

II SA/Kr 732/22 - Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie

LEX nr 3441829

Wyrok

Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie

z dnia 17 listopada 2022 r.

II SA/Kr 732/22

UZASADNIENIE

Skład orzekający

Przewodniczący: Sędzia WSA Sebastian Pietrzyk (spr.).

Sędziowie WSA: Agnieszka Nawara-Dubiel Monika Niedźwiedź.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 17 listopada 2022 r. sprawy ze skarg H. W., M. B., K. Z., M. H., W. C., J. P., E. K., H. C., na uchwałę Nr XXVIII/305/2021 Rady Gminy Nowy Targ z dnia 22 grudnia 2021 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszarów: "Harkłowa - 1", "Harkłowa - 2" i "Harkłowa - 3"

I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części tekstowej i graficznej w zakresie w jakim dotyczy ona działek nr (...), (...), (...), (...) położonych w Harkłowej,

II. zasądza od Gminy Nowy Targ na rzecz skarżącego K. Z. kwotę 300 (trzysta) zł tytułem zwrotu kosztów postępowania,

III. zasądza od Gminy Nowy Targ na rzecz skarżącego W. C. kwotę 300 (trzysta) zł tytułem zwrotu kosztów postępowania,

IV. zasądza od Gminy Nowy Targ na rzecz skarżącej J. P. kwotę 300 (trzysta) zł tytułem zwrotu kosztów postępowania,

V. odrzuca skargi H. W., M. B., M. H., E. K., H. C.

Uzasadnienie faktyczne

Przedmiotem skargi jest uchwała nr XXVIII/305/2021 Rady Gminy Nowy Targ z dnia 22 grudnia 2021 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszarów: "Harkłowa - 1", "Harkłowa - 2", i "Harkłowa - 3"

Skargę na powyższą uchwałę wnieśli H. W., M. B., K. Z., M. H., W. C., J. P., E. K. i H. C.

W skardze wniesiono o stwierdzenie nieważności uchwały nr XXVIII/305/2021 Rady Gminy Nowy Targ z dnia 22 grudnia 2021 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszarów: "Harkłowa - 1", "Harkłowa - 2", i "Harkłowa - 3" w zakresie należących do nich działek, zarzucając, że plan miejscowy został przyjęty z naruszeniem prawa.

W uzasadnieniu skargi wskazano, że uchwała nr XXVIII/305/2021 Rady Gminy Nowy Targ z dnia 22 grudnia 2021 r. przyjęto plan miejscowy, którego zapisy są niezgodne z zapisami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Nowy Targ zatwierdzonego uchwałą nr XIV/115/2012.

Jak podniesiono w skardze studium wyraźnie wskazywało, że nieruchomości skarżących oznaczone zostały jako tereny zabudowy mieszkaniowo - usługowej, natomiast w przyjętym planie miejscowym działki skarżących całkowicie zostały wyłączone z terenów budowlanych, co jest poważnym naruszeniem prawa, które skutkuje pozbawieniem skarżących korzystania z ich własności zgodnie z przeznaczeniem i potrzebami skarżących. Przyszły plan miejscowy faworyzuje właściciela dz. ew. (...), do której nie są stosowane ograniczenia w zabudowie, tak jak ma to miejsce w stosunku do nieruchomości skarżących. W ciągu terenów zalewowych powstała "wyspa" terenów przeznaczonych pod zabudowę - MRj15.1, do której prawo nie jest stosowane. W trakcie postępowania przed podjęciem zaskarżonej uchwały szereg właścicieli nieruchomości, w sumie o znaczącym areale zgłosiło tej samej treści zarzuty, które z ustawy winny uniemożliwić uchwalenie planu w zatwierdzonej postaci. Studium zostało opracowane w 2012 r. i praktycznie od tego momentu do chwili wydanej uchwały, położenie działek sposób ich zagospodarowania i dległość od wody nie zmieniło się. Nie miały również miejsca szczególne zamierzenia, które mogłyby uzasadniać zmianę studium. Przy opracowywaniu planu odnośnie tych nieruchomości nie zaistniały żadne okoliczności przewidziane w ustawie o zagospodarowaniu, jak i nie zachodziła konieczność ich modyfikowania, stosowania szczególnych uwarunkowań przestrzennych. Akwen wodny nie naruszył tych terenów. Brak jest jakichkolwiek rokowań, co do tego by te zagrożenia w przyszłości miały miejsce. O braku takiego zagrożenia stanowi punktowe wyłączenie jednej nieruchomości, ze względu na właściciela i jego zamiary co do wykorzystania w przyszłości dz. ew. (...), a pozornym uzasadnieniem tego było

