



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 3 lipca 2023 r.

Poz. 4021

### WYROK NR II SA/WR 406/20 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 17 listopada 2020 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu  
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędzia WSA Alicja Palus (spr.)

Sędziowie:

Sędzia WSA Olga Białek

Sędzia WSA Gabriel Węgrzyn

po rozpoznaniu w Wydziale II  
na posiedzeniu niejawnym w dniu 17 listopada 2020 r.  
sprawy ze skargi Wspólnoty Mieszkaniowej przy ul. Lawendowej 1 w Dzierżoniowie  
na uchwałę Rady Miejskiej Dzierżoniowa  
z dnia 6 kwietnia 2020 r. nr XVII/153/20  
w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego  
obszaru w rejonie ulic Lawendowej, Złotej i Korczaka w Dzierżoniowie

**I. stwierdza nieważność § 14 i § 15 zaskarżonej uchwały oraz załącznika graficznego do tej uchwały w części obejmującej tereny oznaczone symbolem 1MW i 1MW/U;**

**II. dalej idącą skargę oddala;**

**III. zasądza od Gminy Dzierżoniów na rzecz strony skarżącej kwotę 797 zł (słownie: siedemset dziewięćdziesiąt siedem) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.**

## Uzasadnienie

Uchwałą z dnia 6 kwietnia 2020 r. nr XVII/153/20 Rada Miejska Dzierżoniowa, działając na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 293) w związku z uchwałą nr III/19/18 Rady Miejskiej Dzierżoniowa z dnia 28 grudnia 2018 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru w rejonie ulic Lawendowej, Złotej i Korczaka w Dzierżoniowie, po stwierdzeniu braku naruszenia ustaleń Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Dzierżoniowa, uchwaliła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego obszaru w rejonie ulic Lawendowej, Złotej i Korczaka w Dzierżoniowie.

W uchwale zamieszczono postanowienia dotyczące: przepisów ogólnych (Rozdział 1), ustaleń ogólnych (Rozdział 2), ustaleń szczegółowych (Rozdział 3) i przepisów końcowych (Rozdział 4).

Ustaleniami szczegółowymi objęty został m.in. teren oznaczony na rysunku planu symbolem: 1MW, dla którego ustalono przeznaczenie podstawowe: tereny zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej, 1MW/U, dla którego ustalono przeznaczenie podstawowe: tereny zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej i usługowej i 1PEC, dla którego ustalono przeznaczenie podstawowe: teren zabudowy produkcyjno-usługowej, związanej z ciepłownictwem i energetyką.

Dla każdego z terenów określono w uchwale planistycznej odrębnie parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu.

Skargę na opisaną powyżej uchwałę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu – na podstawie art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 713) – wniosła Wspólnota Mieszkaniowa przy ul. Lawendowej 1 w Dzierżoniowie.

W petitum skargi, działający imieniem skarżącej Wspólnoty pełnomocnik – zaskarżając uchwałę Rady Miejskiej w Dzierżoniowie nr XVII/153/2020 z dnia 6 kwietnia 2020 r. w całości – zarzucił jej naruszenie przepisów prawa materialnego tj.:

1) naruszenie art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r. poz. 293) - zwaną dalej „u.p.z.p.” - w związku z art. 9 ust. 4 u.p.z.p., poprzez naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego w postaci uchwalenia przez Radę Miejską Dzierżoniowa planu, który narusza ustalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, albowiem:

a. Studium określiło obszar, oznaczony symbolem MN w skład którego wchodzi nieruchomość skarżącej, jako tereny o przeważającej funkcji mieszkaniowej o niskiej intensywności z przeważającą zabudową jednorodziną, a tymczasem w planie wprowadzono i zastosowano do nieruchomości skarżącej zabudowę wielorodzinną, a poprzez zastosowanie wskaźników zabudowy, to jest dopuszczając zabudowę o wysokości do 19 metrów oraz ustalając wskaźnik zabudowy nie większy niż 3,0, dopuszczono zabudowę o średniej i wysokiej intensywności (oznaczenie w MPZP symbolem 1MW),

b. Studium określiło obszar, oznaczony symbolem MN jako tereny o przeważającej funkcji mieszkaniowej o niskiej intensywności z przeważającą zabudową jednorodziną, a tymczasem w planie wprowadzono i zastosowano do nieruchomości bezpośrednio graniczącej z nieruchomością skarżącej, zabudowę wielorodzinną (oznaczenie w MPZP symbolem 1MW/U),

c. Studium określiło obszar, oznaczony symbolem PP/KS jako tereny gdzie należy unikać lokowania zabudowy wysokiej, a dopuszczalną wysokością obiektów określono jako nie przekraczającą w najwyższym punkcie dachu 12,0 m, z jednoczesnym wskazaniem, iż zieleń (zwłaszcza o charakterze izolacyjnym i osłonowym) powinna zajmować co najmniej 25% powierzchni każdej nieruchomości, do której dane przedsiębiorstwo będzie miało tytuł prawny, gdy tymczasem w planie miejscowym wprowadzono możliwość zabudowy nie większą niż 23 m, w odniesieniu do kominów - nie większą niż 72 m a powierzchnię czynną ustalono na poziomie nie mniejszym niż 10% powierzchni działki budowlanej (oznaczenie w MPZP symbolem 1PEC),

2) naruszenie art. 6 u.p.z.p. w związku z art. 64 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej poprzez przekroczenie przez Radę Miejską Dzierżoniowa przysługującego jej władztwa planistycznego

i nieuzasadnione naruszenie istoty prawa własności Skarżących, poprzez dopuszczenie na terenach, objętych planem, wysokiej zabudowy wielorodzinnej oraz zabudowy związanej z energetyką ciepłą o wysokim stopniu uciążliwości, co istotnie wpływa na wzrost uciążliwości i ograniczenia w swobodnym użytkowaniu nieruchomości i rozporządzaniu prawem własności przez skarżącą,

3) naruszenie art. 1 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez ukształtowanie warunków zabudowy w obszarze 1MW (§ 14 MPZP), 1MW/U (§ 15 MPZP) oraz 1PEC (§ 16 MPZP) w sposób niezgodny z zasadą ładu urbanistycznego, poprzez takie ustalenie zasad zabudowy, które nie tworzy harmonijnej całości oraz nie uwzględnia uwarunkowań i wymagań funkcjonalnych, środowiskowych oraz kompozycyjno-estetycznych, wobec dopuszczenia na analizowanym obszarze zabudowy, która nie będzie w żaden sposób nawiązywać do zabudowy istniejącej oraz będzie prowadziła do naruszenia walorów krajobrazowych terenu objętego planem oraz dopuszczenie zabudowy, która z uwagi na swój rozmiar i uciążliwość nie powinna być sytuowana w bliskim sąsiedztwie zabudowy mieszkaniowej,

4) brak obowiązkowych elementów planu miejscowego, wskazanych w art. 15 ust. 2 pkt 2), 3), 3a), 5) z uwagi na brak w MPZP lub niewystarczające określenie zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego, zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu czy ustalenie i określenie wymagań, wynikających z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych.

