



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 22 października 2020 r.

Poz. 5778

**WYROK NR II SA/WR 127/19**  
**WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU**

z dnia 21 listopada 2019 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu  
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędzia WSA Olga Białek  
(sprawozdawca)

Sędziowie:

Sędzia WSA Gabriel Węgrzyn  
Asesor WSA Wojciech Śnieżyński

Protokolant

Z-ca Kierownika Sekretariatu  
Kinga Jezierska

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 7 listopada 2019 r.

sprawy ze skargi D.J. i B.D.J.

na uchwałę Rady Gminy Wińsko

z dnia 28 września 2018 r. nr LXIII/448/2018

w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu położonego w obrębie Konary

**I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części w jakiej obejmuje ona działki nr 164/4 oraz 265/1;**

**II. zasądza od Gminy Wińsko na rzecz strony skarżącej kwotę 848 zł (słownie: osiemset czterdzieści osiem zł) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.**

### Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 września 2018 r. Rada Gminy Wińsko podjęła uchwałę nr LXIII/448/2018 sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu położonego w obrębie Konary, gmina Wińsko - „MPZP Konary Północ”.

Skargę na powyższą uchwałę, w trybie art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U z 2019 r. poz. 506 - dalej jako u.s.g.) wnieśli do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego B.D.J. oraz D. J. reprezentowani przez profesjonalnego pełnomocnika, zarzucając:

I. Naruszenie prawa materialnego tj.

1. art. 9 ust. 4 w zw. z art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, polegające na:

a. ustaleniu całkowitego zakazu zabudowy na nieruchomościach, stanowiących własność skarżących, podczas gdy w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Wińsko, obowiązujących dla terenu objętego przedmiotowym planem brak jest jakichkolwiek wzmianek o konieczności wprowadzenia zakazu zabudowy na nieruchomościach objętych tym planem. Tym samym wbrew dyspozycji zawartej w przepisie art. 9 ust. 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym organ uchwalił miejscowy plan zawierający ustalenia sprzeczne z ww. Studium.

b. ustaleniu całkowitego zakazu zabudowy na nieruchomościach, stanowiących własność skarżących, podczas gdy w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Wińsko, właściciel nieruchomości rolnej ma prawo do posiadania zabudowy zagrodowej (siedliskowej) w granicach nieruchomości stanowiącej jego własność. Tym samym, wbrew dyspozycji zawartej w przepisie art. 9 ust. 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym organ uchwalił miejscowy plan zawierający ustalenia sprzeczne z ww. Studium.

2. art. 3 ust. 1 w zw. z art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, polegające na przekroczeniu tzw. „władztwa planistycznego” gminy, bowiem w wyniku ustanowienia zakazu zabudowy na nieruchomościach objętych miejscowym planem, organ rażąco naruszył prawo własności przysługujące skarżącym, podczas gdy ww. ograniczenie nie ma swojego uzasadnienia ani w przepisach odrębnych, ani w interesie społecznym.

II. Naruszenie przepisów postępowania - tj. art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, polegające na braku rozpatrzenia uwag do miejscowego planu, zgłoszonych przez skarżących. Zdaniem stron rozpatrzenie uwag bowiem powinno być czynnością odrębną od uchwalenia planu i poprzedzającą jego uchwalenie. Tymczasem w trakcie procesu uchwałodawczego, dotyczącego zaskarżanej uchwały, organ ograniczył się jedynie do wskazania - w załączniku numer 2 ww. uchwały - uwag zgłoszonych przez skarżących. Takie działanie, nie było zatem czynnością dotyczącą rozpatrzenia zgłoszonych uwag, ani też czynnością odrębną oraz poprzedzającą uchwalenie miejscowego planu.

W oparciu o powyższe zarzuty skarżący wnieśli o stwierdzenie nieważności kwestionowanej uchwały w całości lub w części dotyczącej § 8 ust. 2 pkt 1 oraz § 9 ust. 2 pkt 1 tj. w zakresie dotyczącym ustanowienie całkowitego zakazu lokalizacji budynków na terenie objętym miejscowym planem.

W uzasadnieniu skarżący wyjaśnili, że są współwłaścicielami nieruchomości składającej się z działek nr 164/1 i nr 265/1, objętych księgą wieczystą nr WR1 L/00037806/9, położonej w miejscowości Konary dla których uchwalony został zaskarżony plan. Ze względu na wprowadzony w nim całkowity zakaz zabudowy, pismem z dnia 22 listopada 2018 r. strony wezwały Radę Gminy Wińsko do usunięcia naruszenia prawa dokonanego przedmiotową uchwałą. Wezwanie to pozostało jednak bez odpowiedzi.

Argumentując postawione zarzuty skarżący wskazali najpierw, że w dniu 18 czerwca 2018 r. w związku z wyłożeniem do projektu planu, złożyli uwagi zawierające wnioski o jego zmianę w zakresie zniesienia zakazu zabudowy. Uwagi te nie zostały uwzględnione przez organ wykonawczy, bez żadnego uzasadnienia.

Skarżący podnoszą jednak przede wszystkim, że Rada Gminy wbrew dyspozycji z art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, przed podjęciem uchwały o przyjęciu projektu miejscowego planu, nie rozpatrzyła zgłoszonych w trakcie posiedzenia z dnia 18 czerwca 2018 r. ww. uwag. Zgłoszone przez skarżących uwagi zostały jedynie wymienione w załączniku numer 2 zaskarżanej uchwały. Zgodnie z treścią tego załącznika, przedmiotowe uwagi z niezrozumiałych dla niego powodów, zostały uznane jako „nieuwzględnione”. Tym samym, Rada Gminy przed podjęciem zaskarżanej uchwały w ogóle nie rozpatrzyła przedmiotowych uwag. Zgodnie z obowiązującym w tym zakresie orzecznictwem nie powinien budzić wątpliwości fakt, że brak rozpatrzenia uwag, przed głosowaniem nad podjęciem uchwały dotyczącego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, stanowi uchybienie stanowiące podstawę do stwierdzenia

nieważności uchwały. Na poparcie tego stanowiska autorzy skargi przywołali orzeczenia NSA z dnia 30 stycznia 2018 r. II OSK 925/16 oraz z dnia 16 stycznia 2015 r. II OSK 2635/13.

Dalej skarżący podkreślili, że w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Wińsko, obowiązującym dla przedmiotowego terenu (dalej jako: „Studium”), brak jest jakichkolwiek wzmianek o konieczności wprowadzenia zakazu zabudowy na przedmiotowych nieruchomościach. Wprowadzenie w planie zakazu zabudowy, wobec braku takiego zakazu w Studium, stanowi zatem rażące naruszenie art. 9 ust. 4 w zw. z art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Miejscowy Plan bowiem zawiera ograniczenia, o których nie ma jakiegokolwiek wzmianki w Studium. Wobec powyższego, wprowadzenie całkowitego zakazu zabudowy na nieruchomościach objętych miejscowym planem, doprowadziło do znacznej modyfikacji zasad ustalonych na mocy Studium.

Skarżący wywodzili także, że ustanowienie w miejscowym planie zakazu zabudowy w stosunku do każdej nieruchomości rolnej, bez względu na potencjał tej nieruchomości stanowi zaprzeczenie zasady równości wobec prawa oraz stanowi przykład dyskryminowania obywateli w życiu gospodarczym. Na organach administracji samorządowej ciąży bowiem obowiązek równego traktowania wszystkich podmiotów przez władze publiczne, wynikający z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Wprowadzenie zakazu zabudowy i tym samym pozbawienie skarżących możliwości postanowienia budynków w zabudowie zagrodowej, czy też budynków związanych z produkcją rolną, po pierwsze rażąco ogranicza prawo własności, a po drugie pozbawia ich możliwości właściwego i prawidłowego korzystania z przedmiotowych terenów, będących użytkami rolnymi. Co więcej, wprowadzenie omawianego zakazu na gruntach rolnych powinno wynikać z zakazów wprowadzonych przepisami odrębnymi lub ze szczególnych uwarunkowań terenów objętych planem, a także ich sąsiedztwa. Tymczasem w odniesieniu do terenów objętych planem nie zachodzą żadne z tych okoliczności.

Skarżący argumentowali, że w zaskarżanej uchwale brak jest racjonalnego, a przede wszystkim proporcjonalnego do wskazanego celu, uzasadnienia dla całkowitego zakazu zabudowy na terenie objętym miejscowym planem. Nie sposób bowiem dojść do przekonania, że ustanowienie całkowitego zakazu zabudowy, w tym m.in. zakazu zabudowy siedliskowej, miałyby służyć interesowi społecznemu. Co istotne, zgodnie z polityką przestrzenną Gminy Wińsko ustaloną w Studium, właściciel nieruchomości rolnej ma prawo do posiadania zabudowy zagrodowej (siedliskowej) w granicach nieruchomości stanowiącej jego własność. Poprzez wprowadzenie zakazu lokalizacji budynków, ww. uprawnienie zostało całkowicie wyeliminowane.

Skarżący podkreślili także, że w ramach tzw. władztwa planistycznego wynikającego z przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, samorząd lokalny jest uprawniony do stanowienia oraz realizacji polityki przestrzennej w granicach administracyjnych gminy. Podstawowym dokumentem określającym politykę przestrzenną samorządu jest studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. To w studium wskazuje się, między innymi, kierunki rozwoju zabudowy, a także tereny wyłączone z zabudowy. W części graficznej studium wyznacza się strukturę rozmieszczenia głównych elementów zagospodarowania przestrzennego gminy. Zgodnie z rysunkiem i ustaleniami Studium, tereny objęte miejscowym planem zlokalizowane są na obszarze rolniczej przestrzeni produkcyjnej. Z rysunku Studium nie wynikają żadne dodatkowe ograniczenia w zagospodarowaniu terenów objętych miejscowym planem. Z ustaleń obowiązującego Studium, również nie wynikają żadne ograniczenia w zagospodarowaniu terenów. Teren nie jest położony w granicach obszarów objętych ochroną na podstawie przepisów o ochronie przyrody, ani na podstawie przepisów o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Nie występują na tym terenie, a także w jego sąsiedztwie inne obiekty i obszary, które uzasadniałyby wprowadzenie zakazu zabudowy. Teren objęty planem nie został również zaliczony do krajobrazów priorytetowych.

Zdaniem skarżących, nie budzi wątpliwości fakt, że rolnikom posiadającym grunty rolne o znacznej powierzchni, stanowiących zwarty kompleks, powinno przysługiwać prawo zlokalizowania na własnej nieruchomości siedliska rolniczego tworzącego zabudowę zagrodową, składającego się np. z budynku mieszkalnego i budynków gospodarczych służących produkcji rolniej. Wprowadzenie powyższego zakazu stanowi przekroczenie uprawnień gminy oraz naruszenie tzw. władztwa planistycznego przysługującego w ramach przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W ocenie autorów skargi, gmina w ramach tzw. „władztwa planistycznego” ma prawo do ograniczenia prawa własności, ale to uprawnienie nie jest nieograniczone. Ograniczenie prawa własności powinno wynikać z ważnego interesu społecznego, np. realizacji celu publicznego lub przepisów odrębnych, np. przepisów w zakresie ochrony przyrody. Ograniczenie takie może wynikać również z ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. W powyżej opisanym przypadku, nie zachodzi żadna z wymienionych okoliczności.