pozostawienie w szcztąkowej postaci nieruchomości innych właścicieli z przeznaczeniem budowlanym, co jednak jest bezzasadne wobec wymagań dla wielkości budowy. Paradoksalnie działka ta i przylegające do niej kawałki działek są najbliżej położone akwenu wodnego. Z niezrozumiałych powodów dla tej działki i pozostałych przylegających do niej działek nie istnieje zagrożenie powodziowe co jest nieuzasadnione i krzywdzące.

Powołane w piśmie Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Krakowie z dnia 24 marca 2022 r. okoliczności mające uzasadnić odstępstwo od studium nie spełnia wymogów ustawowych do odstępstwa i nie uzasadnia w żadnym przypadku szczególnych okoliczności do pominięcia ustaleń studium.

Zaznaczono, że dotychczasowa praktyka sądowa potwierdza, iż w żadnym przypadku plan zagospodarowania nie może naruszać postanowień studium.

W odpowiedzi na skargę Gmina Nowy Targ wniosła o oddalenie skargi jako bezzasadnej. W uzasadnieniu wskazano, że organ podjął uchwałę po przeprowadzeniu ustawowych procedur i uzgodnień. Odnosząc się do zarzutów, wskazano, że w tym przypadku kluczowe były uzgodnienia z dyrektorem RZGW Wody Polskie w Krakowie. Wyniki tych uzgodnienia nie zawsze odpowiadały postulatом mieszkańców, jednak uchwała została podjęta zgodnie z obowiązującymi przepisami. Wskazano, że w dniu 17 czerwca 2016 Uchwałą Rady Gminy Nowy Targ Nr XXXVI//377/2014 przystąpiono do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszarów: "Harkłowa - 1", "Harkłowa - 2" i "Harkłowa - 3". Następnie w dniu 11 marca 2019 r. wystąpiono do instytucji w tym do Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej, Państwowego Gospodarstwa Wodnego, Wody Polskie w Krakowie z prośbą o uzgodnienie projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszarów: "Harkłowa - 1", "Harkłowa - 2" i "Harkłowa - 3".

W dniu 1 kwietnia 2019 r. Dyrektor Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej, Państwowego Gospodarstwa Wodnego, Wody Polskie w Krakowie odmówił uzgodnienia przedłożonego projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszarów: "Harkłowa - 1", "Harkłowa - 2" i "Harkłowa - 3" w zakresie dotyczącym zabudowy i zagospodarowania terenu położonego na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią.

W dniu 6 listopada 2019 r. po kilku korektach projektu ww. Planu Dyrektor Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej, Państwowego Gospodarstwa Wodnego, Wody Polskie w Krakowie uzgodnił pozytywnie przedłożony Projekt w dniu 22 października 2020 r. na podstawie art. 171 ust. 8 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (tj. Dz. U. z 2020 r. poz. 310 z późn. zm.) zostały zaktualizowane mapy zagrożenia powodziowego i podane do publicznej wiadomości z "dostępnością na Hydroportalu Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie. W związku z powyższym w dniu 16 listopada 2020 r. wystąpiono ponownie do Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Krakowie

Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie o uzgodnienie skorygowanego projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszarów: "Harkłowa - 1", "Harkłowa - 2" i "Harkłowa - 3" w Gminie Nowy Targ, W dniu 27 listopada 2020 r. Dyrektor Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej, Państwowego Gospodarstwa Wodnego, Wody Polskie w Krakowie odmówił uzgodnienia przedłożonego projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszarów: "Harkłowa - 1", "Harkłowa - 2" i "Harkłowa - 3" w zakresie dotyczącym zabudowy zagospodarowania terenu położonego na obszarach "szczególnego, zagrożenia powodzią, stwierdzając w uzasadnieniu że w zakresie form zagospodarowania terenów położonych w obszarach szczególnego zagrożenia powodzią występują w nich tereny m.in. zabudowy mieszkaniowej Jednorodzinnej oznaczone symbolem MN, zabudowy mieszkaniowej ekstensywnej oznaczone symbolem MRJ, zabudowy produkcyjno-usługowej oznaczone symbolem P/UI, zabudowy usługowej oznaczonej symbolem U, zabudowy turystycznej i rekreacji oznaczone symbolem U T, kultu religijnego oznaczone symbolem UK oraz dróg oznaczone symbolem KDD i IOW. Znajdujące się w tych obszarach tereny przeznaczone pod zabudowę w większości są już zainwestowane, jednakże z analizy zagrożenia powodziowego przeprowadzonej w oparciu o numeryczny model terenu wykonany metodą skaningu laserowego (gdzie średni błąd wysokości zawiera się w przedziale do 0,2 m) oraz rzędne zwierciadła wody QPA pochodzące z obowiązujących map zagrożenia powodziowego wynika, iż w przypadku wystąpienia wezbrania QI% orientacyjne rzędne wody na terenach przeznaczonych pod zabudowę wynoszą od około 559,70 do około 550,10 m n.p.m., dając głębokości zalewu od kilkunastu cm do około 1,50 m. Biorąc pod uwagę fakt, że wraz z wzrostem głębokości zalewu rośnie zagrożenie dla bezpieczeństwa ludzi i jednocześnie utrudniona staje się ewentualna ewakuacja, stwierdza się, iż wprowadzanie nowej zabudowy w miejscach gdzie głębokości zalewu przekraczają 0,5 m jest działaniem niewskazanim i stanowi zagrożenie dla ochrony zdrowia ludzi oraz utrudnia zarządzanie ryzykiem powodziowym. Ponadto stwierdzono, iż w przedłożonym projekcie planu nie wprowadzono ograniczenia nowej zabudowy w obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, co było warunkiem uzgodnienia projektu przedmiotowego planu przelanego pismem GPI672LL2015 z dnia 17.10.2019 r. i uzgodnionego przez Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Krakowie Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie decyzją znak: KRRPP.610,664.2019.IT z dnia 6 listopada 2019 r. Warunkiem pozytywnego uzgodnienia będzie odstąpienie od nowej zabudowy w obszarach szczególnego zagrożenia powodzią.

W dniu 15 lutego 2021 r. do Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Krakowie Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie wpłynął wniosek Wójta Gminy Nowy Targ, pismo znak: GPI.6721.1.2015 z dnia 4 listopada 2020 r., o ponowne uzgodnienie projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszarów: "Harkłowa - 1", "Harkłowa - 2*" i "Harkłowa - 3" w Gminie

Nowy Targ, w związku z uchwałą Nr XXXVI/377/2014 Rady Gminy Nowy Targ z dnia 17 czerwca 2014 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia ww. planu.

W dniu 26 lutego 2021 r. po kilku korektach projektu ww. Planu Dyrektor Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej, Państwowego Gospodarstwa Wodnego, Wody Polskie w Krakowie uzgodnił pozytywnie przedłożony projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszarów: "Harkłowa 1", "Harkłowa 2" i "Harkłowa 3" w Gminie Nowy Targ, w zakresie dotyczącym zabudowy i zagospodarowania terenów położonych na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, określając następujące warunki dla planowanego zagospodarowania:

1. Nowa zabudowa projektowana bez podpiwniczenia.
2. Poziom parteru budynków 2. wyniesiony minimum 0,30 m powyżej rzędnej zwierciadła wody QI%.
3. Zastosowanie na budynkach na poziomie parteru materiałów budowlanych odpornych na działanie wody (materiały ceramiczne, betony, materiały pochodzenia mineralnego, z dodatkami uszczelniającymi itp.).
4. Zastosowanie zabezpieczeń przed przepływem zwrotnym ścieków z sieci kanalizacyjnej.
5. Uszczelnienie przejść przez ściany i podłogi wszystkich przyłączy.

Po przeprowadzeniu całej procedury planistycznej z uwzględnieniem również pozytywnego uzgodnienia Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej, Państwowego Gospodarstwa Wodnego, Wody Polskie w Krakowie w dniu 22 grudnia 2021 r. Rada Gminy Nowy Targ Uchwałą Nr XXVIII/305/2021 przyjęła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla obszarów: "Harkłowa - 1", "Harkłowa 2" i "Harkłowa 3".

Uzasadnienie prawne

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie, zważył co następuje.