Powołując się na tak sformułowane zarzuty pełnomocnik skarżącej Wspólnoty wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości, ewentualnie o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w zakresie części tekstowej: § 14, § 15, § 16 oraz w odniesieniu do terenu oznaczonego w części graficznej (rysunek planu) symbolem 1MW, 1MW/U oraz 1PEC, a ponadto o zasądzenie zwrotu kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego, według zasad prawem przewidzianych.

W wyczerpującym, szczegółowym uzasadnieniu skargi przedstawiona została argumentacja stanowiąca rozwinięcie zarzutów w niej podniesionych.

Pełnomocnik skarżącej zwrócił w niej uwagę na cele studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego zespołu miast Dzierżoniów, Bielawa, Pieszyce, za które przyjęto – zgodnie z treścią Studium – takie określenie polityki przestrzennej, które umożliwi między innymi poprawę jakości środowiska zamieszkania, wzrost standardów mieszkaniowych, zbliżając je do przeciętnych standardów europejskich, zachowanie wysokich walorów przyrodniczych, krajobrazowych i kulturowych rejonu oraz kształtowanie racjonalnego i spójnego układu funkcjonalno-przestrzennego, w tym poprawa krajobrazu architektoniczno-urbanistycznego nowej części miasta.

Ponadto podkreślił, że w ramach kierunków zagospodarowania przestrzennego, teren oznaczony symbolem MN określono jako tereny zabudowy mieszkaniowej niskiej intensywności, doprecyzowując, że zasadą ma być:

- a) tworzenie szeregów lub zespołów zabudowy jednorodzinnej, z przewagą wolno stojącej,
- b) wielkość pojedynczej działki budowlanej nie mniejsza niż 500 m<sup>2</sup>,
- c) dopuszczalne tworzenie niewielkich zespołów zabudowy jednorodzinnej szeregowej, atrialnej, bliźniaczej, a także wielorodzinnej, skalą i charakterem zbliżonej do jednorodzinnej,
- d) wysokość wszelkiej nowo realizowanej zabudowy nie powinna przekraczać 2,5 kondygnacji.

Pełnomocnik skarżącej Wspólnoty wyjaśnił też, że dokonując zmiany Studium w obszarze obejmującym rejon ulicy Lawendowej, Złotej i Korczaka uchwałą nr XIX/131/08 z dnia 28 stycznia 2008 r., Rada Miejska Dzierżoniowa postanowiła określić pożądany generalny kierunek zmiany w strukturze przestrzennej tej części miasta w ten sposób:

- na obszarze wyznacza się tereny o jednorodnej funkcji dominującej w tym m.in.; tereny zabudowy mieszkaniowej niskiej intensywności, tereny ogrodów działkowych oraz tereny skoncentrowanej działalności gospodarczej z obsługą komunikacji,
- działalność inwestycyjną należy prowadzić uwzględniając istniejące związki przestrzenne i urbanistyczne,
- ustala się potrzebę wprowadzenia w nowych układach urbanistycznych przestrzeni ogólnodostępnych, zieleni urządzonej-wysokiej i niskiej oraz ścieżek dla pieszych,

- preferuje się rozplanowanie podmiotów z uwzględnieniem poszanowania walorów krajobrazowych, unikania lokowania zabudowy wysokiej.

Przyjęto też wówczas, że zabudowa mieszkaniowa o niskiej intensywności winna łączyć w sobie zarówno zabudowę jednorodziną, jak też zabudowę wielorodziną, przy czym maksymalna wysokość dla niej nie powinna przekraczać 4 kondygnacji, w tym 4-ta kondygnacja winna stanowić poddasze użytkowe.

W dalszej części uzasadnienia pełnomocnik skarżącej wskazał, że ustalenia zaskarżonego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego pozostają w rażącej sprzeczności z określeniem kierunków zagospodarowania w Studium. W § 14 ust. 1 zaskarżonej uchwały dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 1MW ustalono przeznaczenie podstawowe – zabudowę wielorodziną, natomiast brak jest postanowień o dopuszczalnej zabudowie jednorodzinnej, która – zgodnie z treścią Studium – powinna być funkcją dominującą. Zdaniem pełnomocnika skarżącej Wspólnoty niezgodnie ze Studium określone zostały też w planie miejscowym parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu, w tym powierzchnia zabudowy i wskaźniki intensywności zabudowy, wysokości zabudowy i geometria dachu, w odniesieniu do których przedstawiona została w uzasadnieniu stosowna argumentacja.

Następnie pełnomocnik wyjaśnił, że zgodnie z § 15 ust. 1 zaskarżonej uchwały teren oznaczony na rysunku planu symbolem 1MW/U (bezpośrednio sąsiadującej z nieruchomością skarżącej) został przeznaczony na zabudowę mieszkaniową wielorodziną i usługową, mimo że w Studium jest oznaczony symbolem MN i przeznaczony pod zabudowę jednorodziną.

Pełnomocnik zwrócił też uwagę, że w sprzeczności ze Studium określona została na tym terenie dla przyjętej zabudowy geometria dachu.

W uzasadnieniu skargi pełnomocnik skarżącej Wspólnoty odniósł się też do ustaleń zawartych w § 16 ust. 3 pkt 4, pkt 6 i pkt 7 zaskarżonej uchwały dotyczących terenu oznaczonego symbolem 1PEC, ponadto przedstawił rozważania w kwestii wzajemnej relacji treści Studium i ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w kontekście dyspozycji zawartej w art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz w kwestii dopuszczalnych granic władztwa planistycznego.

W zakończeniu uzasadnienia pełnomocnik – korzystając z dorobku judykatury administracyjnej dotyczącego art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym – przedstawił argumentację zmierzającą do wykazania, że skarżąca Wspólnota spełnia warunek wynikający z powołanego przepisu i jest legitymowana do wniesienia przedmiotowej skargi.

W doręczonej Sądowi w dniu 27 sierpnia 2020 r. odpowiedzi na skargę Rada Miejska Dzierżoniowa, reprezentowana przez Burmistrza wniosła o oddalenie skargi, uznając ją za bezzasadną.

W uzasadnieniu wniosku podano m.in., że wyznaczone w planie tereny: 1MW oraz 1MW/U położone są w obszarze wyznaczonym w Studium (z uwzględnieniem zmiany przyjętej uchwałą nr XXIX/131/07 z dnia 28 stycznia 2008 r.) pod zabudowę mieszkaniową niskiej intensywności, oznaczoną symbolem MN. Zgodnie z zapisami Studium dla obszaru MN wskazano, że zabudowa mieszkaniowa o niskiej intensywności winna łączyć w sobie zarówno zabudowę jednorodziną jak też zabudowę wielorodziną (część IIB. KIERUNKI ROZWOJU, 1.1. Zasady ogólne dla rozwoju poszczególnych funkcji przy zachowaniu wymogów ładu przestrzennego dla terenu objętego zmianą, str. 51).