W odpowiedzi na skargę Wójt Gminy Wińsko wniósł o jej oddalenie.

Odnosząc się do zarzutów przedstawionych w skardze wskazano, że będące własnością skarżących działki, zgodnie z zaskarżonym planem przeznaczone są częściowo na cele rolne (oznaczone na rysunku planu symbolem R), a częściowo na cele leśne (oznaczone na rysunku planu symbolem ZL). Na obszarze objętym planem miejscowym znajdują się również drogi transportu rolniczego (oznaczone na rysunku planu symbolem KDR). Przeznaczenie tych gruntów określone w planie miejscowym, jest zgodne z aktualnie obowiązującym Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Wińsko uchwalonym uchwałą nr XVII/108/99 Rady Gminy w Wińsku z dnia 27 grudnia 1999r. oraz: uchwałą nr XXXVI/215/2012 z dnia 03.10.2012r., uchwałą nr LVI/342/2014 z dnia 12.02.2014r., uchwałą nr LVI/344/2014 z dnia 12.02.2014r., uchwałą nr LXI/388/2014 z dnia 26.05.2014r. w sprawie przyjęcia zmiany „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Wińsko” (dalej: Studium). Również bowiem i w tym dokumencie działki należące do skarżących sklasyfikowane zostały częściowo jako rolne, a częściowo jako leśne.

Także wprowadzony w planie zakaz zabudowy nie narusza Studium. W tym względzie organ przywołał ustalenia Studium, gdzie w pkt 11.3.1. wskazano, że „Lokalizacja i kształtowanie nowej zabudowy musi odbywać się przy uwzględnieniu przepisów szczególnych i odrębnych a przede wszystkim dotyczących ochrony środowiska kulturowego i przyrodniczego oraz ochrony gruntów rolnych.” oraz, że „2. Pożądane jest sytuowanie nowej zabudowy przede wszystkim w istniejących układach osadniczych, w powiązaniu z istniejącym układem dróg lub jako jego kontynuacja. 3. Prawie wszystkie miejscowości położone są w granicach obszarów objętych lub przewidzianych do objęcia ochroną prawną środowiska przyrodniczego. Stosowane w budownictwie formy architektoniczne muszą harmonizować z walorami krajobrazowymi obszarów chronionych, nie dopuszcza się wznoszenia obiektów i instalowania urządzeń powodujących ujemne oddziaływanie na środowisko i krajobraz. 4. Rozwój przestrzenny miejscowości i terenów uzależniony jest od możliwości wyposażenia w sieci infrastruktury technicznej a w szczególności wodno - kanalizacyjne. Urządzenia melioracyjne nie mogą być wykorzystywane do usuwania zanieczyszczeń z terenu gospodarstw i zagród wiejskich.” i dodatkowo, że „Dopuszcza się - uznając również za nie naruszenie ustaleń Studium - przyjmowanie w ustaleniach planów miejscowych utrzymania dotychczasowego przeznaczenia, sposobu zagospodarowania i zabudowy, lub sposobu wykorzystania także na terenach, na których Studium przewiduje ich zmianę.”, w pkt. 11.3.3. wskazano, że „We wszystkich wsiach gminy zaleca się: a. w pierwszej kolejności wprowadzanie nowej zabudowy jako zabudowy plombowej i jako uzupełnianie istniejącej przy drogach osiedlowych gminnych, b. przeznaczanie pod zabudowę przede wszystkim terenów, które posiadają zgody na przeznaczenie gruntów rolnych na cele nierolnicze, (...)”

W kontekście tych zapisów organ zaznaczył, że działki będące własnością skarżących nie spełniają żadnego z wskazanych powyżej kryteriów. Działki te nie będą położone w bezpośrednim sąsiedztwie terenów zabudowanych, tylko w sąsiedztwie gruntów ornych, łąk i pastwisk. Nie można więc mówić o uzupełnianiu istniejącej zabudowy. Ponadto nie ma w ich pobliżu rozwiniętej infrastruktury technicznej. Tak więc charakter tych działek, ich dotychczasowe przeznaczenie i wykorzystywanie oraz kierunek zagospodarowania określony w Studium, dopuszcza wyłączenie ich spod możliwości wznoszenia budynków.

Dodatkowo organ zauważył, że z zebranych dokumentów planistycznych oraz ewidencyjnych wynika, że działki skarżących nie są i nie były działkami budowlanymi, a obowiązujące Studium również nie przeznaczają ww. działek pod tereny stricte budowlane. Tak więc zaskarżona uchwała (w tym w części, dotyczącej nieruchomości skarżących), nie wprowadziła istotnej zmiany w sposobie zagospodarowania objętych nią nieruchomości. Jej uregulowania nie mogły zatem prowadzić do naruszenia interesu prawnego skarżących, ponieważ pozostawały bez wpływu na dotychczasowy sposób korzystania z nieruchomości. Ponadto uwadze nie powinien ująć fakt, że zagospodarowanie terenu upraw rolnych, związane z ich rolnym charakterem, wiązać się musi z ograniczeniem zabudowy.

W odniesieniu do zarzutów nadużycia władztwa planistycznego organ wskazał, że ograniczenia przewidziane w planie miejscowym nie stanowią o jego przekroczeniu. Wyznaczone w zaskarżonym planie miejscowym tereny użytków rolnych (R), to tereny przeznaczone wyłącznie na cele gospodarki rolnej. Gospodarka ta, według zaś lokalnego prawodawcy, ma być prowadzona na gruntach: ornych, łąkach, pastwiskach i sadach. Specyfika zaś wskazanych wyżej rodzajów gruntów, uprawnia do stwierdzenia, że służyć one winny wyłącznie do prowadzenia na nich działalności rolniczej. Ustanowienie więc zakazu zabudowy na powyższych gruntach jest dopuszczalne, bowiem fakt ten usprawiedliwia rolniczy ich charakter i potencjalna możliwość wykorzystania. W tym kontekście, zaskarżona treść planu miejscowego nie stanowi naruszenia przepisów powołanych przez skarżącego. Skoro bowiem kwestionowane przepisy planu miejscowego odnoszą się do gruntów rolnych, to zakaz zabudowy takich terenów jest w pełni uzasadniony, bowiem uwzględnia i chroni walory ekonomiczne takiej przestrzeni. Tak określonego przeznaczenia terenów oznaczonych symbolem R,

nie można również ocenić jako naruszającego konstytucyjną zasadę równości wobec prawa (art. 32 i art. 65 Konstytucji RP).

Organ administracji nie zgodził się także z zarzutem nie rozpatrzenia uwag wniesionych przez skarżących do projektu planu miejscowego. Wbrew ich stanowisku, z art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie wynika, aby każda uwaga do projektu planu powinna być rozpatrzona oddzielnie. Zdaniem organu, podniesiony zarzut naruszenia art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, opierający się na takiej interpretacji powołanego przepisu, że wyklucza on łączne rozstrzygnięcie przez radę gminy o wszystkich zgłoszonych i nieuwzględnionych przez organ wykonawczy uwagach do projektu planu jest niezasadny. Stosownie bowiem do powołanego powyżej przepisu, plan miejscowy uchwała rada gminy po stwierdzeniu jego zgodności z ustaleniami studium, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu oraz o sposobie realizacji zapisanych w planie inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy, oraz o zasadach ich finansowania, zgodnie z przepisami o finansach publicznych. Część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Istotne dla oceny zasadności przedmiotowego zarzutu jest zaś użyte w cytowanym przepisie sformułowanie "jednocześnie", określające czasową relację pomiędzy uchwaleniem planu miejscowego oraz rozstrzygnięciem o nieuwzględnionych uwagach do projektu planu. Organ podziela przy tym pogląd wyrażany już wielokrotnie w orzecznictwie sądów administracyjnych, że rozstrzygnięcie rady w przedmiocie zgłoszonych uwag ma wprawdzie charakter merytoryczny i towarzyszy mu ocena zasadności uwagi, w której wyniku uwaga może zostać uwzględniona lub odrzucona, to jednak przyjęć należy, że może to nastąpić w jednym głosowaniu nad uchwaleniem projektu samego planu.

W rezultacie powyższego autor odpowiedzi na skargę uznał, że sposób procedowania uwag skarżących przyjęty przez Radę Gminy Wińsko był prawidłowy. Zawierający wykaz nieuwzględnionych uwag załącznik do zaskarżonej uchwały w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego opisuje przecież każdą ze zgłoszonych i nieuwzględnionych uwag oraz zawiera uzasadnienie przemawiające, zdaniem Wójta Gminy Wińsko, za ich nieuwzględnieniem. Radni mieli zatem możliwość zapoznania się z treścią każdej uwagi i stanowiskiem organu wykonawczego wobec niej. Co istotne, kwestie te były również szczegółowo omawiane na posiedzeniu stałych komisji Rady Gminy Wińsko w dniu 26.09.2018 r. Radni mieli wtedy też okazję zapoznać się z opinią obecnego na posiedzeniu przedstawiciela skarżących, pracowników merytorycznych Urzędu Gminy Wińsko oraz osób zaangażowanych w sporządzenie planu miejscowego. Zwrócono również uwagę, że nikt z radnych uczestniczących w głosowaniu nad projektem planu (zarówno w trakcie posiedzenia stałych komisji, jak i w trakcie sesji) nie domagał się, by wszystkie, lub niektóre z uwag poddać odrębnemu głosowaniu. Wobec powyższego, przyjęty przez Radę Gminy Wińsko sposób głosowania nad nieuwzględnionymi uwagami nie stanowi naruszenia prawa, uzasadniającego wyeliminowanie z obrotu prawnego zaskarżonej uchwały. Powyższe znajduje przy tym potwierdzenie w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20.01.2017r. (sygn. akt II OSK 1093/15), który za „typową sytuacją” uznaje gdy na etapie głosowania nad planem rada gminy nie uwzględnia tak jak w tej sprawie żadnej z uwag, które znalazły się w załączniku do uchwały dotyczącej planu miejscowego.

Odnosząc się jeszcze do kwestii zgodności zaskarżonej uchwały ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Wińsko, organ wskazał, że w tym zakresie nie sposób podzielić zarzutów skargi. Dopuszczalne jest w planie wprowadzenie zapisu o zakazie zabudowy, gdyż na to zezwala przepis art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym mówiący o tym, że w miejscowym planie określa się obowiązkowo szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy. Aby jednak taki zakaz zabudowy rada gminy mogła uchwalić w planie miejscowym, musi zbadać czy znajduje, on oparcie w ustaleniach Studium, w przeciwnym razie w braku stosownych zapisów studium, planowany zakaz zabudowy nie będzie zgodny z jego ustaleniami. Takie badanie miało zaś miejsce w niniejszej sprawie. Potwierdzają ten fakt chociażby przedstawione powyżej zapisy Studium, których to plan miejscowy stanowi uszczegółowienie.