Na wstępie należy wskazać, że na mocy § 1 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz. U. z 2020 r. poz. 491 z późn. zm.) w okresie od dnia 20 marca 2020 r. do odwołania na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej ogłoszono stan epidemii w związku z zakażeniami wirusem SARS-CoV-2, który został odwołany z dniem 16 maja 2022 r. na mocy rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 12 maja 2022 r. (Dz. U. z 2022 r. poz. 1027). Zgodnie z brzmieniem art. 15z§4 ust. 2 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2020 r. poz. 374 z późn. zm.) w brzmieniu obowiązującym od dnia 3 lipca 2021 r., wprowadzonym art. 4 pkt 3 ustawy z dnia 28 maja 2021 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2021 r. poz.

1090), w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19 oraz w ciągu roku od odwołania ostatniego z nich, wojewódzkie sądy administracyjne przeprowadzają rozprawę wyłącznie przy użyciu urządzeń technicznych umożliwiających prowadzenie jej na odległość z jednoczesnym bezpośrednim przekazem obrazu i dźwięku, z tym, że osoby w niej uczestniczące nie muszą przebywać w budynku sądu. W myśl art. 15z§4 ust. 3 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. przewodniczący może zarządzić przeprowadzenie posiedzenia niejawnego, jeżeli uzna rozpoznanie sprawy za konieczne, a nie można przeprowadzić jej na odległość z jednoczesnym bezpośrednim przekazem obrazu i dźwięku. Na posiedzeniu niejawnym w tych sprawach sąd orzeka w składzie trzech sędziów. W rozpoznawanej sprawie strony postępowania zostały wezwane o podanie, czy wnoszą o przeprowadzenie rozprawy zdalnej, a jeżeli tak - to o wskazanie adresu elektronicznego na platformie ePUAP - w terminie 7 dni od dnia doręczenia - pod rygorem przyjęcia, że strona nie ma możliwości technicznych uczestniczenia w rozprawie zdalnej. Strony postępowania nie zajęły w zakreślonym terminie stanowiska, dlatego też zarządzeniem Przewodniczącego Wydziału sprawa została skierowana do rozpoznania na posiedzeniu niejawnym.

Zgodnie z art. 3 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 329 z późn. zm., dalej też jako "p.p.s.a."), sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej i stosują środki określone w ustawie. Stosownie do art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a., kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje między innymi orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego. Stosownie do art. 134 § 1 p.p.s.a. sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy, nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną. W myśl art. 135 p.p.s.a. sąd stosuje przewidziane ustawą środki w celu usunięcia naruszenia prawa w stosunku do aktów lub czynności wydanych lub podjętych we wszystkich postępowaniach prowadzonych w granicach sprawy, której dotyczy skarga, jeżeli jest to niezbędne dla końcowego jej załatwienia. Sąd uwzględniając skargę na akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5, stwierdza nieważność aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności (art. 147 § 1 p.p.s.a.).

Przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie jest uchwała nr XXVIII/305/2021 Rady Gminy Nowy Targ z dnia 22 grudnia 2021 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszarów: "Harkłowa - 1", "Harkłowa - 2", i "Harkłowa - 3", opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Małopolskiego z dnia 12 stycznia 2022 r. poz. 521.

Zgodnie z art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 559 z późn. zm. - dalej też jako "u.s.g.") każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone

uchwałą lub zarządzeniem, podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego.

Skarga składana w trybie art. 101 ust. 1 u.s.g. nie ma charakteru *actio popularis*, zatem do jej wniesienia nie legitymuje sama sprzeczność z prawem zaskarżonej uchwały, lecz konieczne jest wykazanie związku między sferą indywidualnych praw i obowiązków podmiotu skarżącego a kwestionowanym aktem, skutkującym naruszeniem jego interesu prawnego. Legitymacja do wniesienia skargi na plan miejscowy do sądu administracyjnego przysługuje nie temu, kto ma w tym interes prawny, ale temu, czyj interes prawny został naruszony zaskarżonym rozstrzygnięciem, przy czym naruszenie interesu prawnego podmiotu wnoszącego skargę musi mieć charakter bezpośredni, indywidualizowany, obiektywny i realny, a na skarżącym ciąży obowiązek wykazania związku pomiędzy zaskarżoną uchwałą a jego indywidualną sytuacją prawną (por. np. uzasadnienia wyroków NSA: z dnia 17 października 2017 r., sygn. II OSK 2559/16, z dnia 14 lutego 2019 r., sygn. II OSK 64/17).