Ustalenia Studium w żadnym miejscu nie wskazują na to, aby dla obszaru MN ustalano kierunek zagospodarowania przestrzennego pod zabudowę mieszkaniową jednorodziną. Studium mówi jedynie o zabudowie „niskiej intensywności” dopuszczając tworzenie szeregów lub zespołów zabudowy jednorodzinnej z przewagą wolno stojącej, jak również tworzenie niewielkich zespołów zabudowy jednorodzinnej szeregowej, atrialnej, bliźniaczej, a także wielorodzinnej, skalą i charakterem zbliżonej do jednorodzinnej. Ustalenia te odnoszą się do wskazanych w Studium obszarów położonych na terenie całego miasta. Natomiast w odniesieniu do terenu objętego ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru w rejonie ulic Lawendowej, Złotej i Korczaka w Dzierżoniowie zostały, jak wskazano powyżej, przyjęte w 2008 r. zmiany, które jednoznacznie doprecyzowały ustalenia o zapis mówiący o tym, że zabudowa mieszkaniowa o niskiej intensywności winna łączyć w sobie zarówno zabudowę jednorodziną jak też

zabudowę wielorodzinną. Ponadto ustalenia Studium jednoznacznie dopuszczają lokalizację usług na wydzielonych terenach, w tym o ponadlokalnym charakterze (Rozdział II, pkt 2.2, ust.4 lit. e, str. 18). Ustalenia Studium dla obszaru MN dopuszczają również nieuciążliwą działalność gospodarczą (usługową, usługowo-produkcyjną, produkcyjną lub naprawczą) w zespołach zabudowy, zarówno w lokalach wbudowanych w partery domów mieszkalnych, jak i w osobnych budynkach gospodarczych.

Nie bez znaczenia w ocenie zgodności ustaleń planu z zapisami Studium jest również zawarty w zmianie Studium zapis: „Na rysunku zmiany Studium określono lokalizację oraz kategorie terenów o dominującej funkcji. Oznacza to możliwość wprowadzania na danym terenie funkcji uzupełniających, nie kolidujących z funkcją dominującą, nie zmieniających generalnego charakteru zagospodarowania oraz warunków środowiska przyrodniczego i kulturowego. Granice terenów z określoną dominującą funkcją, określone na rysunku Studium, należy traktować jako orientacyjne. Ich uściślenie zostanie dokonane w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego w oparciu o aktualne granice władania, zainwestowania lub naturalne granice terenów” (str. 51). Tym samym Studium, w sposób ogólny wskazuje kierunki zagospodarowania miasta, których uściślenie i doprecyzowanie winno następować w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

W odniesieniu do terenu IPEC w Studium dla tego obszaru wskazano kierunek zagospodarowania jako „skoncentrowaną działalność gospodarczą z obsługą transportu i komunikacji” (str. 51). W przyjętej zmianie Studium zapisano wprost „konieczność dostosowania nowej zabudowy do istniejącego na obszarze objętym „Zmianą...” zainwestowania, związanego z infrastrukturą techniczną (ciepłownia, zespół zabudowy garażowej oraz baza sprzętowa i transportowa przedsiębiorstwa budowlanego)” (str. 50). Takie też ustalenia zostały przyjęte w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

Odnosząc się do zastrzeżeń dotyczących braku zgodności przyjętych w planie parametrów zabudowy, w odniesieniu do tych ustalonych w Studium, wyjaśniono w odpowiedzi na skargę, że zgodnie z treścią Studium po jej zmianie dokonanej uchwałą z dnia 28 stycznia 2008 roku na obszarze MN dopuszczono zabudowę czterokondygnacyjną. Zapisy odnoszące się do zabudowy mieszkaniowej w obszarze MN mówią o liczbie kondygnacji a nie wysokości zabudowy wyrażonej w metrach. Studium też nie określa wysokości zabudowy w odniesieniu do obszaru PP/KS. Tym bardziej, w żadnym miejscu Studium, nie ma mowy o wskaźnikach intensywności zabudowy, a ustalenia Studium w zakresie parametrów zabudowy, w tym liczby kondygnacji są wyłącznie sugestią, gdyż zakres takich ustaleń wykracza poza przyznane gminie uprawnienia zawarte w art. 10 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy o planowaniu.

Podkreślono też, że Studium zawiera „miękkie” zapisy typu „preferuje się”, „zaleca się” itp., nie stanowiące nakazów bądź zakazów i nie muszą być one w 100% implementowane do planu miejscowego. W fazie uszczegółowienia następują modyfikacje, które nie naruszają zasadniczych postanowień Studium.

Ponadto ustalenia Studium jednoznacznie określają konieczność dostosowania nowej zabudowy do istniejącego na obszarze objętym „Zmianą...” zainwestowania, związanego z infrastrukturą techniczną (ciepłownia (...)).

W odpowiedzi na skargę wskazano również, iż na terenie objętym planem miejscowym, zlokalizowany jest ZEC Zakład Energetyki Ciepłej Sp. z o.o. dostarczający energię ciepłą dla mieszkańców Dzierżoniowa. Objęcie terenu Zakładu planem miejscowym miało na celu umożliwienie jego modernizacji właśnie w celu między innymi ograniczenia jego uciążliwości oraz poprawienia efektywności funkcjonowania. Ponadto w sąsiedztwie obszaru objętego ustaleniami planu, po drugiej stronie ulicy Złotej, zlokalizowane jest jedno z większych w Dzierżoniowie osiedli zabudowy wielorodzinnej. Tym samym ustalenia planu utrzymują istniejące na tym obszarze zagospodarowanie (ZEC Zakład Energetyki Ciepłej Sp. z o.o.) dopuszczając budowę nowej zabudowy wielorodzinnej, jako kontynuację występującej w bezpośrednim sąsiedztwie. To właśnie zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna jest tym typem zabudowy, który nie występuje w bezpośrednim sąsiedztwie obszaru objętego ustaleniami planu miejscowego oraz na tym obszarze.

Zarządzeniem Zastępcy Przewodniczącego Wydziału II z dnia 30 października 2020 r. wydanym w związku z zarządzeniem Prezesa Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu nr 21/2020 z dnia 28 maja

2020 r. w sprawie organizacji pracy w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym we Wrocławiu w czasie trwania stanu zagrożenia epidemicznego i stanu epidemii, sprawa została zdjęta z wokandy posiedzenia jawnego w dniu 17 listopada 2020 r. i skierowana na posiedzenie niejawne.

**Wojewódzki Sąd Administracyjny orzekając w sprawie uwzględnił następujące okoliczności faktyczne i prawne:**

Stosownie do art. 184 (in limine) Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują w zakresie określonym w ustawie kontrolę działalności administracji publicznej.

Uprawnienia wojewódzkich sądów administracyjnych oznaczonych konstytucyjnie jako inne sądy administracyjne, określone zostały m.in. treścią art. 1 § 1 i § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 2107) oraz art. 3 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 1302) i polegają na kontroli działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem tj. kontroli zgodności zaskarżonego aktu z przepisami procedury, a także prawidłowości zastosowania i wykładni norm prawa materialnego.

Zgodnie z art. 3 § 2 pkt 5 ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi kontrola sądowa obejmuje akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej i akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej (art. 3 § 2 pkt 6 powołanej powyżej ustawy). Natomiast stosownie do art. 147 § 1 wskazanej powyżej ustawy, uwzględniając skargę na uchwałę Sąd stwierdza jej nieważność w całości lub w części albo stwierdza, że została wydana z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególnie wyłącza stwierdzenie jej nieważności.

