



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 31 grudnia 2014 r.

Poz. 6946

**WYROK NR II SA/PO 756/14**  
**WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W POZNANIU**

z dnia 3 października 2014 r.

**w sprawie: miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego**

Na podstawie

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu

w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Elwira Brychcy

Sędziowie Sędzia WSA Danuta Rzyminiak-Owczarczak (spr.)

Sędzia WSA Jakub Zieliński

Protokolant st.sekr.sąd. Mariola Kaczmarek

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 19 września 2014 r.

sprawy ze skargi Włodzimierza Kopeć

na uchwałę Rady Gminy Czerwonak

z dnia 17 listopada 2011 r. Nr 116/XIV/2011

w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;

I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały,

II. zasądza od Gminy Czerwonak na rzecz skarżącego kwotę 557,- (pięćset pięćdziesiąt siedem) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania,

III. określa, że zaskarżona uchwała nie może być wykonana.

## UZASADNIENIE

W dniu 11 listopada 2011 r. Rada Gminy Czerwonak podjęła, na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz.U. z 2001 r., nr 142, poz. 1591 ze zm.) i art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2003 r., nr 80, poz. 717 ze zm. - dalej jako: u.p.z.p.), uchwałę Nr 116/XIV/2011 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru obejmującego część obrębu geodezyjnego Owińska w rejonie wsi Annowo. W § 1 ust. 1 uchwały powołano się na zgodność uchwalanego planu z ustaleniami Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Czerwonak, przyjętego uchwałą powyższego organu z dnia 14 czerwca 20 maja 2008 r. Nr 173/XXVIII/2000, zmienionego uchwałą Nr 406/LVII/2010 z dnia 16 września 2010 r. W § 3 uchwały ustalono przeznaczenie terenów wyznaczonych liniami rozgraniczającymi na rysunku planu: tereny użytkowane rolniczo – tereny rolnicze oznaczone symbolami 1R i 2R, tereny komunikacji – 1 KD-Z i 2 KD-Z, tereny infrastruktury technicznej – 1IT, 2IT, 3IT. W § 4 w zakresie zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego ustalono zakaz lokalizacji ogrodzeń o przęsłach z typowych żelbetowych elementów prefabrykowanych oraz urządzeń reklamowych (pkt 1a, 1b), dopuszczono lokalizację obiektów małej architektury oraz tablic informacyjnych (pkt 2a, 2b). W zakresie określenia zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego (§ 5) ustalono: ochronę zieleni naturalnej, utrzymanie i ochronę korytarza ekologicznego wyznaczonego na rysunku planu, stanowiący tereny współtworzące system terenów przyrodniczych gminy, zakaz grodzenia terenów na obszarze korytarza ekologicznego (pkt 1 ppkt a-c), na terenach 1R i 2R zakaz wykonywania prac ziemnych trwale zniekształcających rzeźbę terenu, z wyjątkiem prac związanych z naprawą lub remontem urządzeń wodnych (ppkt h).

W zakresie szczegółowych parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu na obszarach 1R i 2R (§ 8) ustalono zakaz lokalizacji zabudowy kubaturowej, za wyjątkiem zabudowy zagrodowej spełniającej wymogi określone w ppkt g, oraz dopuszczeniem lokalizowania obiektów infrastruktury technicznej. W § 11 pkt 3 dla Obszaru Chronionego Krajobrazu „Łąki Annowskie” w granicach planu przyjęto zagospodarowanie zgodnie z przepisami odrębnymi. Nie podjęto ustaleń w zakresie szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości (§ 12). W uzasadnieniu do uchwały podano, iż celem planu jest wprowadzenie w życie zapisów obowiązującego Studium oraz zagwarantowanie właściwej struktury przestrzennej obszaru.

W dniu 02 kwietnia 2013 r. do tutejszego Sądu wpłynęła skarga Włodzimierza Kopeć na uchwałę Rady Gminy Czerwonak z dnia 17 listopada 2011 r. Nr 116/XIV/201. Ustanowiony w sprawie pełnomocnik skarżącego wniósł o stwierdzenie jej nieważności w całości i zasądzenie zwrotu kosztów postępowania.

Zaskarżonej uchwale zarzucono naruszenie art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (dalej Konstytucja RP) oraz art. 3 ust. 1 u.p.z.p. w zw. z art. 17 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2009 r. Nr 151 poz. 1220 ze zm., dalej u.o.p.) w zw. z § 4 rozporządzenia Nr 5/93 Wojewody Poznańskiego z dnia 20 września 1993 r. w sprawie utworzenia Parku Krajobrazowego Puszcza Zielonka (Dz.Urz. Województwa Poznańskiego Nr 13 poz. 149 ze zm.) w zw. z § 7 pkt 2, 3, 35-37) rozporządzenia Nr 4/05 Rozporządzenia Wojewody Wlkp. z 4 kwietnia 2005 r. w sprawie planu ochrony Parku Krajobrazowego Puszcza Zielonka (Dz. Urz. Woj. Wlkp. z 2005 r. Nr 49 poz. 1527 ze zm.) w zw. z art. 24 ust. 1 uop w zw. z § 3 ust. 1 uchwały nr 216/XXXI/2008 z dnia 20 listopada 2008 r. w sprawie wyznaczenia obszaru chronionego krajobrazu we wsi Annowo i Miękowo (Dz.Urz. Woj. Wlkp. Nr 234 poz. 40009) w ten sposób, że wprowadzając zakaz zabudowy kubaturowej na terenach 1R i 2R uchwała narusza zakaz wprowadzania w ramach miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (dalej m.p.z.p.) zakazów dalej idących niż to przewidują ustawy szczególne bez uzasadnienia i tym samym pozostaje w sprzeczności z konstytucyjną zasadą proporcjonalności. Zarzucono że procedura planistyczna była prowadzona równoległe z procedurą zmiany studium mającą na celu dostosowanie ustaleń do opracowywanego projektu planu miejscowego.

W uzasadnieniu skargi podano, że skarżący wraz z żoną są właścicielami działek ewidencyjnych 1/29 i 1/88 położonych w Owińskich gmina Czerwonak, które powstały w wyniku podziału działki o nr 1/6 arkusz mapy 3 obręb Owińska. Zgodnie z uchwałą nr 116 z 2011 r., ww. działki, położone na terenie

oznaczonym w planie symbolami 1R i 2R, przeznaczone zostały pod tereny użytkowane rolniczo - tereny rolnicze, na których obowiązuje zakaz lokalizacji zabudowy kubaturowej. Wprowadzenie takiego zakazu stanowiło nagły zwrot w prowadzonej dotychczas polityce przestrzennej gminy, zakładającej pierwotnie na tym obszarze rozwój mieszkalnictwa rodzinnego. Wskazano, że 17 lipca 2002 r. Rada Gminy Czerwonak podjęła uchwałę nr 369/LXI/2002 w sprawie przystąpienia do sporządzenia m.p.z.p. dla działki nr 1/6. Następnie zgodnie z wytycznymi wynikającymi z zapisów uchwały Nr 173/XXVIII/2000 w sprawie Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Czerwonak (dalej również jako „Studium”) w brzmieniu obowiązującym do dnia 16 września 2000 r., przygotowany został projekt m.p.z.p., który przewidywał przekwalifikowanie gruntów działki nr 1/6 z rolniczych na grunty pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną. Projekt planu uzyskał wymagane opinie i uzgodnienia, lecz Rada Gminy w dniu 13 kwietnia 2006 r. podjęła uchwałę odrzucającą przedstawiony jej do zatwierdzenia projekt planu, uzasadniając to działaniem potrzeba ochrony gminnych walorów przyrodniczych. W konsekwencji w dniu 21 czerwca 2007 r. Rada Gminy podjęła uchwałę Nr 73/XI/2007 w sprawie przystąpienia do zmiany Studium, a następnie 16 września 2010 r. uchwałę Nr 406/LVIIX/2010 w sprawie zmiany Studium, na skutek której działki skarżącego znalazły się w strefie rolniczej przestrzeni produkcyjnej z zakazem jakiegokolwiek zabudowy. Dalej podano, że skarżący zaskarżył uchwałę Nr 406/LVIIX/2010 w sprawie zmiany studium, a WSA w Poznaniu wyrokiem z dnia 18 lipca 2012 r. sygn. II SA/Po 368/12 skargę uwzględnił, stwierdzając wydanie uchwały w sprawie zmiany studium z naruszeniem prawa.