II OSK 2559/16, z dnia 14 lutego 2019 r., sygn. II OSK 64/17).

Na gruncie niniejszej sprawy skarżący wywodzą swój interes prawny z prawa własności nieruchomości, wskazując, że K. Z. jest właścicielem nieruchomości składającej się z działki nr (...) i nr (...), dla której jest prowadzona księga wieczysta nr (...), W. C. jest współwłaścicielem nieruchomości składającej się z działki nr (...), dla której jest prowadzona księga wieczysta nr (...), a J. P. jest właścicielem nieruchomości składającej się z działki nr (...), dla której jest prowadzona księga wieczysta nr (...). Skarżący podnoszą, że zaskarżona uchwała w sposób nieuprawniony narusza ich własność, w tym prawo do o zabudowy nieruchomości, co czyni z naruszeniem zapisów studium.

Wobec tego należy uznać, że wskazani skarżący wykazali, że doszło do naruszenia ich interesu prawnego lub uprawnienia zaskarżoną uchwałą.

W kontekście wykazanego naruszenia interesu prawnego, odnosząc się do reguł obowiązujących przy rozpatrywaniu skarg na uchwały dotyczące planów miejscowych, należy zaznaczyć, że wykazanie przez skarżącego naruszenia jego interesu prawnego jest nie tylko warunkiem skutecznego wniesienia skargi w trybie art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, ale też determinuje zakres merytorycznej kontroli zaskarżonego aktu. Rozstrzyganie przez Sąd dotyczy bowiem tych części planu miejscowego, których ustalenia pozostają w związku z indywidualnym interesem skarżącego i powodują dla niego następstwa w postaci ograniczenia bądź pozbawienia konkretnych uprawnień właścicielskich do danej nieruchomości. Przewidziany w art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym obowiązek badania przez Sąd zasad sporządzenia planu miejscowego nie oznacza, że kontrola i rozstrzyganie dotyczy ustaleń planu w zakresie terenów nie obejmujących nieruchomości, do której tytuł prawny ma podmiot wnoszący skargę.

Oznacza to, że przedmiotem badania pod względem zgodności z prawem jest cała uchwała w sprawie

planu, jednakże w przypadku stwierdzenia naruszenia zasad sporządzania planu lub istotnego trybu sporządzania planu, sąd może orzec o stwierdzeniu nieważności uchwały, ale tylko w części wyznaczonej granicami interesu prawnego skarżącego. Jeśli zatem skarżący wywodzi swój interes z prawa własności nieruchomości - jak ma to miejsce na gruncie niniejszej sprawy - to stwierdzenie nieważności tego planu powinno nastąpić tylko w odniesieniu do części tego planu dotyczącej tych nieruchomości. Przyjęcie poglądu, że w sytuacji zaskarżenia uchwały w sprawie miejscowego planu w trybie art. 101 ust. 1 u.s.g., sąd może stwierdzić nieważność całej uchwały, niezależnie od tego, czy stwierdzone naruszenia odnoszą się do całości planu, czy tylko części, która odnosi się do nieruchomości skarżącego, prowadzi w efekcie do wypaczenia istoty skargi z art. 101 ust. 1 u.s.g., gdyż skarga taka staje się w efekcie narzędziem do eliminowania z obrotu prawnego uchwał w całości, bez względu na to, czy stwierdzone naruszenia przy jej procedowaniu miały jakikolwiek wpływ na interes prawny skarżącego. Przez to nie różni się ona niczym od skargi organu nadzoru składanej w trybie art. 93 ust. 1 u.s.g., której celem jest wyeliminowanie z obrotu sprzecznej z prawem uchwały organu samorządu (por. np. uzasadnienia do wyroków NSA: z dnia 5 czerwca 2014 r., sygn. II OSK 117/13, z dnia 24 listopada 2016, sygn. II OSK 1565/16, z dnia 18 czerwca 2020, sygn. II OSK 334/20).