Ponadto - poprzedzając wyjaśnienie motywów podjętego wyroku - Sąd uznał za właściwe podkreślić, że poza zakresem kompetencji sądu administracyjnego pozostaje ocena celowości czy słuszności działania organów gminy, a Sąd wypowiada się tylko o zgodności z prawem zaskarżonego aktu.

W rozpoznawanej sprawie przedmiotem oceny Sądu była uchwała Rady Miejskiej Dzierżoniowa nr XVII/153/2020 z dnia 6 kwietnia 2020 r. – w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru w rejonie ulic Lawendowej, Żłotej i Korczaka w Dzierżoniowie, przy czym kasacyjne żądanie skargi sformułowane zostało alternatywnie jako wniosek o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości, ewentualnie stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w zakresie § 14, § 15 i § 16 jej części tekstowej oraz w zakresie terenu oznaczonego w części graficznej planu symbolami 1MW, 1MW/U i 1PEC.

Należy zwrócić uwagę, że zaskarżenie uchwały w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, tak jak wszystkich uchwał lub zarządzeń podjętych przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, jest możliwe w trybie art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wcześniej powoływanej.

Zgodnie z jego treścią, w brzmieniu mającym zastosowanie w rozpoznawanej sprawie, 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.

W warunkach przywołanej regulacji Sąd był zobligowany przede wszystkim do ustalenia, czy zaskarżony akt należy do sfery administracji publicznej oraz czy aktem tym naruszony został interes prawny lub uprawnienie Wspólnoty Mieszkaniowej przy ul. Lawendowej 1 w Dzierżoniowie. Dokonując oceny w tym zakresie Sąd uznał, że w rozpoznawanej sprawie nie może też budzić wątpliwości – wobec przedmiotu normowanego uchwałą, że zaskarżony akt należy do uchwał z zakresu administracji publicznej w rozumieniu art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Istotę tak kwalifikowanego aktu wyjaśnił Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 26 października 1996 r. wskazując, że „pojęcie sprawa z zakresu administracji publicznej ma charakter materialnoprawny i obejmuje sprawy należące do właściwości organów gminy,

rozstrzygane w drodze uchwały. Istotnym kryterium uznania uchwały organu gminy za uchwałę podjętą w sprawach z zakresu administracji publicznej jest przynależność norm prawnych stanowiących podstawę jej wydania do norm prawa administracyjnego (publicznego) i wynikający z tej normy charakter przedmiotu regulacji w drodze uchwały” (sygn. akt III ARN 45/96, OSNAPiUS/997, nr 8, poz. 125). W tak określonych warunkach prawnych nie powoduje wątpliwości przynależność zaskarżonej uchwały do spraw z zakresu administracji publicznej.

Spełnienie tego wymogu skutkowało obowiązkiem Sądu dokonania oceny legitymacji skarżącego do zaskarżenia powołanej uchwały, w zakresie wskazanym w petitum skargi.

Należy zatem zwrócić uwagę, że konstrukcja przywołanego poprzednio przepisu art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym w istotny sposób rzutuje na legitymację skarżącego. Odmienne niż w przypadku legitymacji procesowej, określonej w art. 50 § 1 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi poprzez posiadanie interesu prawnego, uprawnionym do wniesienia skargi w trybie wskazywanego powyżej przepisu art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym może być jedynie ten podmiot, którego interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone (np. wyrok NSA z dnia 3 września 2004 r., sygn. akt OSK 47/04, ONSA i NSA 2005/1/2).

Przymiot strony w postępowaniu zmierzającym do oceny legalności uchwały dotyczącej miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtowany jest zatem na szczególnych zasadach. Ocena taka może być dokonana po stwierdzeniu naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia i w zależności od charakteru tego naruszenia skarga może, ale nie musi być uwzględniona. Uwzględnienie skargi na miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego uzależnione jest od jednoczesnego naruszenia interesu prawnego i obiektywnego porządku prawnego.

Wprowadzone przez ustawodawcę w hipotezie omawianego przepisu pojęcie „interesu prawnego” w nauce prawa odnoszone jest do związku między sferą indywidualnych praw i obowiązków skarżącego, wynikających z norm prawa materialnego lub procesowego, a zaskarżonym aktem. Wskazuje się przy tym na konkretny, aktualny i indywidualny interes prawny (por. Wielka encyklopedia prawa pod red. E. Smoktunowicz). Z kolei przez uprawnienie rozumiany jest sposób, w jaki norma prawna wyznacza zachowanie adresata normy; w przeciwieństwie do obowiązku oznacza możliwość wyboru określonego zachowania. Uprawnienie zatem to prawem przyznana „możność działania”, (np. P. Chmielnicki w: Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym, Warszawa 2004).

W literaturze przedmiotu powszechnie akceptowany jest też pogląd, że pojęcie interesu prawnego obejmuje także posiadanie uprawnienia, a odrębne traktowanie tych pojęć byłoby błędne (np. T. Woś: Postępowanie sądownoadministracyjne, Warszawa 1999).

Istotne przy tym jest, że źródłem „interesu prawnego” lub „uprawnienia” jest zawsze norma prawna ogólna i abstrakcyjna (akt normatywny) albo jednostkowa i konkretna (decyzja stosowania prawa), a do wniesienia skargi nie legitymuje stan jedynie zagrożenia naruszenia.

Analizując pojęcie „interesu prawnego” rozumianego w sposób wypracowany przez orzecznictwo i doktrynę należy stwierdzić, że legitymację do wniesienia skargi na podstawie powoływanego powyżej przepisu ustrojowego wyprowadzić należy z zaistniałego przez zaskarżony (w całości lub w części) akt, naruszenia własnego interesu prawnego lub uprawnienia podmiotu wnoszącego skargę, które wynikają z normy prawa materialnego kształtującej sytuację prawną tego podmiotu.

Pojęcie interesu prawnego rozumianego jako uprawnienia i obowiązki prawne musi wynikać z normy prawa materialnego i odnoszone jest do związku między sferą indywidualnych praw i obowiązków podmiotu skarżącego, wynikających z przepisu prawa, który kształtuje jego sytuację prawną, a zaskarżonym aktem. Interes ten musi być bezpośredni, konkretny i realny, a ponadto zawierać w ocenie element obiektywnej, realnie istniejącej potrzeby ochrony prawnej.

Nie jest przy tym wystarczające wykazanie potencjalnego naruszenia interesu prawnego, bowiem konieczne jest wykazanie, że zaskarżonym aktem zostaje odebrane konkretne prawo podmiotu skarżącego, wynikające z przepisów prawa materialnego, albo, że został nałożony na niego nowy obowiązek lub zwiększony

dotychczasowy zakres i istota obowiązku (np. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 19 czerwca 2009 r. sygn. akt II OSK 205/09; z dnia 16 lutego 2010 r. sygn. akt II OSK 1981/09; z dnia 10 lutego 2015 r. sygn. akt I OSK 2349/14).