Podniesiono, że skarżący posiada legitymację procesową do wniesienia skargi, a przedmiotowa uchwała narusza jego interes prawny. Zdaniem skarżącego wprowadzenie zakazu zabudowy nie znajduje uzasadnienia w przepisach szczególnych dotyczących obszarowych form ochrony przyrody, jak i w uwarunkowaniach faktycznych w postaci dotychczasowego przeznaczenia terenu, na którym zlokalizowane są nieruchomości skarżącego. Powoływanie się na konieczność zachowania zgodności uchwały Nr 116 z 2011 r. z zapisami studium (uznanego w toku kontroli sądowej za niekonstytucyjne) nie może stanowić o legalności planu miejscowego. Nieruchomości stanowiące własność skarżącego położone są w otulinie Parku Krajobrazowego Puszcza Zielonka (podstrefa F2, obejmująca pozostałe obszary w otulinie parku strefy F - strefy ochrony krajobrazu kulturowego związanego z rolnictwem). Park Krajobrazowy „Puszcza Zielonka" został utworzony w drodze rozporządzenia Wojewody Poznańskiego z dnia 20 września 1993 r. Wojewoda, uwzględniając potrzeby ochrony tworzonego parku (w tym potrzeby ochrony jego otuliny), wprowadził niektóre z ograniczeń wymienionych w art. 17 ust. 1 u.o.p., ale nie wprowadził zakazu zabudowy mieszkaniowej. Zakazu wprowadzania nowej zabudowy nie zawiera także rozporządzenie w sprawie planu ochrony parku Puszcza Zielonka. Lokalizacja obiektów budowlanych na terenie otuliny, przy spełnieniu określonych warunków, jest zatem dozwolona i nie powoduje utraty walorów krajobrazowych, dla których utworzono park. Zakazu zabudowy nie można również wywodzić na podstawie uchwały w sprawie wyznaczenia obszaru chronionego krajobrazu we wsi Annowo i Miękowo.

Podniesiono, że rozdrobniona struktura własnościowa na tym obszarze uniemożliwia realizację funkcji rolniczych. Opracowując plan miejscowy organy miały pełną wiedzę co do tego, że działki nim objęte zostały podzielone i zakupione przez inwestorów w celu realizacji na nich inwestycji budowlanych. Uwarunkowania te pominięto przy opracowywaniu zaskarżonej uchwały. Dalej argumentowano, że WSA w Poznaniu kontrolując legalność uchwały w sprawie zmiany Studium Gminy Czerwonak (sygn. akt II SA/Po 368/12) wskazał, że zmiana przeznaczenia terenu z mieszkalnego na rolniczy połączona z zakazem zabudowy może nastąpić jedynie w wyjątkowych, szczególnie uzasadnionych sytuacjach, z uwzględnieniem zasad konstytucyjnej ochrony własności i jedynie w ramach wyznaczonych przez art. 64 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Wskazane w skardze zarzuty były podnoszone wielokrotnie przez właścicieli działek objętych planem miejscowym, Jako powód nieuwzględnienia wniesionych przez nich uwag do projektu planu Rada podała, że postulowane przez właścicieli przeznaczenie jest niezgodne ze studium.

Uzasadniając zarzut naruszenia art. 9 ust. 4 u.p.z.p. podniesiono, że w momencie rozpoczęcia prac nad planem miejscowym, a także przez dłuższy okres czasu w toku jego opracowywania, obowiązywało Studium, z którym opracowywany projekt planu był niezgodny. Teren dla którego od początku prac nad planem przewidziano zakaz zabudowy (oznaczony symbolami 1R i 2R), był przeznaczony w toku opracowywania planu pod rozwój budownictwa rezydencjonalnego. Równoległa praca nad zmianą studium i planem miejscowym świadczy o tym, iż organy gminy nie zamierzały uwzględniać wniosków i uwag właścicieli, co świadczy o naruszeniu zasad pogłębiania zaufania obywateli do organów władzy publicznej umniejszając rzeczywistą skuteczność przysługujących obywatelom środków ochrony prawnej.

Odpowiadając na skargę Rada Gminy Czerwonak wniosła o jej oddalenie. Podniesiono, że jak wynikało z poprzedniego obowiązującego m.p.z.p., obszar objęty planem był przeznaczony pod uprawy rolne bez prawa zabudowy i jako użytek rolny został przez skarżącego kupiony. Zapisy studium nie miały tutaj żadnego znaczenia, skoro studium nie określa przeznaczenia, a jedynie planowany kierunek zmian przestrzennych i nie jest prawem miejscowym. Również przypisywanie szczególnej roli pierwotnemu projektowi uchwały, zgodnej z oczekiwaniami skarżącego, nie ma żadnego znaczenia prawnego z punktu widzenia procesu legislacyjnego.

Nieprawdliwe jest stwierdzenie, iż działka skarżącego na skutek podjętej uchwały znalazła się w strefie definitywnie objętej zakazem zabudowy – dopuszczona została zabudowa siedliskowa. Podniesiono, że Gmina złożyła skargę kasacyjną od wyroku w sprawie stwierdzenia wydania uchwały Rady Gminy Czerwonak w sprawie zmiany studium zagospodarowania przestrzennego z naruszeniem prawa, a zatem wyrok ten nie jest prawomocny.

Zdaniem Gminy nie można zgodzić się, iż za wprowadzeniem zakazu zabudowy nie przemawiają żadne względy, w tym w szczególności stan obszarów objęty planem - to jest duże rozdrobnienie działek. Skarżący pomija, iż w obowiązującym systemie prawnym gmina nie ma żadnego wpływu na podziały i nie może im przeciwdziałać. Zdaniem Gminy choćby z tych względów skarżący nie legitymuje się interesem prawnym, który powinien wynikać z konkretnej normy prawnej chroniącej dobro jednostki, której skarżący nie wykazał. Skarżący dokonując zakupu nieruchomości kupił ją ewidentnie jako działkę rolną i nie może być mowy wbrew stanowisku Skarżącego o nadużyciu zaufania, skoro rada gminy uchwalając studium skorzystała ze swego władztwa planistycznego wytyczając wyłącznie kierunki działania dla przyszłego planu, a nie jak twierdzi mylnie Skarżący, określając przeznaczenia działek w Studium. Rada gminy miała prawo dokonać zmiany tych kierunków przeznaczenia określonego obszaru utrzymując wbrew dotychczasowemu studium - przeznaczenie rolne. Powyższy teren leży w otulinie Puszczy Zielonki i Rada zamierzała zachować tym sposobem wartości przyrodnicze. Skarżący kupując działki jako działki rolne powinien przewidzieć zawsze możliwość ewentualnej zmiany studium - w kontekście braku ochrony, którą zapewnia w przypadku zmiany planu art. 32 u.o.z.p. Wskazano, iż przeznaczenie gruntu pod kątem jego przyszłego zagospodarowania wynika wyłącznie z m.p.z.p. albo też z decyzji o warunkach zabudowy. Organ wydając decyzje o warunkach zabudowy nie jest związany polityką wynikającą ze studium. Trudno zatem mówić w kontekście wzajemnych relacji prawnych o naruszeniu aktualnego interesu prawnego skarżącego. Interes ten musi wynikać w rozumieniu art.101 u.s.g. z normy prawa materialnego kształtującej sytuację prawną wnoszącego skargę. Skarżący winien udowodnić naruszenie swego interesu prawnego nie na przyszłość, lecz już w dacie wnoszenia skargi. Tymczasem skarżący takiego naruszenia interesu nie wykazał. Przeznaczenie bowiem w dotychczasowym studium terenów stanowiących jego własność pod budownictwo nie gwarantowało mu jeszcze wydania oczekiwanej decyzji o warunkach zabudowy, czy też realizacji zabudowy rezydencjonalnej, a także fakt ukierunkowania tych terenów nowym studium pod rolnictwo nie uniemożliwiało wystąpienia z wnioskiem o warunki zabudowy, czego najlepszym przykładem jest fakt, że w bezpośrednim sąsiedztwie warunki zabudowy zostały wydane i zainteresowani uzyskali pozwolenie na budowę. Rada Gminy kierowała się dobrem większości mieszkańców gminy, wolą zachowania dla nich naturalnego krajobrazu oraz chronieniem naturalnych zasobów gminy przed dewastacyjną ingerencją człowieka, a także poważnymi względami ekonomicznymi. Na drugim biegunie tych interesów leżał partykularny interes jednostki przede wszystkim finansowy. Należy zauważyć iż wola rady gminy o zmianie przeznaczenia m.in. przedmiotowych działek skarżącego ujawniona została dużo wcześniej - w uchwale nr 405 z dnia 10 października 2006r., w której Rada Gminy określiła swoje stanowisko co do dalszych zmian Studium wyrażając wolę wprowadzenia do studium w zakresie działki 1/6 obręb Owińska i przeznaczenie tego terenu pod tereny rolne i leśne. Dowodzi tego uchwała nr 405/LXI/2006 Rady Gminy Czerwonak z dnia 19 października 2006r. Podniesiono, że plan musi być zgodny ze studium w momencie jego uchwalenia.