Autor odpowiedzi na skargę zauważył, że rada gminy jako twórca polityki przestrzennej może dokonać autointerpretacji uchwalonego przez siebie studium w zakresie oceny projektu planu miejscowego. Zgodność planu ze studium nie może być rozumiana ogólnie i nie może oznaczać wyłącznie spójności ze studium lecz jest to stopień związania znacznie silniejszy niż spójność lub niesprzeczność. Stan taki będzie miał miejsce, gdy plan miejscowy dokona sprecyzowania ustaleń dokonanych w studium lub na podstawie przyznanego gminie władztwa planistycznego unormuje stany nieujęte w studium, nie powodując przy tym uszczerbku dla realizacji na terenie objętym planem funkcji przewidzianej w studium. Bez wątplenia zaskarżona uchwała nie powoduje

takiego uszczerbku, albowiem grunty skarżących zachowały swój dotychczasowy charakter. Co istotne, ich ewentualna zabudowa byłaby sprzeczna ze stanem pożądanym przedstawionym w samym Studium.

W związku z powyższym podkreślono, że studium jest aktem wskazującym jedynie na kierunki zagospodarowania przestrzennego o dużym stopniu ogólności i wymóg zgodności miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ze studium nie daje podstaw do bezrefleksyjnego - jak tego chcą skarżący - powielania postanowień studium w projekcie planu, gdyż studium wiąże co do ogólnych wytycznych, założeń polityki przestrzennej gminy i właśnie w tym zakresie postanowienia planu nie mogą naruszać ustaleń studium. Skoro w Studium (pkt 11.3.1.) jest mowa o lokalizowaniu i kształtowaniu zabudowy, to "lokalizowanie i kształtowanie zabudowy" należy rozumieć szeroko - w aspekcie pozytywnym jak i negatywnym. Kwestie "lokalizowania" obejmują swoim zakresem zarówno możliwość powstawania określonej zabudowy jak i niedopuszczenie do powstania nowych obiektów budowlanych. Lokalizowanie to kwestia rozstrzygnięcia o lokalizacji przestrzennej, o możliwości zagospodarowaniu określonego terenu (patrz: wyrok NSA z dnia 19.11.2014r. sygn. akt II OSK 1014/13).

Zauważono także, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego narusza zapisy studium wtedy tylko, gdy studium zawiera niewątpliwe ustalenia, co do przeznaczenia i funkcji poszczególnych terenów, zaś funkcje te i przeznaczenie tych terenów, plan miejscowy określił w sposób odmienny (różny). Plan miejscowy ma bowiem doprecyzować określone w studium zasady prowadzenia polityki przestrzennej i to w taki sposób, aby nie doprowadzić do ich zasadniczej zmiany lub modyfikacji (patrz: wyrok WSA w Krakowie z dnia 19.09.2016r. sygn. akt II SA/Kr 743/16). Do takiej zmiany, czy też modyfikacji (o charakterze zasadniczym) nie doszło zaś w zaskarżonej uchwale (skarżący nie wykazali przy tym ażeby było inaczej).

Odnosząc się natomiast do podniesionej w skardze kwestii zabudowy zagrodowej organ odwołując się do poglądów orzecznictwa i przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych (art. 2 ust. 1 pkt 3) stwierdził, że zabudowa zagrodowa to zabudowa skoncentrowana wokół jednego miejsca - podwórza lub zagrody. Powinna ona pełnić dwie funkcje: stanowić miejsce zamieszkania rolnika i miejsce jego pracy. Obok budynków mieszkalnych powinny ją tworzyć budynki gospodarcze, inwentarskie i inne obiekty potrzebne do prowadzenia gospodarstwa rolnego. Zdaniem organu, obok elementu przedmiotowego istotnym elementem definicji zabudowy zagrodowej jest także element podmiotowy. Ważne jest więc także prawne zdefiniowanie osoby rolnika indywidualnego (zgodnie przywołanym w odpowiedzi na skargę przepisem art. 6 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego). Przyjmuje się bowiem, że zabudowa zagrodowa może wchodzić w grę tylko wtedy, gdy gospodarstwo jest prowadzone osobiście przez rolnika indywidualnego. Wynika to z faktu, że zabudowę zagrodową stawia się wyłącznie na terenie wydzielonych z działek rolnych działek siedliskowych na których prawo do budowania wszelkiego typu nieruchomości mają tylko i wyłącznie osoby posiadające status rolnika indywidualnego.

Biorąc więc powyższe pod uwagę nie sposób zgodzić się ze skarżącymi, że zaskarżona uchwała ograniczyła im możliwość zrealizowania na będących ich własnością gruntach zabudowy zagrodowej. Organ stwierdził, że posiadają już oni miejsce zamieszkania w innej gminie i tam też zlokalizowane jest ich gospodarstwo rolne.

Ustanowienie zakazu zabudowy na powyższych gruntach jest dopuszczalne, bowiem fakt ten usprawiedliwia rolniczy ich charakter. W tym kontekście, treść planu miejscowego nie stanowi naruszenia art. 9 ust. 4 u.p.z.p. Skoro bowiem kwestionowany przepis planu miejscowego odnosi się do gruntów ornych, łąk, pastwisk, to zakaz zabudowy takich terenów jest w pełni uzasadniony, bowiem uwzględnia i chroni walory ekonomiczne, środowiskowe takiej przestrzeni.

W toku postępowania sądowego, (po wezwaniu Sądu) przy piśmie z dnia 3 lipca 2019 r. organ administracji przekazał oryginał protokołu sesji Rady Gminy Wińsko na której uchwalono zaskarżony plan miejscowy oraz protokół z posiedzenia 5 Stałych Komisji Rady Gminy Wińsko które odbyło się w dniu 26 września 2018 r. Na rozprawie w dniu 9 lipca 2019 r. pełnomocnik organu przedłożył sprostowany załącznik nr 2 do zaskarżonej uchwały wraz z pismem z dnia 9 listopada 2018 r. przekazującym ten załącznik Wojewodzie Dolnośląskiemu. Następnie przy piśmie z dnia 3 września 2019 r. stanowiącym odpowiedź na zobowiązanie Sądu z rozprawy z dnia 9 lipca 2019 r. pełnomocnik organu przedstawił wyjaśnienia dotyczące wcześniejszych planów miejscowych, zakresu zmian jakie obejmowała uchwała z dnia 26 maja 2014 r. w sprawie zmiany w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Wińsko (która to zmiana nie została wykazana przez Radę jako objęta kontrolą pod względem zgodności ustaleń planu ze studium) oraz odniósł się do kwestii obszaru określonego w dokumentacji planistycznej jako obszar wydobywania kruszywa.

W dniu 4 listopada 2011 r. pełnomocnik skarżących złożył uzupełnienie skargi w ramach którego podniósł zarzuty naruszenia:

1. art. 15 ust 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w zw. z § 4 pkt 1, pkt 9 lit. a oraz § 9 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, poprzez brak wskazania dla drogi określonej oznaczeniem KRD „teren drogi transportu rolniczego” czy jest to droga wewnętrzna, czy droga publiczna, co stanowi podstawę do uchYLENIA planu miejscowego w całości.

2. art. 15 ust 2 pkt 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w zw. z art. 95 ust. 1 ustawy - Prawo geologiczne i górnicze, poprzez brak szczególnego określenia warunków zagospodarowania terenów górniczych oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym ustanowienia zakazów, co może negatywnie wpływać na nieruchomości skarżących a tym samym naruszać ich interes prawny.

3. art. 15 ust. 2 pkt. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, poprzez brak dokładnego i jednoznacznego określenia zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu polegającego na tym, że zaskarżony plan odsyła w tym miejscu jedynie do przepisów odrębnych (bez wskazywania konkretnych przepisów) przez co, sam w sobie, nie zawiera żadnych postanowień w tym zakresie (zakazów i nakazów), co uniemożliwia należyte zdekodowanie wymaganych (lub zakazanych) działań adresatów zaskarżonego aktu.

4. art. 6 ust. 1 i 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z art. 21 Konstytucji RP, poprzez nadużycie władztwa planistycznego przez Gminę w postaci wprowadzenia zakazów o których mowa w § 8 ust. 2 pkt 1 planu zagospodarowania przestrzennego, czego skutkiem jest ograniczenie prawa własności skarżących.

5. art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, poprzez brak określenia zasad kształtowania zabudowy w stosunku do innych obiektów nie będących budynkami.

Uzasadniając pierwszy z uzupełnionych zarzutów pełnomocnik skarżących zauważył, że w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie zawiera definicji dróg publicznych. W tym zakresie zastosowanie znajduje zatem ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, która dzieli drogi na dwie kategorie drogi publiczne (art. 2 ust. 1) i drogi wewnętrzne (art. 7) i nie przewiduje dróg, które pozostawałyby poza tym podziałem. Mając powyższe na uwadze pełnomocnik wskazał, że przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określają wymagany zakres projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w części tekstowej i graficznej a w szczególności wymogi dotyczące m.in. stosowanych oznaczeń i nazewnictwa (§ 1 pkt 3 i 4). W załączniku nr 1 do rozporządzenia zatytułowanym "Podstawowe barwne oznaczenia graficzne i literowe dotyczące przeznaczenia terenów, które należy stosować na projekcie rysunku planu miejscowego" przewidziano, że tereny dróg publicznych oznaczone winny być literami KD, natomiast tereny dróg wewnętrznych literami KDW. Takie unormowanie wskazuje na cel prawodawcy - wyraźnego rozróżnienia w planie dróg publicznych i wewnętrznych. Nadto w § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie zostały klasy dróg: autostrady oznaczone symbolem "A", ekspresowe oznaczone symbolem "S", główne ruchu przyspieszonego oznaczone symbolem "GP", główne oznaczone symbolem "G", zbiorcze oznaczone dalej symbolem "Z", lokalne oznaczone dalej symbolem "L", oraz dojazdowe oznaczone dalej symbolem "D". W związku z powyższym, zasadny jest zarzut, że Rada Gminy przeznaczając teren oznaczony na rysunku planu symbolem "KDR" pod "teren drogi transportu rolniczego" bez wskazania kategorii drogi publicznej naruszyła art. 15 ust. 2 pkt 1 i 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w zw. z § 4 pkt 1, pkt 9 lit. a oraz § 9 ust. 1 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Za naruszenie zasad sporządzania planu można bowiem uznać posłużenie się w treści uchwały symbolem KRD jako określenia dla drogi, bez wskazania kategorii, że jest to droga publiczna lub wewnętrzna. Także sformułowanie nie pozwala na jednoznaczny odczyt dokonanych ustaleń w odniesieniu do możliwości stwierdzenia przeznaczenia terenu oznaczonego symbolem "KRD", a więc uznania czy teren ten przeznaczony został pod drogę publiczną (wówczas braku określenia kategorii tej drogi) czy też drogę wewnętrzną.