Podobne stanowisko prezentowane jest w literaturze prawniczej, w której przyjmuje się, że stwierdzenie istnienia interesu prawnego sprowadza się do ustalenia prawdopodobnego związku o charakterze materialnoprawnym między obowiązującą normą prawa materialnego, a sytuacją prawną konkretnego podmiotu prawa, polegającego na tym, iż akt stosowania tej normy może mieć wpływ na sytuację prawną tego podmiotu w zakresie prawa materialnego (por. A. Kisielewicz, Skarga na akt organu gminy w trybie art. 101 ustawy o samorządzie gminnym w świetle orzecznictwa sądowego, „Samorząd terytorialny”, z 2003 r., nr 10).

W ocenie Sądu należy też zwrócić uwagę na dodatkowy aspekt legitymacji skargowej związany z czynnością podejmowaną w trybie art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wskazany przez Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 7 marca 2003 r. (sygn. akt III RN 42/02/; OSNP 2004/7/114), w którego treści Sąd ten stwierdził, że „Wnoszący skargę w trybie art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym musi wykazać, że w konkretnym wypadku istnieje związek pomiędzy jego prawnie gwarantowaną (a nie wyłącznie faktyczną) sytuacją a zaskarżoną przezeń uchwałą, polegający na tym, że uchwała narusza (czyli pozbawia lub ogranicza) właśnie jego interes prawny lub uprawnienie albo jako indywidualnego podmiotu, albo też jako członka określonej wspólnoty samorządowej ...”.

Zważyć też należy, że skarga złożona w trybie powyższego przepisu nie ma charakteru *actio popularis* (skargi powszechnej) i do jej wniesienia nie legitymuje ani sprzeczność z prawem zaskarżonej uchwały, ani też stan zagrożenia naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia (por. wyrok NSA z dnia 1 marca 2005 r., sygn. akt OSK 1437/2004, Wokanda 2005 r. nr 7-8).

Oznacza to, że legitymację skargową w przypadku zaskarżenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (lub jego części) będzie posiadać taki podmiot, który wykaże, że ustalenia planistyczne przyjęte zaskarżoną uchwałą godzą w sferę prawną tego podmiotu, czyli wywołują negatywne dla niego konsekwencje prawne np. poprzez zniesienie albo ograniczenie jego uprawnień wynikających z konkretnych przepisów. Tak rozumiane naruszenie interesu prawnego lub uprawnienia skarżącego podmiotu nie gwarantuje skuteczności skargi, dla której konieczne jest wykazanie, że naruszenie to wynika z nieprzebrzegania norm prawa powszechnie obowiązującego, a ponadto jest zindywidualizowane i wymierzone w realne dobra prawne z których korzysta skarżący.

Dokonując oceny w tym zakresie Sąd zobowiązany był uwzględnić to, że podmiotem wnoszącym skargę jest Wspólnota Mieszkaniowa, której status regulują przepisy ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (t.j. – Dz.U. z 2020 r. poz. 1910). Z przepisu art. 6 tej ustawy wynika, że wspólnotę mieszkaniową tworzy ogół właścicieli, których lokale wchodzi w skład określonej nieruchomości. Wspólnota mieszkaniowa, działając w ramach przyznanej jej w art. 6 powołanej ustawy zdolności prawnej może nabywać prawa i zaciągać zobowiązania, pozywać i być pozywaną. Pozycja prawna wspólnoty mieszkaniowej i jej członków wskazuje, że to wspólnota, a nie jej członkowie ma określoną podmiotowość prawną w zakresie zarządzanej nieruchomości wspólnej, którą stanowi – zgodnie z art. 3 ust. 2 ustawy o własności lokali grunt oraz części budynku i urządzenia, które nie służą wyłącznie do użytku właścicieli lokali.

Istotne jest również, że w judykaturze administracyjnej nie kwestionuje się zdolności sądowej wspólnoty mieszkaniowej uznając, że może ona być podmiotem każdego stosunku prawnego lub prawa (np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 sierpnia 2020 r., sygn. akt I FSK 1862/17; postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 30 kwietnia 2019 r., sygn. akt II SA/Sz 113/19).

Dodatkowo należy też zwrócić uwagę, że stosownie do art. 21 ust. 1 i 2 ustawy o własności lokali wspólnotę mieszkaniową reprezentuje na zewnątrz oraz kieruje jej sprawami zarząd wspólnoty powołany przez właścicieli lokali w drodze uchwały, przy czym oświadczenia woli za wspólnotę mieszkaniową – w przypadku zarządu kilkuosobowego – składają przynajmniej dwaj jego członkowie.



Z akt sprawy wynika, że zarząd Wspólnoty Mieszkaniowej przy ul. Lawendowej 1 w Dzierżoniowie jest czteroosobowy, a pełnomocnictwo do reprezentowania go w rozpoznawanej sprawie zostało udzielone pełnomocnikowi profesjonalnemu przez reprezentujących zarząd trzech jego członków.

Istotne jest również, że w granicach terenu oznaczonego symbolem 1MW zlokalizowana jest nieruchomość gruntowa zabudowana, której właścicielem jest skarżąca Wspólnota, natomiast w bezpośrednim sąsiedztwie tej nieruchomości znajduje się teren oznaczony symbolem 1MW/U.

W uznaniu Sądu w rozpoznawanej sprawie skarżąca Wspólnota wykazała zaistnienie w dacie wniesienia skargi naruszenia uprawnień właścicielskich członków wspólnoty ustaleniami zaskarżonej uchwały zawartymi w § 14 i § 15 tego aktu, stanowiącymi o przeznaczeniu i sposobie kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami 1MW i 1MW/U.

Przyjmując taką ocenę Sąd podzielił aktualne stanowisko prezentowane w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, powołanym również w uzasadnieniu skargi, zgodnie z którym naruszeniem interesu prawnego może być również takie przeznaczenie nieruchomości sąsiadujących z nieruchomością stanowiącą własność podmiotu wnoszącego skargę w trybie art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, które utrudni zabudowę jego nieruchomości lub też spowoduje uciążliwości i ograniczenia w swobodnym użytkowaniu nieruchomości i rozporządzaniu prawem własności (np. postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 czerwca 2018 r., sygn. akt II OSK 944/18).

Podkreślić w tym kontekście też można, że w judykaturze administracyjnej sprawowanej w odniesieniu do przepisu art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym uznano za istotne to, że naruszenie interesu prawnego, o którym mowa w tym przepisie może powstać dopiero w przyszłości poprzez realizację zabudowy przewidzianej w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, mogącej wywrzeć negatywne skutki na nieruchomość skarżącej. Wskazano przy tym, że jeżeli uchwalony został plan miejscowy, którego ustalenia umożliwiają właścicielowi nieruchomości sąsiedniej, znajdującej się w sferze oddziaływania w stosunku do nieruchomości podmiotu wnoszącego skargę w trybie powoływanego powyżej przepisu, szersze wykorzystanie swojego prawa własności, to ma to wpływ na zakres wykonywania własności przez skarżącą, „gdyż tym samym musi ona więcej znosić” (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 7 marca 2018 r., sygn. akt II OSK 1213/16, z dnia 14 lutego 2018 r. II OSK 213/17; postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 sierpnia 2017 r. sygn. akt II OSK 1402/17).