Postanowieniem z dnia 14 czerwca 2013 r. sygn. akt II SA/Po 389/13 WSA w Poznaniu na rozprawie zawiesił postępowanie sadowoadministracyjne w sprawie uznając, że rozstrzygnięcie, które zapadnie w będącym w toku postępowaniu kasacyjnym w sprawie o sygn. akt II SA/Po 368/12, dotyczącym uchwały Rady Gminy Czerwonak z dnia 16 września 2010 r. Nr 406/LVII/2010 w przedmiocie zmiany Studium, będzie miało wpływ na wynik postępowania w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zatwierdzonego uchwałą Nr 116/XIV/2011.

Postanowieniem z dnia 10 lipca 2013 r. sygn. akt II SA/Po 389/13 Sąd podjął zawieszono postępowanie uwzględniając argumentację strony skarżącej, iż wyrok NSA z dnia 11 kwietnia 2014 r. sygn. akt II OSK 2845/12 przesądza istotne dla rozpatrzenia niniejszej sprawy kwestie.

Na rozprawie sądowoadministracyjnej przeprowadzonej w dniu 19 września 2014 r. pełnomocnik skarżącego podtrzymał dotychczasowe stanowisko skarżącego, dodatkowo podnosząc, że wyrokiem wydanym w tym samym dniu tut. Sąd stwierdził niezgodność Studium z obowiązującymi przepisami prawa.

Wyrokiem z dnia 19 września 2014 r. sygn. akt II SA/Po 585/14 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu, po rozpoznaniu skargi Włodzimierza Kopeć stwierdził, że uchwała Rady Gminy Czerwonak z dnia 16 września 2010 roku Nr 406/LVII/2010 w sprawie zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Czerwonak jest niezgodna z prawem

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

Skarga okazała się zasadna.

Stosownie do art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 ze zm.), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem, a kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Zakres kontroli administracji publicznej obejmuje także orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego oraz inne akty organów jednostek samorządu terytorialnego (art. 3 § 1 w związku z § 2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi - Dz. U. 2012, poz. 270 ze zm., dalej "p.p.s.a.").

Stosownie do art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.) każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą, zarządzeniem podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może - po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia prawa - zaskarżyć uchwałę do Sądu administracyjnego.

W pierwszej kolejności stwierdzić należy, że skarżący wyczerpał tryb zaskarżenia przewidziany w cytowanym wyżej przepisie i wniósł skargę w przewidzianym ustawowo terminie, przed upływem trzydziestu dni od dnia doręczenia mu odpowiedzi na skierowane do Rady Gminy Czerwonak wezwanie do usunięcia naruszenia prawa. Stosownie bowiem do dyspozycji art. 53 § 2 w zw. z art. 52 § 4 p.p.s.a., skargę na uchwałę rady gminy w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (stanowiącego akt prawa miejscowego) wnosi się do sądu administracyjnego w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia odpowiedzi organu na wezwanie do usunięcia naruszenia prawa, a jeżeli organ nie udzielił odpowiedzi na wezwanie, w terminie sześćdziesięciu dni od dnia wniesienia wezwania o usunięcie naruszenia prawa. Wezwanie pełnomocnika skarżącego do usunięcia przez Radę Gminy Czerwonak naruszenia prawa (wezwanie z dnia 21 grudnia 2012r.) wpłynęło do Urzędu Gminy Czerwonak w dniu 27 grudnia 2012 r. Pismem z dnia 18 stycznia 2013 r. znak BR.0005.31.2012 Przewodniczący Rady Gminy Czerwonak poinformował pełnomocnika skarżącego, iż na posiedzeniu w dniu 17 stycznia Rada Gminy odmówiła uwzględnienia wezwania. Pismo to doręczono pełnomocnikowi skarżącego w dniu 25 stycznia 2013 r. Skarga, datowana na dzień 22 lutego 2013 r., w tym samym dniu została nadana w placówce Poczty Polskiej (dowód: k. nr 44 akt sądowych) i w dniu 26 lutego 2013 r. wpłynęła do UG w Czerwonaku.

Równocześnie nie budzi wątpliwości Sądu, że zaskarżony plan miejscowy narusza interes prawny wnoszącego skargę, bowiem swym obszarem obejmuje teren będący własnością skarżącego (oraz jego żony) i jednocześnie wprowadza ograniczenia w sposobie i zakresie jego wykorzystania. Zaznaczyć w tym miejscu należy, że konsekwencją uchwalenia planu była niemożność uzyskania decyzji o ustaleniu warunków zabudowy i zagospodarowania terenu dla inwestycji w postaci budowy budynku mieszkalnego jednorodzinnej, jaka dla obszaru nieruchomości skarżącego mogłaby zostać wydana. W sytuacji, gdyby dla tego obszaru nie został przyjęty miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego będący przedmiotem niniejszej skargi, skarżący, odwołując się do zasady tzw. „dobrego sąsiedztwa” hipotetycznie mógł uzyskać pozytywną decyzję o warunkach zabudowy dla planowanego zamierzenia zabudowy działek nr 1/29 i 1/88 położonych w Owińskach gmina Czerwonak. W konsekwencji wydania takiej decyzji możliwe byłoby

uzyskanie decyzji o pozwoleniu na budowę. W tym miejscu wskazać należy, iż jak wynika z uzasadnienia odpowiedzi na skargę, w sąsiedztwie nieruchomości skarżącego w takim właśnie trybie wybudowano budynki mieszkalne. Okoliczność, że skarżący decyzji takich dla swoich działek nie uzyskał nie ma żadnego znaczenia. Istota własności obejmuje także decydowanie o tym, czy i ewentualnie kiedy właściciel rozpocznie proces inwestycyjny. W świetle powyższego Sąd uznał, dzieląc argumentację skarżącego, iż w wyniku uchwalenia przedmiotowego planu został naruszony jego interes prawny, bowiem przyjęte rozwiązania planistyczne w istocie uniemożliwiają planowane przez skarżącego wykorzystanie nieruchomości, których jest współwłaścicielem, a które z uwagi na ich wielkość oraz rozdrobnienie właścicielskie pozostałych gruntów na tym obszarze, nie mogą być wykorzystywane na racjonalną działalność rolniczą. O naruszeniu interesu prawnego w rozumieniu art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym rozstrzyga w tym przypadku zmiana w sytuacji prawnoplanistycznej nieruchomości skarżącego (por. wyrok NSA z 12.11.2011 r. sygn.. akt II OSK 1391/09 – dostępne w CBOSA).

Również argument podnoszony w odpowiedzi na skargę, że skarżący zakupił przedmiotowe nieruchomości jako grunt rolny, co mogło mieć wpływ na jego cenę, nie jest trafny. Uwzględniając racjonalność działania osób decydujących się na zakup gruntu wykorzystywanego dotąd rolniczo, należy raczej przyjąć, że na zakup taki nie decydowałoby się nie mając przeświadczenia o możliwości innego jego zagospodarowania. Zatem, wbrew stanowisku Gminy, uwidocziona w załączonym do skargi akcie notarialnym umowy przeniesienia prawa własności z dnia 10 maja 2007 r. cena zakupu działek nr 1/29 i 1/88 jest konsekwencją dopuszczenia w pierwotnym Studium zabudowy mieszkaniowej na tym obszarze. Za obie działki, o łącznej powierzchni 0,62.25 ha, skarżący zapłacił 250.000 zł, co daje ponad 400.000 za 1 ha. Z akt planistycznych jednocześnie wynika, że na obszarach oznaczonych symbolami 1R i 2R dominują gleby o V i VI klasie bonitacyjnej (str. 135 tomu I akt planistycznych – Prognoza oddziaływania na środowisko). Średnia cena gruntów rolnych w Wielkopolsce w 2007 r., w obrocie prywatnym, oscylowała na poziomie od 21.959 za 1 ha, przy najwyższej odnotowanej cenie: 30.408 zł za 1 ha (zob. dane dostępne na stronach internetowych GUS oraz Agencji Nieruchomości Rolnych, w tym w szczególności na stronie: [www.arimr.gov.pl](http://www.arimr.gov.pl) – ceny na terenie Wielkopolski w obrocie prywatnym w II kwartale 2007r.). Uiszczona przez skarżącego cena zakupu obu działek mogła co prawda uwzględnić ryzyko, jakie wiązało się z koniecznością uzyskania decyzji o ustaleniu warunków zabudowy lub uchwalenia planu miejscowego dopuszczającego planowany przez niego sposób zagospodarowania obu działek, lecz z pewnością nie można uznać, że jest ceną, jaka byłaby ustalona w przypadku transakcji gruntem, który może być wykorzystywany wyłącznie rolniczo. Należy w tym miejscu zauważyć, że skarżący zakupił grunt w czasie, gdy obowiązujące Studium przewidywało przeznaczenie tego gruntu pod zabudowę mieszkaniową (do zmiany Studium przystąpiono uchwałą z dnia 2 czerwca 2007 r.), zgłaszał wnioski oraz uwagi do projektu zmian tego Studium, jak również do projektu przedmiotowego planu miejscowego, wskazując na zamiar przeznaczenia działek nr 1/29 i 1/88 pod zabudowę mieszkaniową jednorodziną. Zainteresowany zakupem nieruchomości, na których obowiązujące Studium dopuszczało zabudowę, skarżący nie musiał interesować się, czy Gmina zakłada zmianę ich przeznaczenia. Skarżący zatem wykazał, że zaskarżona uchwała naruszała jego interes prawny - w części dotyczących tych regulacji planu, które dotyczą przeznaczenia terenu ustalonego dla wymienionych działek.

