywnym efektem) danej regulacji prawnej. Wymóg proporcjonalności oznacza zatem konieczność wyważania dwóch dóbr (wartości), których pełna realizacja jest niemożliwa (por. J. Zakolska, Zasada proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, Kancelaria Sejmu, Warszawa 2008, s. 27-28). Wyważenia wszystkich interesów jakie występują w danej sprawie wymaga również podstawowa zasada równości wobec prawa. Istota działania zasady

wyważenia przeciwstawnych interesów opiera się na prawidłowej realizacji dwóch elementów tej zasady: wyważania wartości interesów i rezultacie wyważania. Jeżeli nie doszło do wyważania interesów lub bezpodstawnie przyjęto regułę dominacji któregośkolwiek z interesów – zasada ta zostaje naruszona. Dokonując zatem ingerencji w sferę prywatnych interesów właścicieli, rada gminy powinna bezwzględnie kierować się zasadą proporcjonalności, rozumianą jako zakaz nadmiernej w stosunku do chronionych wartości ingerencji w sferę praw i wolności jednostek. Oznacza to konieczność dbania o właściwe ustalenie proporcji pomiędzy ochroną interesu publicznego z jednej strony a ograniczeniem prywatnych interesów właścicieli z drugiej. Ingerencja w sferę prawa własności musi bowiem pozostawać w racjonalnej i odpowiedniej proporcji do celów, dla osiągnięcia których plan wprowadza określone ograniczenia. Gdyby okazało się, że skala ingerencji w prawo własności nie znajdowała żadnego uzasadnienia w interesie publicznym bądź byłaby w stosunku do niego nierzeczywista lub nieproporcjonalna, można wówczas mówić o nadużyciu władztwa publicznego.

W literaturze przedmiotu sygnalizuje się również możliwość wystąpienia takiej regulacji prawnej, w której nie będzie typowego konfliktu pomiędzy dobrem ogólnospołecznym a dobrem indywidualnym. Dzieje się tak wówczas, gdy ingerencja podejmowana jest w celu zrealizowania praw innych osób, które w świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji stanowią jedną z przesłanek materialnoprawnych dopuszczających ustanowienie ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw (por. J. Zakolska, op. cit., s. 30). W przypadku miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego tego typu regulacje mogą zdarzać się często. W każdym jednak przypadku prowadzenie wszelkich ograniczeń w zakresie wykonywania prawa własności wymaga od gminy szczególnej uwagi i właściwego uzasadnienia.

W rozpoznawanej sprawie Rada ograniczyła możliwość korzystania przez strony skarżące z posiadanych nieruchomości bez wyraźnego uzasadnienia (w zakresie skargi Pałacu Alexandrów – A. Watin sp.j.) i bez wyważenia interesów indywidualnych (w zakresie skargi M. R.). Z przedstawionych materiałów planistycznych, uzasadnienia zaskarżonej uchwały, odpowiedzi na wezwanie do usunięcia do naruszenia prawa, czy wreszcie z odpowiedzi na skargę nie wynika, że wprowadzając określone uregulowania Rada uwzględniła wszystkie okoliczności sprawy. Nie wynika też, że w sposób rzetelny i wszechstronny rozważyła te okoliczności w kontekście zarzutów stron skarżących, mając na uwadze zarówno interes ogólny, interes innych osób, jak też interesy stron skarżących. Nie przedstawiono motywów, dla których ograniczono uprawnienia strony skarżącej do korzystania z posiadanych przez nich nieruchomości. Organy planistyczne winne mieć jednak na uwadze, że kreowanie poprzez plan – na szczeblu gminy – polityki przestrzennej niejednokrotnie wymaga rozstrzygnięcia konfliktów pomiędzy interesem indywidualnym a interesem gminy bądź pomiędzy sprzecznymi ze sobą interesami indywidualnymi. Dlatego należało uznać za uzasadnione zarzuty tych skarżących, które w znacznej części pokrywały się z zarzutami organu nadzoru, a co szczegółowo omówiono już wcześniej.

Mając powyższe na uwadze, Sąd działając na podstawie przepisów art. 147 § 1 P.p.s.a. orzekł jak w punkcie pierwszym sentencji. Orzeczenie o kosztach znajduje swoje uzasadnienie w treści art. W punkcie drugim na podstawie art. 200 P.p.s.a. i § 14 ust. 2 pkt 1 lit. c rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego ustanowionego z urzędu (Dz. U. z 2013 r., poz. 490 ze zm.) w związku z § 21 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz. U. z 2015 r., poz. 1804) zasądzono na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240 zł, na podstawie art. 200 P.p.s.a., § 18 ust. 1 pkt 1 lit. c rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu (Dz. U. z 2013 r., poz. 461 ze zm.) w związku z § 22 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie (Dz. U. z 2015 r., poz. 1800), § 2 ust. 1 pkt 3 i § 3 w związku z § 2 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. nr 221, poz. 2193) oraz pkt IV załącznika do ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (Dz. U. z 2015 r. poz. 783 ze zm.) zasądzono na rzecz Pałac Alexandrów – A. Watin sp.j. kwotę 707 zł, na którą składa się opłata za czynności adwokackie w wysokości 240 zł, wpis od skargi w wysokości 300 zł, wpis od skargi kasacyjnej w wysokości 150 zł oraz opłata skarbową od pełnomocnictwa w wysokości 17 zł, na podstawie art. 200 P.p.s.a. i § 14 ust. 2 pkt 1 lit. c w/w rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego ustanowionego z urzędu w związku z § 21 ww. rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych oraz § 2 ust. 1 pkt 3 w/w rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu

przed sądami administracyjnymi zasądono na rzecz M. R. kwotę 540 zł, na którą składa się opłata za czynności radcy prawnego w wysokości 240 zł oraz wpis od skargi w wysokości 300 zł.