Należy w tym miejscu wyjaśnić, że w uchwale w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru w rejonie ulic Lawendowej, Złotej i Korczaka w Dzierżoniowie nr XVII/153/2020 z dnia 6 kwietnia 2020 r., Rada Miejska Dzierżoniowa określając w § 14 ust. 1 przeznaczenie terenu, oznaczonego na rysunku planu symbolem 1MW, obejmującego nieruchomość, stanowiącą przedmiot własności skarżącej, położoną przy ul. Lawendowej 1 w Dzierżoniowie, postanowiła, że przeznaczeniem podstawowym jest teren zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej. Parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu zostały określone w § 14 ust. 2 zaskarżonej uchwały, w którym ustalono:

- 1) powierzchnia zabudowy nie większa niż 50% powierzchni działki budowlanej;
- 2) wskaźnik intensywności zabudowy nie mniejszej niż 0,01 i nie większy niż 3,0;
- 3) wysokość zabudowy nie większa niż 19 m;
- 4) geometria dachu: dach płaski;
- 5) powierzchnia biologicznie czynna nie mniejsza niż 30% powierzchni działki budowlanej.

Natomiast określając w § 15 ust. 1 zaskarżonej uchwały przeznaczenie terenu, oznaczonego na rysunku planu symbolem 1MW/U obejmującego nieruchomość, bezpośrednio sąsiadującą z nieruchomością stanowiącą przedmiot własności skarżącej Wspólnoty, Rada Miejska Dzierżoniowa postanowiła, że przeznaczeniem podstawowym jest teren zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej i usługowej. Ponadto lokalny prawodawca postanowił, że na tym terenie zabudowa mieszkaniowa i usługowa mogą być realizowane łącznie lub samodzielnie w ramach jednej działki budowlanej (ust. 2) a określając parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu ustalił, że:

- 1) powierzchnia zabudowy nie większa niż 50% powierzchni działki budowlanej;

- 2) wskaźnik intensywności zabudowy nie mniejszy niż 0,01 i nie większy niż 1,0;
- 3) wysokość zabudowy nie większa niż 9 m;
- 4) geometria dachu: dach płaski lub o jednym kącie nachylenia głównych połaci dachu od 30°-50°;
- 5) powierzchnia biologicznie czynna nie mniejsza niż 30% powierzchni działki budowlanej (ust. 3).

Z treści przywołanych ustaleń planistycznych wynika, że dla terenu, w granicach którego usytuowania jest nieruchomość skarżącej Wspólnoty jako przeznaczenie podstawowe przyjęto zabudowę mieszkaniową wielorodzinną, a dla terenu bezpośrednio z nią sąsiadującego zabudowę mieszkaniową wielorodzinną i usługową, nie dopuszczając innych przeznaczeń.

W zaskarżonej uchwale prawodawca lokalny wyjaśnił też pojęcie „przeznaczenie podstawowe”, wskazując w § 3 pkt 3 tego aktu planistycznego, że należy przez to rozumieć rodzaj przeznaczenia, który dominuje lub jest jedyny na danym terenie.

W ocenie Sądu dzielającego przedstawione wcześniej w uzasadnieniu poglądy Naczelnego Sądu Administracyjnego, ustalenie planistyczne przyjęte zaskarżonym aktem dotyczące przeznaczenia opisanych wcześniej terenów na zabudowę mieszkaniową wielorodzinną i usługową, umożliwiając realizację zabudowy o takiej funkcji i parametrach określonych w uchwale spowoduje ograniczenia i może spowodować uciążliwości w korzystaniu z prawa własności przez skarżącą, a poprzez to narusza jej interes prawny.

Konsekwencją uznania przez Sąd, że skarżąca kwestionując w postępowaniu sadowoadministracyjnym w trybie art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym zapisy § 14 i § 15 opisywanej uchwały planistycznej, spełnia kryteria podmiotowe i może skutecznie korzystać z legitymacji skargowej, była powinność objęcia oceną legalności zaskarżonego aktu pod względem formalnym i merytorycznym także w pozostałym zakresie.

Sąd w składzie orzekającym w sprawie podejmując te czynności uwzględnił m.in. stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego, który w wyroku z dnia 16 listopada 2009 r. 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) oraz że należy odróżnić 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 sporządzania planu) podlegają kontroli sądu administracyjnego w całości, a nie tylko w odniesieniu do nieruchomości podmiotu skarżącego, ale już kontrola ewentualnego nadużycia uprawnień gminy do decydowania o sposobie przeznaczenia terenów (art. 4 ust. 1) zwanych władztwem planistycznym następuje do każdej nieruchomości z osobna wymagając skargi jej właściciela (sygn. akt II OSK 1249/09).

Należy też ponownie wyjaśnić, że warunkiem uwzględnienia skargi wniesionej w tej sprawie było stwierdzenie przez Sąd, że naruszenie interesu prawnego skarżącej Wspólnoty Mieszkaniowej ustaleniami zawartymi w § 14 i § 15 uchwały nr XVII/153/20 Rady Miejskiej Dzierżoniowa w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru w rejonie ulic Lawendowej, Złotej i Korczaka w Dzierżoniowie dokonane zostało z jednoczesnym naruszeniem obiektywnego porządku prawnego.

Przy ocenie zasadności skargi istotne też jest, że kontrola dokonywana przez sąd administracyjny ogranicza się do badania zgodności z prawem aktów podejmowanych w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w tym przestrzegania zasad planowania przestrzennego oraz określonej ustawą procedury planistycznej.

Sąd Administracyjny nie dysponuje kompetencją do merytorycznej oceny trafności, celowości czy słuszności rozwiązań i koncepcji planistycznych, bowiem jedynym kryterium przyznanym sądowi przez ustawodawcę jest kryterium legalności (np. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 23 czerwca 2010 r., sygn. akt II OSK 834/10 i z dnia 1 grudnia 2010 r., sygn. akt II OSK 1947/10; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 2 lipca 2019 r., sygn. akt II SA/Łd 1023/18).

Prowadząc merytoryczną ocenę zasadności skargi należy zwrócić uwagę, że jej konstrukcja i argumentacja wyprowadzone są z zarzutu naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego poprzez uchwalenie przez Radę Miejską Dzierżoniowa aktu planistycznego, który narusza postanowienia obowiązującego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego.

W uznaniu Sądu zarzut ten zasługuje na uwzględnienie, a naruszenie interesu prawnego skarżącej Wspólnoty opisanymi wcześniej ustaleniami zaskarżonej uchwały, stanowiącymi o przeznaczeniu terenów dokonane zostało przez organ gminy z naruszeniem obiektywnego porządku prawnego.

Zważyć należy, że ustawodawca wyposażył gminę we władztwo planistyczne, uprawniające do samodzielnego decydowania o sposobie zagospodarowania terenu poprzez wprowadzenie do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zapisów dotyczących przeznaczenia poszczególnych terenów.

Przywilej ustalania przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenu podlegającego władztwu planistycznemu wynika z art. 3 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w myśl którego kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, z wyjątkiem morskich dróg wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej oraz terenów zamkniętych, należy do zadań własnych gminy. Realizowanie tej kompetencji podlega wymogowi zgodności z prawem, z czego wynika, że wadliwymi prawnie będą takie ustalenia planu, które naruszają przepisy prawa albo są wynikiem nadużycia przysługujących gminie uprawnień.