Powyższe uwagi oznaczają, że spełnione zostały przesłanki dopuszczalności skargi, co oznacza możliwość przeprowadzenia przez Sąd jej merytorycznej oceny.

Zaskarżoną uchwałą Rada Gminy Czerwonak, działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 u.p.z.p., uchwaliła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla obszaru obejmującego część obrębu geodezyjnego Owińska w rejonie wsi Annowo. Zaznaczenia w tym miejscu wymaga, że przedmiotem zaskarżenia jest cały plan miejscowy.

Przechodząc do merytorycznej oceny legalności zaskarżonej uchwały stwierdzić należy, że stosownie do przepisu art. 28 ust. 1 u.p.z.p. nieważność uchwały rady gminy w przedmiocie m.p.z.p. w całości lub części powodują: naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie. O ile w przypadku naruszenia trybu sporządzania planu jako warunek stwierdzenia nieważności uchwały w części lub w całości, ustawodawca wymaga aby było ono istotne, to w przypadku naruszenia zasad sporządzania planu wymogu takiego nie stawia, co oznacza, że każde naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego skutkować będzie stwierdzeniem nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części (zob.: Z. Niewiadomski (red.): Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, Warszawa 2011 s. 263-268).

W powołanym przepisie art. 28 ust. 1 u.p.z.p. ustawodawca rozróżnia pojęcie "zasad sporządzania aktu planistycznego" oraz "trybu sporządzania aktu planistycznego", czyli sekwencji czynności, jakie podejmują organy w celu doprowadzenia do uchwalenia planu miejscowego. Zasady sporządzania planu miejscowego dotyczą 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 rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587).

W ocenie Sądu organy gminy zachowały w rozpatrywanym przypadku wymogi procedury określone w art. 17 pkt 1-14 u.p.z.p., co wynika z przedłożonej Sądowi dokumentacji planistycznej. W dniu 18 lutego 2010 r. podjęta została uchwała inicjująca, o czym oraz o możliwości składania wniosków do planu poinformowano w drodze ogłoszeń prasowych oraz poprzez wywieszone w siedzibie organu (art. 17 pkt 1 u.p.z.p.) Wójt zawiadomił instytucje i organy właściwe do uzgadniania i opiniowania planu o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu (art. 17 pkt 2 u.p.z.p.). Następnie Wójt rozpatrzył wnioski do projektu planu (art. 17 pkt 3 u.p.z.p.). Sporządzony został projekt planu wraz z prognozą skutków finansowych i prognozą oddziaływania na środowisko, który to projekt przedłożono do zaopiniowania właściwym organom (art. 17 pkt 4-6 u.p.z.p.). Kolejno projekt planu uzgodniono z właściwymi organami i wprowadzono do projektu zmiany wynikające z opinii i uzgodnień, w tym uzyskano pozytywne opinie Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska oraz Wielkopolskiego Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego (art. 17 pkt 7 i 9 u.p.z.p.). następnie ogłoszono w Gazecie Wyborczej oraz poprzez obwieszczenie na tablicy ogłoszeń Urzędu Gminy Czerwonak, na słupach oraz na stronie internetowej Gminy o wyłożeniu do publicznego wglądu projektu planu wraz z prognozą oddziaływania na środowisko na okres od 21 września do 19 października 2011 r. oraz poinformowano, że w dniu 3 października 2011 r. o godz. 16.00 w Sali sesyjnej hali sportowo-widowiskowej w Czerwonaku odbędzie się publiczna dyskusja nad projektem planu. W dniu tym odbyła się dyskusja publiczna, z której protokół znajduje się w aktach sprawy (art. 17 pkt 10 u.p.z.p.). Podano, w jaki terminie należy składać uwagi do projektu planu. Na ostatnim etapie Wójt Gminy Czerwonak w dniach 3 października – 7 listopada 2011 r. rozstrzygnął uwagi do projektu planu (art. 17 pkt 12 u.p.z.p.) wskazując, iż proponowane przeznaczenie jest niezgodne ze Studium (art. 17 pkt 13 u.p.z.p.) i przedstawił Radzie Miasta projekt planu wraz z wykazem nieuwzględnionych uwag (art. 17 pkt 14 u.p.z.p.).

Sądowa kontrola zaskarżonej uchwały wykazała natomiast naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego.

Oceniając zarzuty skargi w pierwszej kolejności należy wskazać, że o zasadności skargi na m.p.z.p. przesądza wykazanie naruszenia przez gminę konkretnego przepisu prawa materialnego, wpływającego negatywnie na sytuację prawną skarżącego. Oznacza to, że naruszenie interesu prawnego skarżącego musi być związane z jednoczesnym naruszeniem przez gminę obiektywnego porządku prawnego, a zwłaszcza przepisów u.p.z.p.

Ustalenie przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenu dokonywane jest w m.p.z.p. i należy do zadań własnych gminy (art. 4 i 14 u.p.z.p.). Przysługujące gminie prawo władczego rozstrzygnięcia o przeznaczeniu terenu pod określone funkcje (tzw. władztwo planistyczne) może być skutecznie zrealizowane jedynie w planie miejscowym, który został uchwalony przy zachowaniu określonych u.p.z.p. zasad i trybu sporządzania planu. Zauważyć przy tym należy, iż w ramach władztwa planistycznego gmina decyduje, dla których terenów podejmie prace planistyczne mające na celu uregulowanie sposobu jego zagospodarowania w drodze planu miejscowego. Decydując się na uruchomienie procedury planistycznej gmina rozważa zasadność objęcia danego obszaru planem, uwzględniając takie okoliczności jak konieczność uporządkowania przestrzeni, powstrzymanie jej degradacji, ochrona walorów przyrodniczych, ochrona środowiska i inne. Rozpatrując przedmiotową skargę wskazać należy, iż Rada Gminy Czerwonak w dniu 18 lutego 2010 r. podjęła uchwałę w sprawie przystąpienia do sporządzenia m.p.z.p. dla obszaru obejmującego część obrębu geodezyjnego w rejonie wsi Annowo, zakreślając ten obszar w § 1 uchwały. Wskazano, iż Rada Gminy po zapoznaniu się z przedstawionymi projektami planów miejscowych opracowywanych od 2002 r. dla tego obszaru postanowiła ich nie zatwierdzać stojąc na stanowisku iż przewidywana w projektach zabudowa jest zbyt intensywna, dając jednocześnie na kolejnej sesji wyraz swoim intencjom poprzez podjęcie uchwały wskazującej na nowe kierunki zagospodarowania

przedmiotowego terenu. Konsekwencją tych działań było podjęcie uchwały o przystąpieniu do aktualizacji Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Czerwonak, oraz 3 uchwał powołujących obszary chronionego krajobrazu. Biorąc pod uwagę dalekie zaawansowanie prac nad nowym Studium, które realizując intencje Rady wprowadza nowe spojrzenie na kierunki rozwoju Gminy, oraz z uwagi na nowy stan prawny związany z ochroną przedmiotowych terenów, tj. powołanie obszarów chronionego krajobrazu oraz projektowanego w sąsiedztwie obszaru Natura 2000, za uzasadnione uznano podjęcie uchwały, która pozwoli na jednoznaczne określenie przeznaczenia, możliwości zagospodarowania i ograniczeń wynikających z lokalizacji na obszarze podlegającym ochronie.

Skarżący zakwestionował wyłączenie terenów oznaczonych symbolami 1R i 2R z zabudowy mieszkaniowej. Skarżący podniósł, iż Studium przed zmianą dopuszczało taką zabudowę, a zmiana w podejściu organów gminy do tego obszaru nie ma uzasadnienia w świetle obowiązujących przepisów oraz istniejącego na tym terenie stanu faktycznego.