Co do drugiego zarzutu autor skargi wskazał, że zgodnie z art. 95 ust. 1 - Prawo geologiczne i górnicze udokumentowane złoża kopalin, w celu ich ochrony, podlegają ujawnieniu między innymi w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Według art. 15 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p. oraz § 7 pkt 6 w związku z § 7 pkt 9 rozporządzenia planistycznego w planie miejscowym określa się obowiązkowo granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie przepisów odrębnych, w tym terenów górniczych. Nadto, zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p. w planie miejscowym ustala

się obowiązkowo szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakazy. Organ nie uczynił jednak tego w stosunku do złóż kruszyw naturalnych „Konary” i „Konary - Południe” oraz dla obszaru i terenu górniczego „Konary”, wskazując jedynie lakonicznie, że dla ww. terenów obowiązują przepisy odrębne. Zdaniem skarżących, mamy zatem do czynienia z pominięciem w planie miejscowym kwestii które obowiązkowo winny być w nim uregulowane. Wbrew bowiem obowiązkowi wynikającemu z ww. przepisów gmina nie ujawniła szczególnych warunków zagospodarowania terenów górniczych oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakazów w zakresie udokumentowanych złóż kopalin. W ocenie pełnomocnika powyższe naruszenie ma wpływ na nieruchomości skarżących ponieważ, wydobywanie kopalin jest działalnością mogącą wywoływać różnego rodzaju negatywne konsekwencje (immisje, hałas, zanieczyszczenia, zmiany warunków gruntowych), co za tym idzie, powyższe uchybienie narusza interes skarżących.

Odnosnie pozostałych zarzutów, autor skargi wskazał, że nadużycie władztwa planistycznego którego skutkiem jest ograniczenie prawa własności skarżących na skutek wprowadzenia zakazów o których stanowi § 8 ust. 2 pkt uchwały, znajduje oparcie w stanie faktycznym sprawy jak i w przepisach prawa. W szczególności podniesiono, że wprowadzając zakaz lokalizacji budynków nie ustanowił zakazu lokalizacji innych obiektów budowlanych. Nie wiadomo zatem jakie parametry te obiekty budowlane mogą przyjmować. Zapis taki prowadzi do sytuacji uniemożliwiającej swobodne sytuowanie ewentualnego obiektu w dowolnym miejscu, z uwagi na ograniczenia wynikające z planu.

Pełnomocnik organu odnosząc się do powyższych zarzutów na rozprawie w dniu 7 listopada 2019 r. wskazał na ich bezzasadność i podtrzymał wniosek o oddalenie skargi. Pełnomocnik skarżącego podtrzymał dotychczasowe stanowisko w sprawie.

Przy piśmie procesowym złożonym w dniu 14 listopada 2019 r. pełnomocnik skarżących podniósł dodatkowo, że nie ma istotnego znaczenia, czy tereny transportu rolniczego (oznaczone symbolem „KDR”) zostały wyznaczone na nieruchomościach należących do skarżących, czy też jakichkolwiek innych podmiotów. I tak, świadczy to bowiem o błędnym wyznaczeniu zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji. W związku zaś z brakiem oznaczenia kategorii ww. dróg (określenia, czy mają one charakter publiczny czy wewnętrzny) skarżący (oraz inni użytkownicy) są pozbawieni możliwości ustalenia, czy korzystanie z tych dróg będzie publicznie dostępne i nieodpłatne (jak w przypadku korzystania z dróg publicznych), czy też będzie wymagało uzyskania dodatkowego tytułu prawnego np. służebności gruntowej (jak w przypadku korzystania z dróg wewnętrznych). Na skutek tej wadliwości, skarżący pozbawieni zostali wiedzy, czy ich nieruchomości będzie posiadała bezpośredni dostęp do drogi publicznej (rozumianej jako tereny „KDR”), czy też nie będzie jej posiadała. Zauważyli również, że zgodnie z orzecznictwem art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. nakłada na gminę obowiązek wyznaczenia w planie miejscowym terenów pod drogi publiczne, wyznaczenia linii rozgraniczających te tereny oraz określenia ich parametrów, klasyfikacji ulic i innych szlaków komunikacyjnych.

### **Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje.**

Stosownie do art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r., poz. 2325) - zwanej dalej p.p.s.a., kontrola sprawowana przez sądy administracyjne obejmuje m.in. orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego. Kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej.

W niniejszej sprawie kontrolą sądową objęty został właśnie akt prawa miejscowego jakim jest uchwała Rady Gminy Wińsko nr LXIII/448/2018 z dnia 28 września 2018 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu położonego w obrębie Konary, gmina Wińsko - „MPZP Konary Północ”.

Skarga kwestionująca legalność wskazanej wyżej uchwały Rady Gminy Wińsko złożona została na podstawie art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506 zwanej dalej u.s.g.). Przepis ten stanowi, że każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem, podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego. Z powyższego wynika zatem, że merytoryczne rozpoznanie skargi wniesionej w tym trybie wymaga ustalenia, czy postanowienia skarżonej uchwały naruszają interes prawny wnoszącego skargę. W przeciwieństwie do postępowania administracyjnego w którym legitymację procesową wiąże się jedynie z faktem posiadania interesu prawnego, w postępowaniu na podstawie art. 101 u.s.g. nie wystarczy tylko posiadanie interesu prawnego ale musi wystąpić przesłanka naruszenia tego interesu (por. NSA w wyroku z dnia 3 września 2004 r., OSK 476/04, ONSAiWSA 2005/1/2).



Oceniając przesłankę wystąpienia po stronie skarżących interesu prawnego trzeba zaznaczyć, że w utrwalonym orzecznictwie sądów administracyjnych, które Sąd w składzie rozpoznającym sprawę w pełni podziela, podkreśla się, że kwestionując uchwałę organu gminy na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g. skarżący musi wykazać istnienie bezpośredniego związku między skarżonym aktem, a jego konkretną, zindywidualizowaną sytuacją prawną. Inaczej mówiąc, rzeczą strony skarżącej jest wykazanie, że kwestionowana uchwała naruszając prawo, jednocześnie rodzi negatywne skutki dla jej sfery prawnomaterialnej (wynikającej z konkretnie wskazanego przepisu prawa materialnego), pozbawia ją pewnych uprawnień albo uniemożliwia ich realizację.

Naruszenie tego interesu następuje wtedy, gdy zaskarżonym aktem zostaje odebrane lub ograniczone jakieś prawo skarżącego, wynikające z przepisów prawa materialnego, względnie zostanie nałożony na niego nowy obowiązek lub też zmieniony obowiązek dotychczas na nim ciążyący (vide: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 czerwca 2009r., w sprawie o sygn. akt II OSK 205/09).

Natomiast aby skarga mogła zostać uwzględniona należy wykazać, że po stronie organu stanowiącego gminy doszło do naruszenia konkretnego przepisu prawa materialnego, wpływającego negatywnie na sytuację prawną strony. Przy czym, na co także zwraca uwagę orzecznictwo, ów interes musi być bezpośredni i realny, aktualny, a nie przyszły, hipotetyczny lub ewentualny. Kryterium interesu prawnego, o którym mowa w art. 101 ust. 1 u.s.g., winno być oceniane w płaszczyźnie materialnoprawnej i wymaga stwierdzenia bezpośredniego związku między sferą indywidualnych praw i obowiązków strony skarżącej, a zaskarżonym aktem (vide: wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 1 października 2013 r. sygn. akt I OSK 1209/13 - Lex nr 1391696, 10 lutego 2015 r. sygn. akt I OSK 2349/14 - Lex nr 1657653, 7 marca 2013 r. sygn. akt II GSK 1183/11 - Lex nr 1340094, 24 stycznia 2013 r. sygn. akt II OSK 2400/12 - Lex nr 1361627, 17 maja 2012 r. sygn. akt I OSK 208/12 - Lex nr 1218851). Dalej w przytoczonym orzecznictwie jednoznacznie wskazuje się, że podstawy do uwzględnienia skargi na uchwałę podjętą w zakresie administracji publicznej zaistnieją tylko wtedy, gdy mamy do czynienia z naruszeniem interesu prawnego lub uprawnienia, a to naruszenie jest związane z jednoczesnym naruszeniem obiektywnego porządku prawnego. Mówiąc inaczej, skarga nie podlega uwzględnieniu w sytuacji, gdy wprowadzie naruszony zostaje interes prawny lub uprawnienie strony, ale następuje to w zgodzie z obowiązującym prawem, w granicach przysługującego gminie tzw. władztwa planistycznego, w którego ramach rada gminy ustala przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenów położonych na obszarze gminy (vide: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 maja 2011 r. sygn. akt II OSK 355/11 - Lex nr 920623).

Badając w niniejszej sprawie legitymację skargową, Sąd miał na uwadze, że strony skarżące wykazały, że są współwłaścicielami działek nr 164/4 i nr 265/1 wchodzących w obszar objęty ustaleniami zaskarżonego aktu planistycznego. Według załącznika graficznego do zaskarżonej uchwały, działki te znalazły się w jednostkach strukturalnych R1 i R5. Zgodnie z § 8 ust. 1 uchwały, dla terenów R1 i R5 ustalono przeznaczenie podstawowe: rolnicze - grunty rolne, uzupełniające: infrastruktura techniczna, grunty leśne. Określając zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego oraz zasady kształtowania krajobrazu Rada wprowadziła dla tych terenów zakaz lokalizacji budynków.

Uwzględnić także należało, że do chwili wejścia w życie postanowień zaskarżonego planu, dla ww. działek nie było uchwalonego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Poprzednio uchwalony plan (z dnia 28 czerwca 1985 r) obowiązywał do dnia 31 grudnia 2003 r. Według ustaleń tego planu działki przeznaczone były na cele rolne.

W ocenie Sądu strony skarżące wykazały istnienie związku pomiędzy ich konkretną sytuacją prawną - czyli przysługującym im prawem własności nieruchomości - a postanowieniami zaskarżonego planu i negatywnym wpływem tego aktu na to prawo. Wprowadzony zakaz zabudowy budynkami zmienia sytuację prawną skarżących ograniczając im możliwość zagospodarowania przez posadowienie na nim budynków, które nie kolidowałyby z rolniczym charakterem gruntu. Zauważyć trzeba, że przed uchwaleniem planu tego rodzaju zabudowa nie była wyłączona. Przywołane ustalenia planu istotnie kształtują zatem sposób wykonywania własności przez skarżących, ograniczając im swobodę zabudowy i świadczą o naruszeniu ich interesu prawnego, którego źródłem są uprawnienia właścicielskie.

Tym samym, spełniony został warunek dopuszczalności skargi, gdyż skarżącym służy legitymacja skargowa wynikająca z art. 101 ust. 1 u.s.g., co oznacza, że należało dokonać merytorycznej kontroli zaskarżonej uchwały.