Uwzględniając potrzebę zapewnienia zgodności z prawem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ustawodawca wprowadził w art. 28 powoływanej wcześniej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym sankcje związane z istotnym naruszeniem zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, a także naruszeniem własności organów w tym zakresie.

Zgodnie z zamieszczoną w przywołanym przepisie regulacją normatywną każde ze wskazanych w nim naruszeń powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części.

Pojęcie „trybu sporządzania planu miejscowego”, czyli procedury planistycznej, której zachowanie stanowi przesłankę formalną zgodności miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z przepisami prawa, odnosi się do sekwencji czynności, jakie podejmuje organ w celu doprowadzenia do uchwalenia planu miejscowego od podjęcia uchwały w sprawie przystąpienia do jego sporządzenia.

Natomiast pojęcie „zasad sporządzania planu miejscowego”, których przestrzeganie stanowi przesłankę materialną zgodności miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z przepisami prawa, a których naruszenie zarzucane jest w skardze, należy wiązać z samym opracowaniem aktu planistycznego, a więc z jego merytoryczną zawartością (część tekstowa, graficzna, załączniki), zawartymi w nim ustaleniami i standardami dokumentacji planistycznej (np. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 25 maja 2009 r., sygn. akt II OSK 1778/08; z dnia 11 września 2008 r., sygn. akt II OSK 215/08).

Jedną z podstawowych zasad sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego jest zachowanie zgodności ich ustaleń z treścią Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego obowiązującego w danej jednostce terytorialnej i obszarze planistycznym.

W tym kontekście należy zwrócić uwagę na wzajemne relacje pomiędzy Studium i planem miejscowym z uwzględnieniem celów, dla jakich każde z tych opracowań jest sporządzone.

Studium jest aktem określającym perspektywiczną politykę całego obszaru gminy i ustala zasady zagospodarowania przestrzennego, nie ma charakteru normatywnego ani statusu prawa miejscowego, plan miejscowy ustala przeznaczenie terenów, określa sposoby ich zagospodarowania i zabudowy, konkretyzując ustalenia studium, kształtuje sytuację prawną abstrakcyjnych adresatów i jest aktem prawa miejscowego.

W literaturze prawniczej wskazuje się, że studium stanowi formę realizacji obowiązku prowadzenia polityki przestrzennej przez samorządowe władze lokalne i jest nie tylko aktem określającym założenia lokalnej polityki przestrzennej, ale zawiera ustalenia wiążące przy sporządzaniu miejscowym planów zagospodarowania przestrzennego i określa nieprzekraczalne ramy dla swobody planowania przestrzennego (np. ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Komentarz pod red. prof. Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2008). Treść planu miejscowego jest bowiem konsekwencją zapisów Studium (np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 3 czerwca 2020 r., sygn. akt II SA/Gd 778/19; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 czerwca 2020 r., sygn. akt II OSK 35/20). Związanie rady gminy ustaleniami Studium przy uchwalaniu planu miejscowego wynika wprost z art. 9 ust. 4 ustawy o planowaniu

i zagospodarowaniu przestrzennym, a zgodnie z art. 20 ust. 1 tej regulacji rada gminy uchwała plan miejscowy po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń Studium. Ponadto – stosownie do dyspozycji wynikającej z art. 15 ust. 1 powołanej ustawy wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami Studium oraz przepisami odrębnymi.

W związku z tym w orzecznictwie zauważono, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego będzie naruszał zapisy studium wówczas gdy studium zawierać będzie niewątpliwe ustalenia, co do przeznaczenia funkcji, i zabudowy poszczególnych terenów, a plan miejscowy określi je w sposób odmienny.

Podkreślono też, że plan miejscowy ma doprecyzować określone w studium zasady prowadzenia polityki przestrzennej i to w taki sposób, aby nie doprowadzić do ich zasadniczej zmiany lub modyfikacji albo do wykluczenia kierunku zagospodarowania przewidzianego w Studium.

Inne przeznaczenie konkretnego terenu w planie miejscowym niż przeznaczenie określone w Studium kwalifikowane jest jako istotne naruszenie prawa (np. wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie: z dnia 3 lipca 2019 r. sygn. akt II SA/Kr 257/19, z dnia 19 września 2016 r., sygn. akt II SA/Kr 743/16; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 czerwca 2014 r., sygn. akt II OSK 66/13).

W rozpoznawanej sprawie regulacje zawarte w przywołanych wcześniej przepisach art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wymagały odniesienia ustaleń planistycznych przyjętych zaskarżoną uchwałą i wskazanych w skardze do treści Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Dzierżoniów przyjętego uchwałą nr XLV/298/01 Rady Miejskiej Dzierżoniowa z dnia 29 stycznia 2001 r. w sprawie uchwalenia Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego zespołu miast Dzierżoniów, Bielawa, Pieszyce, zmienionego uchwałą nr VI/32/07 Rady Miejskiej Dzierżoniowa z dnia 29 stycznia 2007 r. oraz uchwałą nr XIX/131/08 Rady Miejskiej Dzierżoniowa z dnia 28 stycznia 2008 r. w sprawie uchwalenia zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Dzierżoniów.

Z porównania rysunku planu, przyjętego zaskarżoną uchwałą i rysunku Studium wynika, że tereny oznaczone na rysunku planu symbolami 1MW i MW/U odpowiadają swoim usytuowaniem terenowi oznaczonemu na rysunku Studium symbolem MN oznaczającym tereny zabudowy niskiej intensywności.

Analiza tekstu Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania obowiązującego dla miasta Dzierżoniowa, w brzmieniu nadanym mu uchwałą zmieniającą nr XIX/131/08 Rady Miejskiej Dzierżoniowa z dnia 28 stycznia 2008 r. uprawnia do uznania, że jest to akt szczegółowo określający ogólne zasady rozwoju i zagospodarowania oraz zasady zagospodarowania (Rozdział II pkt 2.1 i pkt 2.2), w zakresie których w treści Studium uwzględniono rodzaj i funkcje zabudowy, wskaźniki minimalnej powierzchni działki budowlanej, maksymalnej wysokości budynków określonej poprzez liczbę kondygnacji, intensywności zabudowy z udziałem zieleni urządzonej, geometrię dachu i rodzaj pokrycia dachowego, wymagania dotyczące konkretnych elementów infrastruktury technicznej.

W omawianym opracowaniu, w jego Rozdziale II pkt 2.2 ppkt 4 zamieszczono postanowienia stanowiące szczegółowe zasady zagospodarowania terenów oznaczonych symbolem MN, określonych w tekście Studium i w legendzie rysunku Studium jako tereny zabudowy mieszkaniowej niskiej intensywności.

Sąd zwrócił przy tym uwagę, że z akt sprawy przedłożonych wraz z odpowiedzią na skargę wynika, iż dokonując zmiany Studium Rada Miejska Dzierżoniowa postanowiła: „MN – oznacza jak w rozdziale II Studium ... Kierunki zagospodarowania przestrzennego pkt 2.2. Szczegółowe zasady zagospodarowania ppkt 4, Tereny zabudowy mieszkaniowej niskiej intensywności.” (Rozdział II B Kierunki rozwoju, pkt 2 określenie kategorii terenów).