Odnosząc się do tych zarzutów Sąd rozpatrujący niniejszą sprawę uznał, iż w zgromadzonej dokumentacji planistycznej nie wykazano celowości przyjętych rozwiązań, co oznacza niezasadność ustanowienia dla całego obszaru 1R i 2R zakazu zabudowy kubaturowej - mieszkaniowej.

Zgodnie z art. 15 ust. 1 u.p.z.p. projekt m.p.z.p. musi być sporządzony zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru planu. Natomiast zgodnie z art. 20 ust. 1 u.p.z.p. rada gminy uchwała plan miejscowy po stwierdzeniu jego zgodności z ustaleniami studium. W pierwszej kolejności należy więc wskazać, że zaskarżona uchwała jest zgodna z ustaleniami Studium, które obowiązywało w dacie jej podjęcia. Sąd podziela stanowisko Gminy, iż zgodność taka jest wymagana w dacie podjęcia uchwały, a nie w ramach całej procedury planistycznej. Równoległe prowadzenie prac nad zmianą studium oraz nad planem miejscowym, aczkolwiek co do zasady jest działaniem nieprawidłowym, bowiem prace nad miejscowym planem mają sens dopiero wówczas, gdy w sposób ostateczny ukształtowane jest studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania, to w realiach niniejszej sprawy nie stanowiło istotnego naruszenia zasad planistycznych. Jak wynika z akt sprawy, podstawę przystąpienia do prac nad planem stanowiło zaawansowanie prac nad zmianą studium, zainicjowanych uchwałą z dnia 21 czerwca 2007 r. Nr 73/XI/2007. Zmianę Studium uchwalono w dniu 16 września 2010 r. Do sporządzania projektu planu miejscowego będącego przedmiotem niniejszego postępowania przystąpiono na podstawie uchwały z dnia 18 lutego 2010 r., w której jednoznacznie określono w jakim kierunku i z jakich przyczyn następuje zmiana co do kierunków zagospodarowania. Na tym etapie rozwiązania planu nie mogły być zatem zgodne z obowiązującym Studium, a niezgodność ta rozwiązana została na etapie końcowym prac planistycznych, gdy nastąpiła zmiana Studium, tj. 16 września 2010 r. Plan miejscowy uchwalono w dniu 17 listopada 2011 r. W istocie więc projekt planu, w tym związana z tym projektem dokumentacja planistyczna, uwzględniały przygotowywaną do uchwalenia zmianę Studium. Istotne naruszenie trybu w rozumieniu art. 28 ust. 1 u.p.z.p. miałyby miejsce wówczas, gdyby naruszenie procedury w zakresie kolejności podejmowanych uchwał miało wpływ na treść postanowień planu miejscowego, tzn. gdyby naruszenie tej procedury było tego rodzaju, iż dawałoby podstawy do stwierdzenia, że przy zachowaniu prawidłowej kolejności działań postanowienia aktu planistycznego byłyby inne (por. wyrok WSA: w Kielcach z dnia 29 grudnia 2009 r., sygn. akt II SA/Ke 563/09). Co istotne, w tym przypadku również rozpatrzenie uwag wniesionych do projektu planu nastąpiło już przy zmienionym Studium.

Co do zasady te ustalenia planu miejscowego, które realizują zapisy studium, nie mogą być skutecznie podważane dopóki nie zostanie stwierdzona niezgodność z prawem ustaleń studium. W rozpatrywanym przypadku o tym, że ustalenia zawarte w zmienionym studium nie mają umocowania w obowiązujących przepisach prawa, ostatecznie przesądziły dwa wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 22 marca 2012 r. sygn. akt II OSK 22/12 oraz z dnia 11 kwietnia 2014 r. sygn. akt II OSK 2845, na co zasadnie wskazuje strona skarżąca.

W orzeczeniu II OSK 22/12 Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że na terenie gminy Czerwonak i w jej okolicach dochodzi do zbiegu Obszaru Chronionego Krajobrazu „Łąki Annowskie” oraz Parku Krajobrazowego Puszcza Zielonka. Z obszarami tymi u.o.p. wiąże możliwość wprowadzania różnego rodzaju nakazów i zakazów. Z kolei odnosząc się dalej do procesu planistycznego wskazał, że powinien on uwzględniać ochronę prawa własności. Dotyczy to także studium, które pośrednio wpływa na prawa właścicieli nieruchomości. W ocenie Naczelnego Sądu ograniczając prawa własności właścicieli nieruchomości w tak szerokim zakresie poprzez kierunkową zmianę przeznaczenia terenu z mieszkalnego na rolniczy i wprowadzenie zakazu zabudowy, należy mieć na względzie przepisy art. 64 ust. 3 w zw.



z art. 31 ust.3 Konstytucji RP i wynikające z nich konsekwencje w postaci potrzeby badania – w kontekście zasady proporcjonalności – konieczności (niezbędności) wprowadzanych ograniczeń prawa własności i ich zakresu. Studium, podobnie jak plan miejscowy, jest wyrazem władztwa planistycznego gminy a to władztwo, podobnie jak prawa własności właścicieli nieruchomości, podlega ograniczeniom. Dalej Sąd stwierdził, że oceniając, czy doszło do naruszenia interesu prawnego skarżącego należy rozważyć m.in. także poprzednie przeznaczenie nieruchomości skarżącego w studium i jego skutki w postaci rozdrobnienia gruntów rolnych, do którego doszło w wyniku podziałów działek, uregulowania ustawowe wprowadzające formy ochrony przyrody o różnym charakterze i powiązane z nimi nakazy i zakazy oraz charakter tych nakazów i zakazów oraz rodzaje zakazów wynikające z aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze objętym zaskarżonym, zmienionym, studium. Naczelny Sąd Administracyjny dodał również, że w sytuacji gdy poprzednie uregulowania studium dopuszczały na określonym terenie zabudowę mieszkaniową, to wprowadzenie na nim całkowitego zakazu zabudowy, uzasadnionego przede wszystkim potrzebą ochrony przyrody, choć możliwe w szczególnych uzasadnionych sytuacjach, wymaga wnikliwego rozważenia, m.in. na gruncie przepisów u.o.p., które z taką formą ochrony jaką są parki krajobrazowe i obszary chronionego krajobrazu nie wiążą całkowitych zakazów zabudowy. Innymi słowy, skoro ingerencja planistyczna gminy jest wyjątkiem od zasady nienaruszalności własności gruntu przez władze publiczne, to także wyznaczenie w studium a zwłaszcza w planie miejscowym dodatkowych ograniczeń wykonywania prawa własności, musi być adekwatnie szczegółowo, profesjonalnie i wiarygodnie uzasadnione.

Wyrokiem z dnia 11 kwietnia 2014 r., II OSK 2845/12 Naczelny Sąd Administracyjny po raz kolejny uchylił wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, przy czym w tym przypadku bezpośrednią przyczyną uwzględnienia skargi Włodzimierza Kopcia była w istocie kwestia sposobu sformułowania sentencji wyroku. Wyrokiem tym Sąd zarazem oddalił skargę kasacyjną Gminy Czerwonak, która podjęła próbę zakwestionowania oceny prawnej sprawy zaprezentowanej w wyroku II SA/Po 368/12. Naczelny Sąd Administracyjny w sposób jednoznaczny wypowiedział się, że w świetle wyroku II OSK 22/12 zostało przesądzone, iż w rozpoznawanej sprawie istotne znaczenie ma poprzednie przeznaczenie nieruchomości w studium. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku II OSK 2845/12 wskazał, że w sprawie możliwe jest wydanie dwóch rozstrzygnięć: orzeczenia, że uchwała w sprawie zmiany Studium została wydana z naruszeniem prawa (art. 147 § 1 P.p.s.a.), bądź orzeczenia o niezgodności zaskarżonej uchwały z prawem (art. 94 ust. 2 u.s.g.), a Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu powinien rozważyć, które rozstrzygnięcie jest właściwe z uwagi na stwierdzone naruszenie prawa. Ostatecznie wyrokiem wydanym w dniu 19 września 2014 r. sygn. II SA/Po 585/14 tut. Sąd stwierdził niezgodność z prawem zaskarżonej uchwały w sprawie zmiany Studium.