Przystępując do oceny zasadności skargi podkreślić należy, że obowiązek uwzględnienia skargi powstaje wówczas, gdy naruszenie interesu prawnego skarżącego jest związane z jednoczesnym naruszeniem obiektywnego porządku prawnego, tj. norm prawa materialnego. Kontrola sądu administracyjnego w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie może dotyczyć celowości (racjonalności), czy słuszności dokonywanych w nim rozstrzygnięć lecz ogranicza się jedynie do badania

zgodności z prawem podejmowanych uchwał, a zwłaszcza, przestrzegania zasad planowania oraz określonej ustawą procedury planistycznej.

Stosownie do przepisu art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (dalej u.p.z.p.) istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego i trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie powoduje nieważność uchwały rady gminy w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w całości lub części.

W powołanym przepisie ustawodawca rozróżnia pojęcie "zasad sporządzania aktu planistycznego" oraz "trybu sporządzania aktu planistycznego". O ile pojęcie "trybu sporządzania aktu planistycznego" nie budzi wątpliwości, odnosi się bowiem do sekwencji czynności, jakie podejmują organy w celu doprowadzenia do uchwalenia planu miejscowego, o tyle wyjaśnienia wymaga pojęcie "zasad sporządzania aktu planistycznego". Pojęcie to interpretowane jest jako wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy. Zasady sporządzania planu miejscowego dotyczą zatem zawartości aktu planistycznego (część tekstowa i graficzna oraz załączniki), zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej. Zawartość planu miejscowego określają art. 15 ust. 1 i art. 17 pkt 4 oraz art. 20 ust. 1 u.p.z.p., przedmiot określa art. 15 ust. 2 i 3, natomiast standardy dokumentacji planistycznej (materiały planistyczne, skalę opracowań kartograficznych, stosowanych oznaczeń, nazewnictwa, standardy oraz sposób dokumentowania prac planistycznych) określa art. 16 ust. 1 u.p.z.p. oraz wydane na podstawie delegacji ustawowej zawartej w ust. 2 tegoż artykułu rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587) - dalej rozporządzenie.

Oceniając zaskarżoną uchwałę zgodnie z powyższymi kryteriami, Sąd stwierdził, że organ stanowiący gminy dopuścił się naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego w związku z nadużyciem władztwa planistycznego skutkującego ograniczeniem przysługującego skarżącym prawa własności ww. nieruchomości, bez wskazania okoliczności uzasadniających wprowadzenie na całym terenie działek zakazu lokalizacji budynków.

Nie ulega wątpliwości, że gmina jest uprawniona do kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej na swoim terenie poprzez uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w których ustala przeznaczenie terenów i rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określa sposoby i warunki zabudowy tych terenów. W miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego gmina ma obowiązek określić, między innymi, zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego rozumianego jako takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno- gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne.

Z brzmienia art. 3 oraz 6 u.p.z.p. wynika także, że ustawodawca dopuszcza, aby postanowienia miejscowego planu kształtowały wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości. Przywołany akt stanowi także, że każdy ma prawo, w granicach określonych ustawą, do zagospodarowania terenu, do którego ma tytuł prawny, zgodnie z warunkami ustalonymi w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jeżeli nie narusza to chronionego prawem interesu publicznego oraz osób trzecich. Wynika z tego, że prawo zagospodarowania nieruchomości może być ograniczone przez warunki ustalone w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Jak jednak trafnie wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 3 lipca 2014 r. sygn. akt II OSK 240/13 (COBSA, nsa.gov.pl) uprawnienia planistycznego gminy, zwanego w doktrynie "władztwem planistycznym czy też "samodzielnością planistyczną gminy", nie należy rozumieć jako pełnej swobody w określaniu przeznaczenia i zasad zagospodarowania poszczególnych obszarów. Uprawnienie gminy do ustalania przeznaczenia terenu i sposobu jego zagospodarowania nie może być nadużywane i niezależnie od legalności jest oceniane pod kątem ewentualnego nadużywania uprawnień. Prawnie wadliwymi ustaleniami planu będą zatem nie tylko te, które naruszają przepisy prawa, ale także te, które będą wynikiem nadużycia przysługujących gminie uprawnień.

Trzeba mieć również na uwadze, że prawo własności korzysta z najdalej idących gwarancji ochrony wynikających z ustaw oraz z Konstytucji, aczkolwiek - jak wielokrotnie podkreślano w orzecznictwie - nie jest to prawo nieograniczone i absolutne. Regulacjom przewidującym ochronę prawa własności towarzyszą jednocześnie normy dopuszczające ingerencję w to prawo. Wskazać tu należy przede wszystkim na przepisy art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, stanowiące, że własność i inne prawa majątkowe podlegają równej ochronie prawnej, obok których znajdują się jednocześnie regulacje dopuszczające ograniczoną ingerencję we własność (art. 21 ust. 2 i art. 64 ust. 3 Konstytucji RP) - w granicach określonych ustawowo i w zakresie nienaruszającym istoty własności, w tym przy wywłaszczeniu - jedynie na cele publiczne

i za słusznym odszkodowaniem. Należy zwrócić uwagę na przepisy ustawowe przewidujące ochronę prawa własności, zwłaszcza na przepis art. 140 Kodeksu cywilnego, który stanowi, że uprawnienia właścicielskie (posiadanie, korzystanie z rzeczy i rozporządzanie nią) mogą być wykonywane w granicach określonych przez ustawę i zasady współżycia społecznego - a zatem nie w sposób absolutny.

Zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji, ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Ingerencja w sferę prawa do nieruchomości (własności, użytkowania wieczystego) musi zatem pozostawać w racjonalnej, odpowiedniej proporcji do wskazanych celów (por. wyrok NSA z dnia 4 stycznia 2010 r., sygn. akt II OSK 1708/09, [w:] CBOSA)

Jak już wskazano ustalenia planu miejscowego bezsprzecznie mogą ograniczać własność. Regulacje takie, nie stanowią naruszenia prawa o ile dzieje się to z poszanowaniem prawa, w tym chronionych wartości konstytucyjnych - również przywołanej wyżej zasady proporcjonalności. Wymóg proporcjonalności, zwany także zakazem nadmiernej ingerencji, 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 konieczność wyważania dwóch dóbr (wartości), których pełna realizacja jest niemożliwa (por. J. Zakolska, Zasada proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2008, s. 27-28, także NSA w wyroku z dnia 3 lipca 2014 r. II OSK 240/13 CBSA). Brzmienie przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jednoznacznie wskazuje, że "interes publiczny" nie uzyskał prymatu pierwszeństwa w odniesieniu do interesu jednostki. Rozwiązania prawne przyjęte w ustawie opierają się na zasadzie równowagi interesu ogólnopublicznego, interesu gminy i interesu jednostki, o czym świadczy treść art. 1 ust. 3 u.p.z.p. Oznacza to obowiązek rozważnego wyważenia praw indywidualnych (interesów obywateli) i interesu publicznego, co ma szczególne znaczenie w przypadku kolizji tych interesów. Istota działania zasady wyważania 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 któregokolwiek 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 (por. wyrok WSA w Białymstoku z dnia 28 lutego 2008 r. II SA/Bk 42/08, LEX nr 483139). Obywatele mogą więc oczekiwać, że gmina gospodarując przestrzenią, będzie to czyniła tak, aby ograniczyć ingerencję w sferę praw własnościowych do niezbędnego minimum, jednocześnie dając powody racjonalności podejmowanych rozwiązań. Omawiana ingerencja 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 znajduje uzasadnienia w interesie publicznym bądź byłaby w stosunku do niego nierzeczywista lub nieproporcjonalna, można wówczas mówić o nadużyciu władztwa planistycznego. W konsekwencji, ustalenia planu będące wynikiem takiego nadużycia mogą okazać się prawnie wadliwe.

Odnosząc powyższe uwagi do rozpatrywanej sprawy przypomnieć należy, że utrzymując przeznaczenie rolnicze dla nieruchomości skarżących, plan nie zezwala jednocześnie na ich zabudowę budynkami, także budynkami służącymi działalności rolniczej - w tym zabudowy zagrodowej.

Analizując uzasadnienie dla zaskarżonej uchwały, dokumentację planistyczną oraz odpowiedź na skargę, Sąd stwierdził, że zasadność wprowadzenia tego zakazu w odniesieniu do całej powierzchni działek, nie została przez organ planistyczny przekonująco wykazana. Motywów jakimi kierowała się Rada przy wprowadzaniu tego zakazu nie sposób doszukać się w uzasadnieniu do uchwały. Pomimo, że zgodnie z art. 15 ust. 1 u.p.z.p. w - stanowiącym obligatoryjny element projektu planu - uzasadnieniu przedstawia się w szczególności sposób realizacji wymogów wynikających z art. 1 ust. 2-4, w niniejszej sprawie brak konkretnych wyjaśnień w tym zakresie, w szczególności co do sposobu realizacji wymogu wynikającego z art. 1 ust. 3 u.p.z.p. Według tego przepisu, ustalając przeznaczenie terenu lub określając potencjalny sposób zagospodarowania i korzystania z terenu, organ waży interes publiczny i interesy prywatne, w tym zgłaszane w postaci wniosków i uwag, zmierzające do ochrony istniejącego stanu zagospodarowania terenu, jak i zmian w zakresie zagospodarowania, a także analizy ekonomiczne, środowiskowe i społeczne. Uzasadnienie zaskarżonej uchwały ogranicza się do ogólnych stwierdzeń, z których wynika, że sposób realizacji tego obowiązku sprowadzał się do zapoznania

się z wykazem właścicieli i decyzji dotyczących zagospodarowania terenu oraz z odpowiednimi analizami i opracowaniami sporządzanymi na potrzeby procedury planistycznej. Pomimo, że działki skarżących obejmują około połowę terenu znajdującego się w granicach planu, brak jakichkolwiek wyjaśnień, co do tego jakie okoliczności przeważały za wprowadzeniem na tym terenie przedmiotowego zakazu. W ocenie Sądu, uzasadnienie uchwały nie spełnia w pełni wskazanych wyżej ustawowych kryteriów, przez co uniemożliwia przeprowadzenie prawidłowej kontroli sądowej.

Tym samym oprócz należało się dokumentacji planistycznej, w szczególności uwzględniając argumentację przedstawioną w załączniku nr 2 do uchwały zawierającym rozstrzygnięcie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu oraz w odpowiedzi na skargę. Skarżący wnieśli bowiem uwagi do wyłożonego projektu planu, domagając się dopuszczenia na terenie ich działek zabudowy zagrodowej (możliwości lokalizacji siedliska rolniczego). Rada nie uwzględniła tej uwagi stwierdzając, że intencją planu jest ochrona gruntów rolnych i leśnych zgodnie z ustawą o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Dopuszczenie zabudowy siedliskowej byłoby niezgodne z intencją planu a nadto, naruszyłoby ustalenia studium według których, obie działki znajdują się w obszarze użytków rolnych. Również argumentacja odpowiedzi na skargę w zasadniczej części sprowadza się do stwierdzenia, że ustalony w planie sposób zagospodarowania nie zmienia dotychczasowego rolniczego charakteru gruntów a ich ewentualna zabudowa byłaby sprzeczna ze stanem pożądanym, przedstawionym w studium. Odwołując się do ustaleń Studium dotyczących lokalizacji i kształtowania nowej zabudowy, organ gminy wskazuje, że musi odbywać się ona z zachowaniem wymogów ochrony środowiska przyrodniczego i ochrony gruntów rolnych. Według Studium, pożądane jest sytuowanie nowej zabudowy przede wszystkim w istniejących układach osadniczych, w powiązaniu z istniejącym układem dróg lub jako jego kontynuacja. W pierwszej kolejności zaleca się: a/ wprowadzenie nowej zabudowy jako plombowej i jako uzupełnienie istniejącej zabudowy przy drogach gminnych; b/ przeznaczenie pod zabudowę przede wszystkim terenów, które posiadają zgodę na przeznaczenie nierolnicze.