Podstawą uwzględnienia skargi na uchwałę dotyczącą planu jest wyłącznie naruszenie obiektywnego porządku prawnego oraz przekroczenie przysługującego gminie, z mocy art. 3 ust. 1 oraz art. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 503, dalej też jako "u.p.z.p." lub "u.p.z.p."), władztwa planistycznego. Szczegółowe zasady oraz tryb podejmowania uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zawarte zostały w u.p.z.p. Regulacje te bezwzględnie wiążą radę gminy w stanowieniu prawa miejscowego, a konsekwencje ich niedotrzymania, określił sam ustawodawca w art. 28 ust. 1 u.p.z.p. Na mocy przywołanego przepisu, istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Z treści przepisu art. 28 ust. 1 u.p.z.p. wynika, że przewiduje on trzy rodzaje wad planu miejscowego powodujących jego nieważność, tj. istotne naruszenie zasad sporządzania planu, istotne naruszenie trybu jego sporządzania oraz naruszenie właściwości organów uczestniczących w procesie jego sporządzania.

Pojęcie zasad sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego należy wiązać ze sporządzeniem aktu planistycznego, a więc merytoryczną zawartością aktu planistycznego (część testowa, graficzna i załączniki), zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej.

Tryb sporządzania planu odnosi się do sekwencji czynności, jakie podejmuje organ w celu doprowadzenia do uchwalenia planu miejscowego poczynwszy od uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu, a

skończywszy na uchwaleniu planu. Zaniechanie którejś z czynności może stanowić istotne naruszenie trybu, skutkujące nieważnością uchwały w całości lub części.

Skarga zasługuje na uwzględnienie.

Zasadny jest podniesiony zarzut naruszenia zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określaniu przeznaczenia nieruchomości skarżących wbrew nakazowi zachowania zgodności planu ze studium.

Zgodnie z zapisami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Nowy Targ (uchwała z dnia 20 marca 2012 r.) nieruchomości skarżących znajdują się w terenach zabudowy mieszkaniowo - usługowej (MU3).

Tereny zabudowy mieszkaniowo - usługowej (MU3) stanowią element terenów zabudowy mieszkaniowo - usługowej ("MU"). Stosownie do treści studium (część studium: kierunki zagospodarowania przestrzennego Gminy Nowy Targ punkt 3.2.1.) "tereny zabudowy mieszkaniowo-usługowej ("MU") tworzą podstawową strukturę osadniczą gminy, w obrębie historycznie wykształconych jednostek osadniczych, a także na obszarach dalszego ich rozwoju, wyznaczonych w studium. Tereny obejmują zabudowę mieszkaniową jednorodzinną, zabudowę zagrodową oraz różnorodną zabudowę usługową. Zakres działalności usługowej w terenach "MU" może obejmować usługi o charakterze publicznym (z zakresu edukacji, zdrowia, kultury, kultu religijnego, administracji, bezpieczeństwa publicznego, itp.) jak i komercyjnym (handel, gastronomia, rzemiosło usługowe itp.), w tym z zakresu turystyki (gospodarstwa agroturystyczne, ośrodki, hotele, motele, pensjonaty itp.). W ustaleniach miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego warunki i zasady prowadzenia działalności gospodarczej powinny być określone stosownie do specyfiki miejsca. Z uwagi na potrzebę kształtowania właściwych warunków środowiskowych, w obrębie terenów "MU" mogą być wyodrębniane rejonry o funkcji wyłącznie mieszkaniowej (ewentualnie z dopuszczeniem usług podstawowych dla potrzeb mieszkańców, czy rekreacji i turystyki - zwłaszcza w terenach "MU4") a także rejonry koncentrujące działalność gospodarczą (usługową, rzemieślniczą, produkcyjną) przy wyłączeniu funkcji mieszkaniowych."

Wobec zróżnicowanej struktury i charakteru występujących na obszarze gminy układów zabudowy, w obrębie terenów mieszkaniowo-usługowych "MU" wyróżniono cztery kategorie terenów: MU1, MU2, MU3 i MU4.

Tereny MU3 (w których znajdują się nieruchomości skarżących) stanowią zabudowę w obrębie jednostek osadniczych gminy. "Obejmują ogół terenów inwestycyjnych na obszarze całej gminy, o zróżnicowanych warunkach, w tym:

- tereny zabudowane położone poza obszarem zwartych układów wsi, tereny wolne od zabudowy, o

przeznaczeniu inwestycyjnym, ustalonym w obowiązujących planach miejscowych,

- perspektywiczne tereny rozwoju inwestycyjnego wskazane w studium.