W opinii Sądu obecnie orzekającego ocena zawarta w ww. dwóch wyrokach NSA powinna również zostać uwzględniona w sprawie ze skargi na plan miejscowy uchwalony w oparciu o Studium, którego legalność w istotnym dla niniejszego rozstrzygnięcia zakresie została podważona. W zaskarżonym planie miejscowym przyjęto bowiem rozwiązania będące konsekwencją założeń przyjętych przy opracowaniu zmiany Studium – w zakresie ochrony walorów przyrodniczych obszaru objętego pracami planistycznymi. Uwzględniając zapisy zmienionego Studium dla obszaru na którym położone są nieruchomości skarżącego ustalono przeznaczenie terenów wyznaczonych liniami rozgraniczającymi na rysunku planu: tereny użytkowane rolniczo – tereny rolnicze oznaczone symbolem 1R i 2R. Dla tych obszarów dopuszczono lokalizację obiektów małej architektury oraz tablic informacyjnych (§ 4 pkt 2a, 2b), ustalono: ochronę zieleni naturalnej, utrzymanie i ochronę korytarza ekologicznego wyznaczonego na rysunku planu, stanowiący tereny współtworzące system terenów przyrodniczych gminy, zakaz grodzenia terenów na obszarze korytarza ekologicznego (§ 5 pkt 1 ppkt a-c), na terenach 1R i 2R zakaz wykonywania prac ziemnych trwale zniekształcających rzeźbę terenu, z wyjątkiem prac związanych z naprawą lub remontem urządzeń wodnych (§ 5 ppkt h), ustalono zakaz lokalizacji zabudowy kubaturowej, za wyjątkiem zabudowy zagrodowej (§ 8). Działki skarżącego znalazły się zatem w strefie rolniczej przestrzeni produkcyjnej z zakazem zabudowy kubaturowej.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku II OSK 22/12, dokonując oceny działań organu w procesie planistycznym związanym z opracowaniami i przyjęciem studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Czerwonak wskazał, iż należy mieć na względzie przepisy kształtujące w polskim systemie prawa ochronę prawa własności zwłaszcza art. 64 ust. 3 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, przepisy ustawy o ochronie przyrody, w szczególności zawarte w Rozdziale 2 "Formy ochrony przyrody", oraz przepisy u.p.z.p., w tym zwłaszcza określone w art. 10 ustawy

uwarunkowania, które powinny być uwzględnione w procesie planistycznym, związanym ze sporządzaniem studium. Ten ostatni przepis nakazuje w procesie planistycznym związanym z opracowywaniem Studium uwzględnić między innymi takie uwarunkowania jak dotychczasowe przeznaczenie, zagospodarowanie i uzbrojenie terenu (art. 10 ust. 1 pkt 1), stan środowiska w tym stan rolniczej i leśnej przestrzeni produkcyjnej, wielkości i jakości zasobów wodnych oraz wymogów ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego. Wymienione w powołanym przepisie uwarunkowania mają charakter równorzędny, a więc nie można nadać prymatu wymogom ochrony przyrody nad określonym w punkcie pierwszym obowiązkiem uwzględnienia dotychczasowego przeznaczenia terenu. Ustalenie właściwych proporcji pomiędzy chronionymi dobrami (w tym przypadku zasadą ochrony prawa własności i ochrony przyrody), a także wyważenie interesu indywidualnego i publicznego powinno nastąpić z uwzględnieniem przepisów Konstytucji, a w szczególności art. 64 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP a także przepisów ustawy o ochronie przyrody w zakresie w jakim wprowadzając określone formy ochrony przyrody, dopuszcza ona wprowadzenie ograniczeń w zakresie możliwości ograniczania prawa zabudowy nieruchomości. W opinii Sądu rozpatrującego niniejszą sprawę z tej perspektywy oceniać również należy zaskarżony plan miejscowy.

Jak wyżej wskazano, utworzenie na obszarze objętym planem miejscowym terenów zieleni stanowi realizację polityki przestrzennej Gminy Czerwonak określonej w Studium. Zważyć należy, iż na potrzeby prowadzonych prac planistycznych sporządzono opracowanie ekofizjograficzne (k. 39 akt planistycznych), w którym wskazano, że dla obszaru objętego planem predestynowana jest funkcja rolnicza i leśna z wyłączeniem zabudowy, a wprowadzając wszelkie zagospodarowanie należy kierować się wytycznymi zawartymi w Planie Ochrony Parku Krajobrazowego Puszcza Zielonka oraz w Studium w kontekście powołanego do życia Obszaru Chronionego Krajobrazu „Łąki Annowskie”. Zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (tj. Dz.U. z 2006 r. Nr 128 poz. 902 ze zm.) oraz art. 17 pkt 4 u.p.z.p., sporządzona została „Prognoza oddziaływania na środowisko” (Poznań, luty 2011 r. maj 2011 r.). W dokumencie tym, załączonym do akt planistycznych przekazanych Sądowi (k. 131 i nast.) wskazano, iż przy jej opracowaniu uwzględniono uchwałę z dnia 20 listopada 2008 r. w sprawie Obszaru Chronionego Krajobrazu „Łąki Annowskie”. W Prognozie uznano konieczność objęcia szczególną ochroną m.in. terenu objętego tym aktem.

Aczkolwiek przedmiotowy plan, zgodnie z art. 72 ustawy Prawo ochrony środowiska, zapewnia warunki utrzymania równowagi przyrodniczej i racjonalną gospodarkę zasobami środowiska, to jego zapisy nie są zgodne z przepisami ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2005 r. Nr 239 poz. 2019 ze zm.). Nieruchomości stanowiące własność skarżącego położone są w otulinie Parku Krajobrazowego Puszcza Zielonka (podstrefa F2, obejmująca pozostałe obszary w otulinie parku strefy F - strefy ochrony krajobrazu kulturowego związanego z rolnictwem). Park Krajobrazowy „Puszcza Zielonka” został utworzony w drodze rozporządzenia Wojewody Poznańskiego z dnia 20 września 1993 r. Rozporządzenie to określa m.in. obszar parku, szczególne cele ochrony oraz, co kluczowe z punktu widzenia niniejszej sprawy, zakazy właściwe dla tworzonego parku wybrane spośród zakazów, o których mowa w art. 17 ust. 1 u.o.p. Przepis ten zawiera zamknięty, enumeratywny katalog zakazów, jakie mogą obowiązywać w parku krajobrazowym (a także jego otulinie). Ustawa nie uprawnia do rozszerzenia tego katalogu, w tym nie upoważnia do wprowadzenia całkowitego zakazu zabudowy kubaturowej, poza wyjątkowymi sytuacjami określonymi w pkt 7 i 8 art. 17 ust. 1 u.o.p. Wojewoda, uwzględniając potrzeby ochrony tworzonego parku (w tym potrzeby ochrony jego otuliny - tj. obszaru na którym położone są nieruchomości skarżącego), wprowadził w rozporządzeniu w sprawie utworzenia parku Puszcza Zielonka niektóre z ograniczeń wymienionych w art. 17 ust. 1 u.o.p. Na terenie parku oraz jego otuliny nie przewidział jednakże zakazu zabudowy mieszkaniowej. Wprowadzony w ramach uchwały Nr 116 z 2011 r. zakaz zabudowy nie ma tym samym umocowania ani w u.o.p., ani w rozporządzeniu w sprawie utworzenia parku Puszcza Zielonka. Zakaz ten wykracza zatem poza dozwolone tymi aktami ramy prawne ograniczeń prawa własności na terenach poddanych szczególnej ochronie wartości przyrodniczych. Zakazu wprowadzania nowej zabudowy na nieruchomości stanowiące własność skarżącego nie zawiera także rozporządzenie w sprawie planu ochrony parku Puszcza Zielonka. Lokalizacja obiektów budowlanych na terenie otuliny, przy spełnieniu określonych warunków, jest zatem dozwolona i nie powoduje utraty walorów krajobrazowych, dla których utworzono park. Podkreślenia w tym miejscu wymaga, że nieruchomości skarżącego położone są w otulinie parku, a więc na terenie, który jedynie sąsiaduje z parkiem. Z powyższego nie można wywieść uzasadnienia dla wprowadzania całkowitego zakazu ich zabudowy.

Zgodnie z art. 1 ust. 2 pkt 6 i 7 u.p.z.p., w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się zwłaszcza walory ekonomiczne przestrzeni ( pkt 6) oraz prawo własności (pkt 7). Ustawodawca w art. 15 ust. 2 u.p.z.p. w pkt od 1 do 10 materię podlegającą regulacji w planie miejscowym. Przepis ten określa obligatoryjne elementy planu, które Rada obowiązana jest w nim zawrzeć, jednak - jak wskazuje się w doktrynie i orzecznictwie - obowiązek ten nie ma charakteru bezwzględny, w tym sensie, że powinien być dostosowany do warunków faktycznych panujących na obszarze objętym planem (por. Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz; pod red. Z. Niewiadomskiego; Warszawa 2006, s. 253 - 254.). O ile zatem w terenie zachodzą okoliczności faktyczne uzasadniające objęcie planem określonych w art. 15 ust. 2 elementów, rada nie może od tego obowiązku odstąpić, gdyż w przeciwnym wypadku naruszy ww. przepis.