Zdaniem Sądu z powyższej argumentacji nie wynika jednak, że organ planistyczny wyważał interes skarżących (polegający na prawie do zabudowy zagrodowej na gruntach rolnych) z interesem publicznym wyrażającym się w ochronie gruntów rolnych. W szczególności z nie zostały w sposób przekonujący wykazane okoliczności, które przemawiały za koniecznością przyjęcia tak daleko idącego ograniczenia uprawnień właścicielskich skarżących, które prowadzą do pozbawienia ich możliwości zabudowy zagrodowej choćby na części gruntów jakie obejmują ich działki. Z dokumentacji planistycznej – opracowania ekofizjograficznego (pkt 2.3) - wynika, że grunty rolne na obszarze planu obejmują użytki rolne klasy R IVa, R IV b, R V, R VI. Dalej zauważyć należy, że w uzasadnieniu uchwały organ nie wyjaśnia, czy w najbliższym sąsiedztwie przedmiotowych działek znajduje się zabudowa, czy też nie, aczkolwiek w przywołanym wyżej opracowaniu odnotowane zostało, że grunty te położone są na styku z terenami zabudowy wiejskiej wsi Konary.

W takiej sytuacji zauważyć trzeba, że wykluczenie dopuszczenia zabudowy zagrodowej choćby na części działek skarżących obejmujących użytki rolne niższych klas, które znajdują się poza obszarami chronionymi pod względem środowiskowym, nie zostało poparte żadną przekonującą analizą wykazującą zasadność tego zakazu. W świetle przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych do której odwołuje się organ planistyczny usytuowanie na użytkach rolnych zabudowy mieszkaniowej wchodzącej w skład gospodarstw rolnych (zabudowy zagrodowej) nie zmienia charakteru tych gruntów (nadal są to grunty rolne). Tym samym, dopuszczenie tego rodzaju zabudowy na gruntach rolnych, nie jest niezgodne z ochroną gruntów w rozumieniu przepisów ww. ustawy. Nie zostało również wykazane negatywne oddziaływanie środowiskowe tego rodzaju zabudowy. Regulacja planu miejscowego ogranicza zatem prawo do wznoszenia budynków, które wcale nie muszą negatywnie oddziaływać na grunty rolne i na środowisko. W niniejszej sprawie jest to tym bardziej istotne, że studium nie zawiera konkretnych regulacji ograniczających tego rodzaju zabudowę na gruntach rolnych. Przywołane w odpowiedzi na skargę uregulowania z pkt 11.3.3. odnoszą się do zabudowy wymagającej zmiany przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze, zatem nie stoją na przeszkodzie lokalizowania zabudowy zagrodowej, tym bardziej, że według Studium tereny zabudowy wiejskiej obejmują przeważnie tereny zabudowy zagrodowej.

Organ planistyczny nie dokonał zatem prawidłowego rozważenia, czy wskazane przez niego wartości, jakie powinny być brane pod uwagę przy uchwalaniu zaskarżonego planu miejscowego, tj. ochrona gruntów rolnych i ochrona środowiska, uzasadniają w odniesieniu do całej powierzchni działek skarżących, tak dalece idącą ingerencję w prawo własności jak wprowadzenie zakazów wykraczających w istocie poza cele określone przepisami ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Ze względu na przywołaną wcześniej zasadę proporcjonalności, konieczne było badanie rozwiązań alternatywnych i poszukiwanie rozwiązań najmniej uciążliwych. Wyważając interes ogólny z interesem indywidualnym, organ planistyczny musi bowiem wykazać

o jaki interes chodzi i udowodnić, że jest on na tyle ważny i znaczący, że bezwzględnie wymaga ograniczenia uprawnień indywidualnych (por. wyrok z dnia 29 sierpnia 2006r. II SA/Wr 415/05). Ustawowa regulacja planowania i zagospodarowania przestrzennego ma więc w stosunku do własności i potrzeb publicznych pełnić rolę instrumentu, zapewniającego wszechstronne poszukiwanie optymalnego rozwiązania nieuchronnych konfliktów związanych z gospodarowaniem przestrzenią. Skoro ingerencja planistyczna gminy jest wyjątkiem od zasady nienaruszalności własności gruntu, więc każde wyznaczenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego dodatkowych granic wykonywania prawa własności musi być adekwatnie, szczegółowo, profesjonalnie i wiarygodnie uzasadnione (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 kwietnia 2009 r., sygn. akt II OSK 1510/08, Lex nr 597314). Mając powyższe na uwadze wskazać należy, że Rada Gminy winna była wyjaśnić szczegółowo przyjęte w zaskarżonej uchwale ograniczenia dotyczące nieruchomości skarżących. W szczególności winna była wyjaśnić, czy zakwalifikowanie działek należących do skarżących do terenów oznaczonych w planie symbolami R, przeznaczonych pod tereny rolne z zakazem zabudowy budynkami, odpowiada przedstawionej wyżej zasadzie proporcjonalności.

Na marginesie można zauważyć, że omawiany zakaz zabudowy wykracza w istocie poza cel jaki wyłania się z protokołu posiedzenia 5 Komisji Stałych Rady Gminy Wińsko z dnia 26 września 2018 r. którym jest, ochrona mieszkańców przed skutkami zrealizowania fermy chowu prosiąt. Zabudowa zagrodowa nie musi bowiem wiązać się tworzeniem ferm o charakterze produkcyjnym, a zakaz lokalizacji takich obiektów można uzyskać przez innego rodzaju zakazy.

Przedstawione wyżej wywody potwierdzają, że organ nie wyważył interesu ogólnego z interesem prywatnym naruszając zasadę proporcjonalności. Organ nie wykazał bowiem, że bez wprowadzenia tego rodzaju zakazu nie da się osiągnąć zamierzonego celu, w szczególności nie wykazał, że zachodzi niezbędna konieczność tak dalekiego ograniczenia prawa własności skarżących to jest, że bez wprowadzenia tego zakazu na całym obszarze planu, nie da się osiągnąć zamierzonego celu.

Zauważyć nadto należy, że wprowadzając analizowane ograniczenie na działkach skarżących Rada Gminy - być może w sposób niezamierzony - nie była konsekwentna. Plan stanowi bowiem o zakazie lokalizacji budynków. Z tak sformułowanego zakazu wynika, że na terenie objętym ustaleniami zaskarżonej uchwały dopuszczono możliwość zabudowy innymi obiektami budowlanymi, jak budowle czy obiekty małej architektury. Wynika to z tego, że przepisów zawartych w planach miejscowych nie można interpretować w oderwaniu od norm prawa budowlanego. Wszystkie te regulacje tworzą bowiem prawne podstawy procesu inwestycyjnego (por. wyrok NSA z dnia 6 października 2015r. sygn. akt II OSK 1043 COBSA). Odniesienie przedmiotowego zakazu do przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994r. - Prawo budowlane wskazuje, że nie obejmuje on wszystkich rodzajów obiektów budowlanych o jakich stanowi art. 3 pkt 3 tej ustawy ale tylko jeden z nich, jakim są budynki. Przedmiotowy zakaz sformułowany został w zaskarżonej uchwale w sposób jednoznaczny i jako przepis ograniczający uprawnienia nie może być poddany interpretacji rozszerzającej go na inne obiekty budowlane. Istotą zakazu jest przecież to, że powinien być on sformułowany precyzyjnie i nie może prowadzić do wątpliwości interpretacyjnych.

Wprowadzenie zakazu ograniczonego tylko do budynków stawia pod znakiem zapytania realizację przywołanych przez organ planistyczny celów uchwały jakimi są ochrona gruntów rolnych i leśnych i ochrona środowiska. Rodzi się bowiem wątpliwość dlaczego ewentualna zabudowa budowlami - nawet rolniczymi (np. silosami) jest zgodna ze wskazanymi przez organ planistyczny celami a zabudowa zagrodowa już nie.

Należy także zgodzić z zarzutem skargi, że w sytuacji, gdy na obszarze planu dopuszczono zabudowę innymi obiektami budowlanymi, w szczególności budowlami, to rada zobowiązana była do wprowadzenia odpowiednich dla dopuszczonego rodzaju zabudowy zasad kształtowania zabudowy, tj. koniecznych dla dopuszczonego rodzaju zabudowy wskaźników i parametrów zabudowy o których stanowi art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. Jeżeli bowiem na danym terenie dopuszczona została określona zabudowa, to ustalenie tych parametrów jest obligatoryjnym elementem planu. Ich brak uniemożliwia bowiem skorzystania z możliwości zabudowy. Powyższej konstatacji nie zmienia okoliczność, że wobec rolniczego charakteru gruntów dopuszczalna może być zabudowa budowlami i urządzeniami służącymi produkcji rolnej. Również bowiem w takim przypadku konieczne jest ustalenie odpowiednich parametrów i wskaźników (np. wysokości obiektu, powierzchni biologicznie czynnej). Brak uregulowań w tym zakresie kwalifikować należy jako istotne naruszenie zasad sporządzania planu.

W świetle przedstawionych wyżej wywodów Sąd stwierdził, że zaskarżona uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem zasad uchwalania planu przez przekroczenie władztwa planistycznego, wyrażającego się w naruszeniu konstytucyjnej zasady proporcjonalności oraz w nie wykazaniu, że organ planistyczny zgodnie z wymogiem art. 1 ust. 3 u.p.z.p. wyważył interes skarżących zgłaszany w uwagach do projektu planu z interesem

publicznym. Naruszono także art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. przez nie określenie zasad kształtowania zabudowy, w sytuacji gdy w planie na gruntach dotychczas niezabudowanych, dopuszczono zabudowę. W orzecznictwie zgodnie przyjmuje się, że jeżeli w planie przewidziane zostały tereny przeznaczone do zabudowy, to obowiązkowo należy określić parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu (zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu). Przepis art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. zawiera zamknięty katalog parametrów związanych z zabudową i zagospodarowaniem terenu, które określa się w planie miejscowym. Brak więc któregokolwiek z powyższych ustaleń, jeżeli miał istotny wpływ na treść planu miejscowego, może stanowić naruszenie art. 28 u.p.z.p. skutkujące stwierdzeniem nieważności, gdyż prowadzi do zaburzenia ładu przestrzennego na całym terenie objętym planem lub jego niewykonalność (por. NSA w wyroku z dnia 18 września 2019 r. II OSK 2118/17 CBOSA).