W odniesieniu do terenów oznaczonych symbolem MN w treści Studium postanowiono:

4. MN - Tereny zabudowy mieszkaniowej niskiej intensywności

- a) tworzenie szeregów lub zespołów zabudowy jednorodzinnej, z przewagą wolno stojącej
- b) wielkość pojedynczej działki budowlanej nie mniejsza niż 500 m<sup>2</sup>
- c) dopuszczalne tworzenie niewielkich zespołów zabudowy jednorodzinnej szeregowej, atrialnej, bliźniaczej, a także wielorodzinnej, skalą i charakterem zbliżonej do jednorodzinnej

- d) wysokość wszelkiej nowo realizowanej zabudowy nie powinna przekraczać 2,5 kondygnacji
- e) dopuszczalna lokalizacja usług na wydzielonych terenach, w tym o ponadlokalnym charakterze
- f) dopuszczalne tworzenie zespołów rekreacyjno-sportowych oraz terenów zieleni publicznej
- g) dopuszczalna nieuciążliwa działalność gospodarcza (usługowa, usługowo-produkcyjna, produkcyjna lub naprawcza) w zespołach zabudowy, zarówno w lokalach wbudowanych w partery domów mieszkalnych, jak i w osobnych budynkach gospodarczych; w tym drugim przypadku powierzchnia działki budowlanej nie może być mniejsza niż 1 500 m<sup>2</sup>
- h) w przypadku kontynuowania (rozbudowy) istniejących zespołów zabudowy jednorodzinnej (zwłaszcza powstałej przed wojną), w nowo realizowanej zabudowie zachować należy zasadnicze cechy zabudowy istniejącej, tzn. jej gabaryty i formy dachu
- i) pełne doposażenie w zakresie infrastruktury technicznej terenów istniejącej zabudowy jednorodzinnej o substandardowym uzbrojeniu (w szczególności w zakresie systemów odprowadzania ścieków)
- j) na terenach nowoprojektowanych realizacja zabudowy przy pełnym uzbrojeniu w zakresie infrastruktury technicznej.

Przywołane postanowienia Studium wskazują jednoznacznie, że w ustaleniach planistycznych, przyjętych w zaskarżonej uchwale na terenach odpowiadających terenom oznaczonym w Studium symbolem MN wyeliminowano zabudowę jednorodzinna, a zabudowę wielorodzinną – dopuszczoną w Studium z zastrzeżeniem, że skalą i charakterem powinna być zbliżona do jednorodzinnej – ustalono jako przeznaczenie podstawowe.

W ocenie Sądu taki zapis planu narusza ustalenia Studium. Za naruszający ustalenia Studium Sąd uznaje również zapis § 14 ust. 2 pkt 3 dopuszczający wysokość zabudowy do 19 m mimo, że z treści Studium wynika, że na terenach zabudowy mieszkaniowej niskiej intensywności wysokość wszelkiej noworealizowanej zabudowy nie powinna przekraczać 2,5 kondygnacji, co w praktyce oznacza wysokość ok. 9 m.

W obowiązujących warunkach prawnych, wynikających przede wszystkim z przepisu art. 9 ust. 4 i art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym należy – zdaniem Sądu uznać, że naruszenie interesu prawnego skarżącej Wspólnoty poprzez wprowadzenie wyłącznie wielorodzinnej zabudowy i zabudowy usługowej na terenie, w obszarze którego usytuowana jest nieruchomość skarżącej i terenie bezpośrednio sąsiadującym z nim dokonane zostało z jednoczesnym naruszeniem przez Radę Miejską Dzierżoniowa obiektywnego porządku prawnego.

Porządek prawny wskazuje bowiem na wiążący dla organów gminy charakter ustaleń studium przy sporządzaniu planu miejscowego oraz wymaga od organu wykonawczego gminy sporządzania planu miejscowego zgodnie z zapisami Studium.

Podkreślić ponownie należy, że ustalenia planistyczne dla zadośćuczynienia wymogowi legalności nie mogą naruszać postanowień obowiązującego dla danego terenu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego.

Wobec nie budzących wątpliwości interpretacyjnych postanowień Studium, wcześniej przywołanych w uzasadnieniu, nie można zaakceptować twierdzeń organu gminy zawartych w odpowiedzi na skargę o braku jakichkolwiek ustaleń Studium wskazujących zabudowę mieszkaniową jednorodzinna jako kierunek zagospodarowania przestrzennego dla obszaru oznaczonej symbolem MN. Nie można też uznać za prawidłową uwagę organu gminy o tym, że w żadnym miejscu Studium „nie ma mowy o wskaźnikach intensywności zabudowy”, skoro w tekście Studium w odniesieniu do terenów zabudowy mieszkaniowej i usługowej średniej intensywności postanowiono, że „średnia intensywność zabudowy nie przekraczająca  $i = 0,5$ ”.

Ponadto Sąd w składzie orzekającym w sprawie nie znalazł podstaw do stwierdzenia, że ustalenia planistyczne przyjęte dla terenu oznaczonego symbolem 1 PEC w sposób nieuprawniony naruszają interes prawny skarżącej.

W § 16 zaskarżonej uchwały dla tego terenu ustalono jako przeznaczenie podstawowe zabudowę produkcyjno-usługową związaną z ciepłownictwem i energetyką (ust. 1) i dopuszczono na nim realizację

obiektów budowlanych i urządzeń służących działalności wytwarzania, przesyłu i sprzedaży energii cieplnej i elektrycznej (ust. 2).

Taki rodzaj zabudowy może w przypadku jej zrealizowania powodować uciążliwości, a poprzez to kształtować faktyczny sposób korzystania z uprawnień właścicielskich skarżącej, ale ustalenie o jej dopuszczeniu na wskazanym terenie dokonane zostało – zdaniem Sądu – w granicach przysługującego gminie władztwa planistycznego i powinności działania w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej oraz z zachowaniem zasady proporcjonalności.

Dodatkowo można też zwrócić uwagę, że ustawodawca nie przyznaje w działaniach planistycznych szczególnej ochrony prawu własności, które może być nawet ograniczane ze względu na konieczność uwzględnienia innych wartości, a nawet przyznania im prymatu, takich jak wymagania ochrony środowiska, bezpieczeństwa ludzi i mienia czy potrzeby interesu publicznego.

Wobec przedstawionych powyżej okoliczności Wojewódzki Sąd Administracyjny – stosownie do przepisu art. 147 § 1 i art. 151 powołanej we wstępie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, orzekł jak w sentencji.

Orzeczenie o kosztach postępowania uzasadnione jest treścią art. 200 wskazanej powyżej ustawy, zgodnie z którym w razie uwzględnienia skargi przez sąd pierwszej instancji przysługuje skarżącemu od organu, który wydał zaskarżony akt lub podjął zaskarżoną czynność albo dopuścił się bezczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania, zwrot kosztów postępowania niezbędnych do celowego dochodzenia praw. Za tak określone koszty Sąd uznał kwotę wpisu uiszczanego od skargi oraz koszty związane z udziałem w sprawie pełnomocnika, taryfowo określone.