Zgodnie z § 4 pkt 2 i 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164 poz.1587) projekt planu miejscowego, w zakresie ustaleń dotyczących zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego, powinien uwzględniać określenie cech elementów zagospodarowania przestrzennego, które wymagają ochrony, określenie cech elementów zagospodarowania przestrzennego, które wymagają ukształtowania lub rewaloryzacji, oraz określenie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów. Z kolei ustalenia dotyczące zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego powinny zawierać nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów wynikające z potrzeb ochrony środowiska, o których mowa w szczególności w art. 72 i 73 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska (Dz. U. Nr 62, poz. 627, z późn. zm.) (ppkt a), obowiązujących ustaleń planów ochrony ustanowionych dla parków narodowych, rezerwatów przyrody i parków krajobrazowych, a także dla innych form ochrony przyrody występujących na terenach objętych projektem planu miejscowego (ppkt b). Zdaniem Sądu orzekającego w niniejszym składzie w zaskarżonej uchwale i jej uzasadnieniu zabrakło pogłębionej analizy dotyczącej przyjętych rozwiązań, w aspekcie wymogów określonych ww. standardami.

Sąd w niniejszym składzie podziela pogląd przedstawiony w wyroku II OSK 22/12 i powtórzony w wyroku II SA/Po 368/12, że przyjęta w Studium tak daleko idąca kierunkowa zmiana przeznaczenia terenu z mieszkalnego na rolniczy połączona z zakazem zabudowy, choć podyktowana względami ochrony przyrody, może nastąpić jedynie w wyjątkowych szczególnie uzasadnionych sytuacjach z uwzględnieniem zasad konstytucyjnej ochrony własności i jedynie w ramach wyznaczonych przez art. 64 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Tożsame stanowisko należy zająć w przypadku przeprowadzania oceny planu miejscowego.

Zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP ograniczenia w zakresie konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanowione tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Dopuszczona w obowiązującym porządku prawnym możliwość ograniczenia konstytucyjnych wolności i praw nie może jednak naruszać istoty tych wolności i praw i nie może prowadzić do zachwiania relacji pomiędzy konstytucyjnym dobrem, które jest ograniczane (prawo własności), a celem jakiego to ograniczenie ma służyć. W wyroku II SA/Po 368/12 wskazano, że do takiego zakłócenia proporcji między dobrem ograniczonym (prawem własności), a celem któremu to ograniczenie ma służyć (ochrona środowiska) doszło. Wprowadzony w Studium zakaz zabudowy określonych terenów i nakaz zachowania określonych obszarów w rolniczym zagospodarowaniu nie znajduje ustawowego umocowania ze względu na formy ochrony przyrody znajdujące się na tych terenach.

W dacie uchwalenia zaskarżonego planu w granicach Gminy Czerwonak i jej okolicach ustanowione były obszary ochronne: Obszar Chronionego Krajobrazu "Łąki Annowskie" oraz Parku Krajobrazowy Puszcza Zielonka. Przepisy u.o.p. dla tych form ochrony przyrody wprowadzają różnorakie nakazy i zakazy określone w art. 17 ustawy (dla parku krajobrazowego) i w art. 24 ustawy (dla obszaru chronionego krajobrazu). W żadnym z tych przepisów dotyczących wskazanych wyżej form ochrony przyrody, ustawodawca nie dopuścił tak daleko idącego ograniczenia prawa własności, jak całkowity zakaz zabudowy. Wyjątek dotyczy tylko dwóch sytuacji: w odniesieniu do obszaru chronionego krajobrazu ustawodawca dopuszcza wprowadzenie zakazu lokalizowania obiektów budowlanych w pasie szerokości 100 m od linii brzegu rzek, jezior i innych zbiorników wodnych z wyjątkiem urządzeń wodnych oraz obiektów służących prowadzeniu racjonalnej gospodarki rolnej, leśnej lub rybackiej (art. 24 ust. 1 pkt 8 u.o.p.), lokalizowania obiektów budowlanych w pasie szerokości 200 m od linii brzegów klifowych oraz w pasie technicznym

brzegu morskiego (art. 24 ust. 1 pkt 9 u.o.p.), zaś w odniesieniu do parków krajobrazowych wprowadzanie zakazu budowania nowych obiektów budowlanych w pasie szerokości 100 m od linii brzegów rzek, jezior i innych zbiorników wodnych z wyjątkiem obiektów służących turystyce wodnej, gospodarce wodnej lub rybackiej (art. 17 ust. 1 pkt 7 u.o.p.) oraz zakazu lokalizowania obiektów budowlanych w pasie szerokości 200 m od krawędzi brzegów klifowych oraz w pasie technicznym brzegu morskiego (art. 17 ust. 1 pkt 8 u.o.p.). Żadna jednak z tych sytuacji nie zachodzi w niniejszej sprawie.

Niezależnie o powyższego podkreślić też trzeba, że argumentem uzasadniającym wprowadzenie zakazu zabudowy na terenach obejmujących działki Włodzimierza Kopcia nie mógł być sam fakt obowiązywania (w dacie podjęcia uchwały studialnej) uchwały Rady Gminy Czerwonak nr 216/XXXI/2008 z dnia 20 listopada 2008 r. w sprawie wyznaczenia obszaru chronionego krajobrazu we wsi Annowo i Miękowo i wywodzone z tej uchwały, względnie przypisywane jej przez Gminę, cele. Uchwała ta nie była bowiem aktem, którego realizacja przemawiałaby za aż tak daleko idącymi restrykcjami w zakresie gospodarki przestrzennej.

Dodatkowo wskazać w tym miejscu należy, iż prawomocnym wyrokiem z dnia 9 września 2013 r., sygn. II SA/Po 405/13, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu stwierdził nieważność wyżej wymienionej uchwały Rady Gminy Czerwonak nr 216/XXXI/2008 w przedmiocie wyznaczenia obszaru chronionego krajobrazu we wsi Annowo i Miękowo. W uzasadnieniu tego orzeczenia wskazano, że brak było przekonującej argumentacji na rzecz wyznaczenia na przedmiotowym terenie obszaru chronionego krajobrazu, a przedstawiona argumentacja nie wskazuje na zaistnienie którejkolwiek z podstaw, o jakich mowa w art. 23 ust. 1 u.o.p. Stwierdzenie nieważności uchwały nr 216/XXXI/2008 w przedmiocie wyznaczenia obszaru chronionego krajobrazu we wsi Annowo i Miękowo z wyżej wymienionych powodów potwierdza tylko słuszność tezy, iż wprowadzenie zakazu zabudowy – a więc jednego z najdalej idących ograniczeń prawa własności nieruchomości – na terenach, w obrębie których znajdują się działki skarżącego, nie ma dostatecznego uzasadnienia. W każdym razie, racje przemawiające za koniecznością utrzymania terenów ściśle rolniczych na tych obszarach nie zostały przedstawione przez Radę Gminy w toku procedury planistycznej, jak również nie wynikają z przedstawionej Sądowi dokumentacji.

W wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 29 marca 2011 r., sygn. akt 33949/05 wskazano, że jakakolwiek ingerencja w prawo własności musi osiągać właściwą równowagę pomiędzy względami interesu ogólnego i ochroną własności indywidualnej (artykuł 1 Protokołu nr 1). Oznacza to wymóg istnienia rozsądnej relacji proporcjonalności pomiędzy użytymi środkami i zamierzonym celem.

Mając na uwadze powyższe Sąd w niniejszym składzie podzielił zarzuty skargi i stwierdził, że wprowadzenie w planie miejscowym zakazów determinowanych względami ochrony przyrody – dalek idących od zakazów przewidzianych przepisami właściwych ustaw określających warunki tej ochrony (u.o.p.), narusza konstytucyjną zasadę proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji), a także nakazy ochrony prawa własności wyrażone w art. 64 ust. 3 oraz art. 20 i 21 Konstytucji RP.