Podjęcie uchwały planistycznej z istotnym naruszeniem zasad sporządzania planu, zgodnie z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. prowadzi do stwierdzenia jej nieważności w całości albo w części. Należy przy tym mieć na uwadze, że w postępowaniu toczącym się na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g. sąd administracyjny orzeka w "granicach interesu prawnego skarżącego". Co do zasady oznacza to, że przedmiotem badania pod względem zgodności z prawem jest cała uchwała w sprawie planu, jednakże w przypadku stwierdzenia naruszenia zasad sporządzania planu lub istotnego trybu sporządzania planu, sąd może orzec o stwierdzeniu nieważności uchwały, ale tylko w części wyznaczonej granicami interesu prawnego skarżącego (por. wyrok NSA z dnia 25 listopada 2008r., sygn. II OSK 978/08, [w:] CBOSA). Jeśli zatem skarżący wywodzili naruszenie swojego interesu z prawa własności nieruchomości wskazanych wcześniej nieruchomości, to ewentualne stwierdzenie nieważności uchwały powinno nastąpić tylko w odniesieniu do tych jej postanowień, które dotyczą ww. nieruchomości. Od tej zasady Sąd może jednak odstąpić w sytuacji, gdy stwierdzenie nieważności uchwały w części spowoduje dezintegrację pozostałych ustaleń planu. Jak stwierdził NSA w wyroku z dnia 29 maja 2009 r., II OSK 1865/08 "miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, tak samo zresztą jak każdy akt prawa powszechnie obowiązującego, jest integralnym źródłem praw i obowiązków określonych podmiotów i nie można doprowadzać - nawet wyrokiem sądu - do jego dezintegracji, stawiając pod znakiem zapytania możliwość jego stosowania w całości czy części".

W rozpatrywanej sprawie Sąd uznał, że należy stwierdzić nieważność zaskarżonej uchwały w granicach interesu prawnego skarżących. Unieważnienie planu w części nie powoduje bowiem jego dezintegracji i nie uniemożliwia jego stosowania.

Sąd nie uwzględnił natomiast pozostałych zarzutów postawionych przez skarżących.

Nie jest zasadny zarzut naruszenia art. 9 ust. 4 w związku z art. 20 ust. 1 u.p.z.p., z tego względu, że ustalenie zakazu zabudowy na nieruchomościach objętych planem jest sprzeczne ze studium, w którym - jak twierdzą skarżący - brak jest jakichkolwiek wzmianek o konieczności wprowadzenia zakazu zabudowy, a nadto według studium właściciel nieruchomości rolnej ma prawo do posiadania zabudowy zagrodowej (siedliskowej) w granicach nieruchomości stanowiących jego własność.

Odnosząc się do tego zarzutu wskazać trzeba, że zgodnie z art. 9 ust. 4 u.p.z.p. ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych a według art. 20 ust. 1 w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia zaskarżonej uchwały, rada gminy uchwała plan miejscowy po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium (art. 20 ust. 1). Już zatem tylko brzmienie tych przepisów pozwala na przyjęcie, że zarzut ich naruszenia podniesiony w skardze nie jest zasadny. Studium, w którym nie ma określonego zakazu zabudowy nie może wiązać organów gminy w ten sposób, że w planie miejscowym takiego zakazu budowy nie można wprowadzić. Podobnie nie można przyjąć, że plan miejscowy, w którym przewidziano określony zakaz zabudowy narusza ustalenia studium, w którym takiego zakazu nie przewidziano. Inaczej mówiąc, skoro w studium nie ma ustalenia, z którego wynikałby określony zakaz zabudowy, to nie oznacza to, że w planie miejscowym takiego zakazu nie można umieścić. Taki pogląd wyrażony przez NSA w wyroku z dnia 22 sierpnia 2018 r., II OSK 1016/18 (CBOSA, [nsa.gov.pl](http://nsa.gov.pl)), który skład orzekający w niniejszej sprawie podziela.

Do takich wniosków prowadzi również porównanie charakteru studium i planu miejscowego jako aktów kształtujących planowanie przestrzenne. Jak słusznie wskazuje się w odpowiedzi na skargę, studium jest uchwałą kierunkową - określającą jedynie kierunki polityki przestrzennej gminy na poszczególnych terenach. Celem studium nie jest określenie konkretnego przeznaczenia, konkretnej nieruchomości oraz zasad jej zagospodarowania. Ta rola zastrzeżona została dla planu miejscowego. To w planie miejscowym ustala się przeznaczenie terenów, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określa się sposoby zagospodarowania i warunków zabudowy terenów (art. 4 ust. 1 u.p.z.p.). Studium z istoty swojej ma charakter ogólny, plan miejscowy - szczegółowy. Studium uchwała się dla całej gminy, plan zaś może dotyczyć - jak w niniejszej sprawie, kilku lub nawet jednej działki. Trzeba też zwrócić uwagę na uregulowania określające treść obu aktów

- art. 10 u.p.z.p. w przypadku studium i art. 15 u.p.z.p. w przypadku planu miejscowego. Jedyne w jedynie w odniesieniu do planu miejscowego ustawodawca wyraźnie przewiduje, że ten akt z zakresu planowania przestrzennego może zawierać zakazy zabudowy (art. 15 ust. 2 pkt 9). W odniesieniu do studium takiego przepisu brak. Jedyne w art. 10 ust. 2 pkt 2 u.p.z.p. - który to przepis obowiązywał w dacie ostatniej przed uchwaleniem planu nowelizacji studium mającej miejsce w maju 2014 r. - postanowiono, że w studium określa się kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym tereny wyłączone spod zabudowy (obecnie art. 10 ust. 2 pkt 1 b stanowiąc o kierunkach i wskaźnikach dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów wskazuje na tereny przeznaczone pod zabudowę i wyłączone spod zabudowy). W studium mogą być zatem określone tereny w ogóle wyłączone z zabudowy, zaś w planie miejscowym może ustalać zakaz zabudowy, przy czym skoro ustawodawca wprowadzenie zakazu zabudowy wiąże z warunkami zagospodarowania terenów oraz ograniczeniami w ich użytkowaniu, to należy przyjąć, że w planie miejscowym może być ustalony dla danego terenu całkowity zakaz zabudowy lub zakaz określonej zabudowy.

W konsekwencji stwierdzić należy, że zarzut sprzeczności ze studium wprowadzonego w planie miejscowym zakazu zabudowy, w sytuacji, gdy w studium nie wprowadzono zakazów zabudowy na konkretnych terenach nie jest uzasadniony. Z tych samych względów nie jest zasadny zarzut naruszenia ustaleń studium z tej przyczyny, że ustalenia studium przyznają właścicielowi nieruchomości rolnej prawo zabudowy zagrodowej (siedliskowej).

Nie jest zasadny zarzut naruszenia przepisów postępowania tj. art. 20 ust. 1 u.p.z.p. przez brak rozpatrzenia uwag do planu zgłoszonych przez skarżących w drodze odrębnej uchwały poprzedzającej uchwalenie planu. W tym względzie Sąd podziela prezentowany w orzecznictwie pogląd, że z art. 20 ust. 1 u.p.z.p. nie wynika, aby każda uwaga do projektu planu musiała być rozpatrywana oddzielnie i to w formie odrębnej uchwały rady. Ostatnie zdanie tego przepisu wskazuje wręcz, że rozstrzygnięcia dotyczące uwag do projektu planu stanowią załącznik do uchwały. Ponadto - stosownie do art. 17 pkt 14 u.p.z.p. - organ wykonawczy gminy przedstawia radzie gminy projekt planu miejscowego wraz z listą nieuwzględnionych uwag. W świetle tych przepisów przyjmuje się, że rozpatrzenie uwag może nastąpić w jednym głosowaniu nad uchwaleniem projektu samego planu, a taki sposób głosowania nad nieuwzględnionymi uwagami nie może stanowić o istotnym naruszeniu prawa w stopniu uzasadniającym wyeliminowanie z obrotu prawnego zaskarżonej uchwały (por. wyroki NSA: z dnia 5 października 2016 r., II OSK 220/15; z 17 czerwca 2016 r., II OSK 3099/14; z 6 listopada 2013 r., sygn. II OSK 437/13; z dnia 31 maja 2012 r. II OSK 1405/12; z 22 września 2011 r., II OSK 1317/11; z 5 października 2011 r., II OSK 1435/11; z 1 grudnia 2010 r., II OSK 1947/10; z 28 stycznia 2010 r., II OSK 1893/09, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, [orzeczenia.nsa.gov.pl](http://orzeczenia.nsa.gov.pl)). Powszechną i prawnie dopuszczalną praktyką rad gmin jest rozpatrywanie wszystkich nieuwzględnionych przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) uwag do projektu planu na sesji rady, na której uchwalany jest plan miejscowy i wyrażenie stanowiska rady w tym przedmiocie w formie załącznika do uchwały dotyczącej miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

W niniejszej sprawie do Rady Gminy Wińsko został skierowany projekt uchwały wraz z kompletem załączników i uzasadnieniem. Integralną część projektu uchwały stanowił m.in. załącznik w postaci rozstrzygnięcia Rady o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu wraz z uzasadnieniem (załącznik nr 2 do niniejszej uchwały). W toku procedury planistycznej zgłoszona została tylko jedna uwaga - skarżących. Została ona w pierwszym rzędzie rozpatrzona przez Wójta, który jej nie uwzględnił. To stanowisko zostało przedstawione Radzie Gminy. Ponadto przed sesją na której uchwalono sporny plan, projekt uchwały był przedmiotem posiedzenia w dniu 26 września 2018 r. 5 Stałych Komisji. W protokole z tego posiedzenia odnotowano, że radni otrzymali pismo z uwagą skarżących i było ono przedmiotem dyskusji w której wziął udział również przedstawiciel skarżących. Podczas tej dyskusji radni zapoznali się z projektem uchwały wraz z załącznikami i w głosowaniu jawnym przegłosowali jej przyjęcie, rozstrzygając jednocześnie co do zgłoszonej uwagi. Stanowisko Komisji stanowiło załącznik do protokołu sesji Rady Gminy z dnia 28 września 2018 r. na której podjęto zaskarżoną uchwałę. Składa się na nią komplet załączników, w tym załącznik nr 2, w których Rada Gminy wyraziła swoje stanowisko, rozstrzygając co do uwagi skarżących. W tej sytuacji brak jest podstaw do przyjęcia, że radni przy głosowaniu nad planem nie mieli wiedzy co do zgłoszonej uwagi i się do niej nie ustosunkowali. Z załącznika nr 2, który - sprostowaniu został opublikowany przez Wojewodę - wynika, że Rada Gminy podjęła rozstrzygnięcie co do zgłoszonej uwagi wraz ze stosowanym uzasadnieniem, które już wcześniej zostało przywołane.