Niezależnie od powyższego zaskarżona uchwałę podjęto z naruszeniem art. 32 ust. 1 u.p.z.p. oraz z naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. W zakresie pierwszego z wymienionych zarzutów wskazać należy, iż zgodnie z art. 32 ust. 1 u.p.z.p. w celu oceny aktualności studium i planów miejscowych wójt, burmistrz albo prezydent miasta dokonuje analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy, ocenia postępy w opracowywaniu planów miejscowych i opracowuje wieloletnie programy ich sporządzania w nawiązaniu do ustaleń studium, z uwzględnieniem decyzji zamieszczonych w rejestrach, o których mowa w art. 57 ust. 1-3 i art. 67, oraz wniosków w sprawie sporządzenia lub zmiany planu miejscowego (zasada ciągłości planowania). Aktualność studium i planu miejscowego wyznacza przede wszystkim faktyczny stan zagospodarowania terenów gminy, a bieżąca analiza tego wyznacznika aktualności studium i planów miejscowych jest obowiązkiem organu wykonawczego. Przepis art. 32 służy m.in. dostosowaniu planu miejscowego do sytuacji rzeczywistej i obliuguje organy gminy do analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy. Uznanie planu miejscowego za nieaktualny skutkuje koniecznością podjęcia uchwały o zmianie planu miejscowego, w zależności od stopnia ich nieaktualności. W sprawie niniejszej organy planistyczne zauważyły, że teren planu oznaczony symbolem 2R został podzielony na działki (wielkości ok. 2.000m<sup>2</sup>). Z map załączonych do akt planistycznych wynika ponadto, że wydzielono również tereny pod drogi. Zważywszy, że działki są własnością osób, które zamierzały wybudować na nich domy mieszkalne, a plan to uniemożliwia, szczególnego znaczenia nabiera odstąpienie przez Radę Gminy od podjęcia ustaleń w zakresie szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości (§ 12 zaskarżonej uchwały).

Zasady podziału oraz scalenia i podziału nieruchomości zostały uregulowane jako odrębne procedury w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (u.g.n.). W art. 92-100 u.g.n. przewidziano zasady podziału nieruchomości, natomiast w art. 101-108 u.g.n. uregulowano zasady i tryb scalania nieruchomości i ich ponownego podziału na działki gruntu. O ile brak jest prawnej możliwości, aby rada gminy mogła w planie miejscowym określać zasady podziału nieruchomości już choćby z tej przyczyny, że kompetencje w zakresie podziału nieruchomości ustawodawca przekazał organowi wykonawczemu gminy. Postępowanie podziałowe toczy się jako postępowanie administracyjne w indywidualnej sprawie administracyjnej. Przechodząc do omówienia kwestii braku określenia w zakwestionowanej uchwale szczegółowych warunków scalania i podziału nieruchomości wskazać należy, iż przyznane gminie uprawnienie do samodzielnego kształtowania polityki przestrzennej (art. 3 ust. 1 u.p.z.p.) nie ma charakteru arbitralnego, a przepisy nie zezwalają na dowolność ustaleń zawartych w miejscowym planie zagospodarowania. Ustawodawca szczegółowo uregulował bowiem tryb prowadzenia prac, najpierw nad studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, a następnie miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Doprecyzował również zakres tematyczny ustaleń, które obowiązkowo powinny się znaleźć w uchwale zawierającej plan miejscowy. W art. 15 ust. 2 u.p.z.p. zawarto obowiązkową materię podlegającą regulacji w planie miejscowym. Rada gminy, będąc związana tym katalogiem, nie może zatem pominąć żadnego z wymienionych w nim elementów. Obowiązek ten nie ma jednak charakteru bezwzględny, gdyż musi być on dostosowany do warunków faktycznych panujących na obszarze objętym planem (zob. Z. Niewiadomski (red.): Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz. Warszawa C. H. Beck 2005, s. 154). Przepis art. 15 ust. 2 u.p.z.p. stanowi jednakże normę o charakterze *ius cogens*, dlatego też organ gminy podejmujący uchwałę w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie może pominąć żadnego z elementów określonych tym przepisem, o ile na terenie objętym planem zachodzą okoliczności faktyczne uzasadniające dokonanie takich ustaleń. Niektórzy komentatorzy ustawy podkreślają jednak, że ujęcie w projekcie planu miejscowego obowiązkowych ustaleń wymienionych w art. 15 ust. 2 u.p.z.p. wymaga ustosunkowania się do każdego zagadnienia wymienionego w pkt 1-12, a w przypadku braku uwarunkowań dotyczących któregośkolwiek z tych punktów, w treści projektu powinna znaleźć się odpowiednia o tym informacja (por. LEX: Komentarz do art. 15 (w:) T. Bąkowski, Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz. Zakamycze 2004).

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. rada gminy zobligowana jest umieścić w planie miejscowym - jako element o charakterze obowiązkowym - szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości. Dookreślenie wymogów w tym zakresie zawarte zostało w § 4 pkt 8 rozporządzenia z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu planu miejscowego, w myśl którego przy zapisywaniu projektu tekstu planu miejscowego, ustalenia dotyczące szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości powinny zawierać określenie parametrów działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości, w szczególności minimalnych lub maksymalnych szerokości frontów działek, ich powierzchni oraz określenie kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego. Plan miejscowy wypełnia zatem dyspozycję art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. jeżeli zostaną w nim określone szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału, skonkretyzowane przez rozporządzenie. Ustalone w planie miejscowym zasady i warunki scalania i podziału stanowią następnie podstawę do przeprowadzenia scalania i podziału nieruchomości na podstawie art. 101 i nast. u.g.n. Zaskarżony plan miejscowy wymogów tych nie spełnia, co wobec stanu faktycznego istniejącego na obszarze oznaczonym symbolem 2R i przyjętych w planie rozwiązań (rolne przeznaczenie tego terenu), nakazuje uznać, iż stanowi samodzielną przesłankę do stwierdzenia jego nieważności. W opinii Sadu pominięcie w uchwale obligatoryjnego elementu jakim są zasady scalania i podziału nieruchomości nie naruszyłoby prawa w sytuacji wykazania, że w przedmiotowym planie miejscowym nie występują takie uwarunkowania przestrzenne czy też specyfika funkcjonalna lub przestrzenna terenu, które uzasadniałyby brak konieczności określenia szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości dla terenów ujętych w planie. Sąd taką konieczność w omawianym przypadku zauważa.

Reasumując uznać należy, iż skarga miała uzasadnione podstawy, bowiem przy uchwalaniu zaskarżonego planu miejscowego doszło do naruszenia przepisów art. 15 ust. 2 pkt 8, art. 17, art. 32 u.p.z.p., a także zasady ochrony prawa własności wyrażonej w art. 64 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Naruszenie to przejawiało się w ustanowieniu zakazów niewspółmiernych do wynikających z przepisów w zakresie ochrony przyrody, a ponadto zakazów dalej idących aniżeli zakazy, które przewiduje ze względu na takie cele sam ustawodawca w art. 17 i 24 u.o.p. Zaskarżona uchwała narusza zatem zasady sporządzania planu miejscowego, co z mocy art. 28 ust. 1 u.p.z.p. powoduje jej nieważność w całości. Procesową

podstawę rozstrzygnięcia sądu w niniejszej sprawie stanowi przepis art. 147 § 1 p.p.s.a., zgodnie z którym sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 ww. ustawy, stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności. Mając na uwadze przedmiot oraz charakter zaskarżonej uchwały, należy stwierdzić, że brak jest ustawowych ograniczeń w możliwości stwierdzenia jej nieważności.

Mając powyższe na uwadze Sąd orzekł w zakresie pkt I sentencji na podstawie art. 147 p.p.s.a. w z w. z art. 28 u.p.z.p.

W przedmiocie kosztów postępowania Sąd orzekł w pkt II sentencji w oparciu o treść art. 200 i art. 205 p.p.s.a.

O wykonalności zaskarżonej uchwały Sąd orzekł w pkt III sentencji na podstawie art. 152 p.p.s.a. uznając, że do czasu uprawomocnienia się wyroku nie podlega ona wykonaniu. Zauważyć w tym miejscu należy, iż rozstrzygnięcie, o którym mowa w art. 152 ustawy, stanowi obligatoryjny element każdego wyroku uwzględniającego skargę i należy je umieścić w wyroku niezależnie od tego, czy wcześniej wstrzymano wykonanie zaskarżonego aktu lub czynności w drodze postanowienia (por. teza 1 do art. 152 w B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, LEX, 2009, wyd. III). Z uwagi na naturę aktu prawa miejscowego i tego, że jego wykonywanie może także oznaczać w przyszłości (już po wydaniu wyroku przez Wojewódzki Sąd Administracyjny) stosowanie zawartych w nim norm w jednostkowych sytuacjach faktycznych, sąd uprawniony jest do określenia, że akt ten nie może być wykonany w okresie nieprawomocności wydanego wyroku.

Przewodniczący Sędzia WSA

(-) Elwira Brychey

Sędzia WSA

(-) Danuta Rzyminiak-Owczarczak

Sędzia WSA

(-) Jakub Zieliński