Z akt sprawy wynika zatem, że rozpatrzenie uwagi, aczkolwiek na sesji miało miejsce w jednym głosowaniu, było jednak czynnością odrębną od samego uchwalenia planu. Nad uwagami dyskutowali członkowie 5 Stałych Komisji i wypracowane w tym zakresie stanowisko na sesji w dniu 28 września 2018 r. już nie wymagało zmian.

Z protokołu sesji Rady Gminy nie wynika bowiem, aby któryś z radnych zgłosił wniosek o wprowadzenie zmian do planu w związku ze zgłoszoną uwagą. W konsekwencji trzeba przyjąć, że rozstrzygnięcie uwagi miało charakter merytoryczny i radni dokonali oceny jej zasadności. W tych okolicznościach Sąd nie stwierdził istotnego naruszenia trybu uchwalania planu.

Na uwzględnienie nie zasługiwały także pozostałe zarzuty podniesione w uzupełnieniu skargi, odnoszące się do art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w związku z § 4 pkt 1, pkt 9 lit a oraz § 9 rozporządzenia z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu planu, przez brak wskazania dla drogi określonej symbolem KDR (droga transportu rolniczego), czy jest to droga wewnętrzna, czy droga publiczna.

Przede wszystkim zauważyć trzeba, że według rysunku planu tereny znajdujące się w liniach rozgraniczających jednostek strukturalnych oznaczonych symbolem 1-4 KDR, podobnie jak działki na których znajdują się teren górniczy, obszar górniczy i tereny złóż kruszywa naturalnego, stanowią odrębne nieruchomości nie należące do skarżących. W tej sytuacji zarzuty skargi odnoszące się do przeznaczenia tych terenów nie dotyczą interesu prawnego skarżących, gdyż nie są oni adresatami tych regulacji i tym samym nie mogą ich skutecznie kwestionować. Skarżący mieliby interes w kwestionowaniu postanowień planu odnoszących się do nieruchomości nie stanowiących ich własności, jeżeli wykazałby, że ustalenia te naruszają ich interes prawny w taki sposób, że uniemożliwiają im wykonywanie prawa własności lub ograniczają korzystanie z tego prawa w stosunku do ich nieruchomości. Skarżący zarzucają, że tereny oznaczone symbolami KDR przeznaczone zostały na drogi transportu rolniczego bez określenia, czy mają one charakter drogi publicznej czy też wewnętrznej, co powoduje, że pozbawieni są oni (oraz inni użytkownicy), możliwości ustalenia, czy korzystanie z tych dróg będzie wymagało uzyskania dodatkowego tytułu prawnego np. służebności (jak w przypadku korzystania z dróg wewnętrznych). Dodatkowo pozbawieni są też wiedzy, czy ich nieruchomości będą miały dostęp do drogi publicznej rozumianej jako KDR.

Zauważyć zatem należy, że skarga złożona na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g. nie ma charakteru *actio popularis*, a więc do jej wniesienia nie legitymuje interes faktyczny, ani sprzeczność z prawem zaskarżonej uchwały, ani też zagrożenie w przyszłości naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia. Przypomnieć trzeba, że naruszenie interesu prawnego lub uprawnienia musi mieć miejsce, musi być realne i wynikać z aktu, na który w trybie art. 101 ustawy o samorządzie gminnym wnoszona jest skarga.

Zarzuty skarżących nie potwierdzają aby kwestionowane uregulowania naruszały w sposób bezpośredni i realny ich interes prawny. Trzeba wskazać, że tereny działek przeznaczonych na drogi transportu rolniczego do których odnoszą się zarzuty skarżących, nie stanowią ich własność i zgodnie z ustaleniami Studium - podobnie jak działki skarżących - znajdują się na terenie użytków rolnych. Kształt i wielkość tych działek wskazuje, że pełniły one dotychczas funkcję komunikacyjną na gruntach rolnych. W świetle przepisów ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1161) grunty rolne pod drogami dojazdowymi do gruntów rolnych są także gruntami rolnymi (art. 2 ust. 2 pkt 10). Zgodnie z art. 8 ust. 1 ustawy o drogach publicznych, droga która nie jest zaliczona do żadnej z kategorii dróg, stanowi drogę wewnętrzną. W orzecznictwie wskazuje się, że do dróg wewnętrznych ustawodawca zaliczył drogi w osiedlach mieszkaniowych, dojazdowe do gruntów rolnych i leśnych. Drogą wewnętrzną może być jedynie wydzielony liniami granicznymi grunt (tak WSA w Poznaniu wyrok o sygn. akt II SA/Po 866/16 CBOSA).

W związku z powyższym wprowadzone w zaskarżonym planie oznaczenie KDR dla drogi transportu rolniczego, nie narusza interesu prawnego skarżących ze względu na stan niepewności co do tego z jakim rodzajem drogi ma do czynienia.

Zauważyć także należy, że załącznik nr 1 do rozporządzenia, na który powołują się skarżący, określa jedynie podstawowe oznaczenia graficzne i literowe dotyczące przeznaczenia terenów, które należy stosować na projekcie rysunku planu miejscowego (§ 9 ust. 1). Oznacza to możliwość wprowadzenia w projekcie planu innych oznaczeń przeznaczenia terenów (por. wyrok NSA z 22 października 2008 r., sygn. akt II OSK 567/08 CBOSA, [nsa.gov.pl](http://nsa.gov.pl)). W ust. 4 ww. przepisu dopuszczono bowiem, w zależności od specyfiki i zakresu ustaleń dotyczących przeznaczenia terenów oraz granic i linii regulacyjnych, stosowanie na projekcie rysunku planu uzupełniających i mieszanych oznaczeń barwnych i jednobarwnych oraz literowych i cyfrowych. W ocenie Sądu kwestionowane oznaczenie „KDR - droga transportu rolniczego”, jako ustawowo wyodrębniony rodzaj drogi wewnętrznej - mieści się w powyższej regulacji.

Dokonując analizy zapisów planu w omawianych zakresie należy stwierdzić, że w sposób niewątpliwy można odczytać przeznaczenie poszczególnych terenów. Ponadto na rysunku planu przedstawiono, określone liniami rozgraniczającymi oraz oznaczeniami literowymi i barwnymi, tereny o różnym przeznaczeniu umożliwiające jednoznaczne powiązanie rysunku planu miejscowego z tekstem planu. Przyjęte oznaczenia nie stwarzają żadnych wątpliwości, co do przeznaczenia konkretnego obszaru. W konsekwencji także sporne oznaczenie KDR



nie rodzi stanu niepewności, co do tego, z jakim rodzajem drogi mamy do czynienia - publicznej czy wewnętrznej. Z tekstu planu jasno wynika bowiem, które z dróg tworzących system komunikacji na obszarze planu stanowią drogi publiczne. W § 4 ustalono, że teren drogi publicznej oznaczony jest symbolem KD-L. Drogi dojazdowe do gruntów rolnych - co wynika z przywołanych wcześniej regulacji - nie stanowią zaś dróg publicznych.

Zauważyć także trzeba, że w przypadku dużych, zwartych kompleksów gruntów rolnych podlegających ochronie, skomunikowanie przez drogi publiczne wymagające zgody na zmianę przeznaczenia gruntów, często może być niemożliwe, lub wręcz właśnie ze względu na tę ochronę nieuzasadnione. W niniejszej sprawie nie przyznanie przedmiotowym drogom charakteru dróg publicznych, w żaden sposób nie narusza uprawnień właścicielskich skarżących. Ich działki mając przeznaczenie rolne skomunikowane bowiem zostały przy pomocy dróg rolnych wyodrębnionych geodezyjnie.

Podobnie odnieść należy się do zarzutu naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p w związku z art. 95 ust. 1 Prawo geologiczne i górnicze przez brak określenia warunków zagospodarowania terenów górniczych oraz ograniczenia w ich użytkowaniu i art. 15 ust. 2 pkt 3 u.p.z.p przez określenie zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu na zasadzie jedynie odesłania do przepisów odrębnych, bez konkretnych postanowień. Przedmiotowe regulacje nie odnoszą się do nieruchomości skarżących lecz do innych działek. Skarżący nie są adresatami tych przepisów. Jako właściciele działek sąsiednich nie wykazali zaś w jaki sposób postanowienia planu w których wskazane zostały granice złóż kruszyw naturalnych, granice terenu górniczego oraz granice obszaru górniczego naruszają ich interes prawny. Postanowienia planu odsyłające do przepisów odrębnych tj. przepisów rangi ustawowej, w kwestii ochrony wskazanych wyżej terenów, zlokalizowanych na innych działkach, nie odbierają bowiem skarżącym ani też nie ograniczają w żaden sposób możliwości dysponowania i korzystania z nieruchomości stanowiących ich własność. W żaden sposób nie zmieniają też ich sytuacji prawnej. Mając na uwadze rolny charakter tych nieruchomości trudno zgodzić się ze skarżącymi, że naruszenie ich interesu prawnego wiąże się z immisjami jakie może generować działalność górnicza. Skarżący w żaden sposób nie wykazali zresztą aby owo negatywne oddziaływanie działalności górniczej mogło wykroczyć poza teren górniczy i sięgnąć ich działek. Zauważyć w tym miejscu należy, że na rysunku planu wyznaczone zostały granice nie tylko obszaru górniczego (tj. przestrzeni w granicach której przedsiębiorca jest uprawniony do wydobywania kopaliny oraz prowadzenia robót górniczych związanych z wykonywaniem koncesji) ale także terenu górniczego (tj. przestrzeni objętej przewidywanymi szkodliwymi wpływami robót górniczych). Granice terenu górniczego nie przekraczają zaś granic działki nr 268/2. W obszarze tej działki pozostają również granice udokumentowanych złóż kopaliny, które organ planistyczny miał obowiązek ujawnić w planie (zgodnie z art. 95 ust. 1 Prawa geologicznego i górniczego) w celu ochrony tych złóż przed zagospodarowaniem miejsc ich występowania w sposób wykluczający przyszłą eksploatację. W związku z tym ujawnienie tych złóż w planie miejscowym może wprowadzać ograniczenia w zakresie wykorzystania nieruchomości przez wprowadzenie odpowiednich zakazów ale nie będzie to dotyczyć nieruchomości skarżących lecz tych nieruchomości na których ujawniono złoża kruszyw. Tym samym powyższe regulacje nie wpływają na sytuację skarżących, nie ograniczają ich uprawnień właścicielskich i nie naruszają ich interesu prawnego. Sąd zwraca także uwagę, że naruszenia interesu prawnego nie można wywodzić z ewentualnego naruszenia przez organ gminy powszechnie obowiązujących przepisów prawa (np. art. 15 ust. 2 czy też art. 17 u.p.z.p.).

W tym stanie rzeczy Wojewódzki Sąd Administracyjny działając zgodnie z art. 147 § 1 p.p.s.a w związku z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. orzekł jak w pkt I sentencji wyroku. W pkt II zawarte zostało orzeczenie o kosztach ustalonych na podstawie art. 200 oraz 205 § 2 p.p.s.a.