Lokalizowana w tych terenach zabudowa może być kształtowana bardziej swobodnie niż w terenach "MU1" i "MU2", z uwagi na mniejsze ograniczenia wynikające z charakteru istniejącej zabudowy.

Wskaźniki określające stopień intensywności wykorzystania terenu powinny być ustalane na poziomie:

. w zabudowie mieszkaniowej:

- powierzchnia zabudowy - nie więcej niż 40% powierzchni terenu inwestycji,

- powierzchnia terenu biologicznie czynnego - nie mniej niż 40% powierzchni terenu inwestycji,

. w zabudowie usługowej:

- powierzchnia zabudowy - nie więcej niż 50% powierzchni terenu inwestycji,

- powierzchnia terenu biologicznie czynnego - nie mniej niż 30% powierzchni terenu inwestycji."

Ponadto dla tych terenów nie przewiduje się wprowadzania intensywnych form zabudowy, w szczególności budownictwa wielorodzinnego jak również zabudowy jednorodzinnej w układzie szeregowym. Zabudowę w układzie zwartym dopuszcza się wyłącznie jako kontynuację istniejących zespołów o takim charakterze.

Studium w odniesieniu do terenów mieszkaniowo-usługowych MU nie przewiduje innego, oprócz ukierunkowanego na zabudowę kierunku zagospodarowania. Oznacza to, że zgodne ze studium jest tylko takie przeznaczenie tych terenów, które zakłada możliwość ich zabudowania.

Dlatego też przeznaczając nieruchomości skarżących pod tereny pod tereny gruntów rolnych (R8) z wyłączeniem możliwości zabudowy, organ planistyczny uczynił to w sposób niezgodny ze studium, co stanowi naruszenie art. 9 ust. 4 oraz art. 15 ust. 1 zd. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Stosownie do powołanych przepisów ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych, natomiast wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem, wraz z uzasadnieniem. Ponadto w myśl art. 20 ust. 1 zd. 1 tej ustawy plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu oraz sposobie realizacji, zapisanych w planie, inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy, oraz zasadach ich finansowania, zgodnie z przepisami o finansach publicznych.

Jak wynika z przytoczonych powyżej zapisów studium nie jest możliwe znalezienie wspólnej płaszczyzny między zapisami studium, które stanowią o funkcji (zabudowie) mieszkaniowo - usługowej, a zapisami planu, który przeznacza nieruchomości skarżącej pod tereny rolne. To z kolei stanowi o naruszeniu zasad

sporządzania planu miejscowego. Brak zgodności między ustaleniami planu miejscowego a studium jest tak daleki, że powyższe naruszenie należy zakwalifikować jako istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, co w świetle art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowi o nieważności uchwały w zaskarżonej części.

Na marginesie wypada zauważyć, że jak wynika z treści odpowiedzi na skargę istniejąca we wskazanym zakresie niezgodność planu miejscowego ze studium nie budzi wątpliwości również Gminy, z tym jednak zastrzeżeniem, że w ocenie Gminy uzasadnieniem przeznaczenia nieruchomości skarżących pod tereny rolnicze (R8), które ma świadczyć o legalności uchwały w tej części, jest treść uzgodnienia projektu planu miejscowego z Dyrektorem Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej - dalej też jako "Dyrektor RZGW". Stanowisko to jednak nie jest uzasadnione.

W pierwszej kolejności trzeba zwrócić uwagę, że w toku procedury planistycznej, stosownie do art. 17 pkt 6 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, projekt planu podlega zarówno opiniowaniu jak i uzgodnieniom z właściwymi organami. Zarówno opiniowanie jak i uzgodnienie stanowi formę współdziałania organów administracji.

Opiniowanie jest najluźniejszą formą współdziałania podmiotów administracji. Podmiot zasięgający opinii nie jest prawnie związany stanowiskiem podmiotów współdziałających. Celem opiniowania jest w zasadzie poszerzenie wiedzy danego podmiotu (organu planistycznego) o problemie, wzbogacenie obrazu sprawy dzięki innemu spojrzeniu podmiotu opiniującego. Opinia nie jest wiążąca dla organu zasięgającego opinii. (por. Stanisław Biernat, Działanie wspólne w administracji państwowej, Wrocław - Warszawa - Kraków - Gdańsk 1979, s. 81-85).

Ścisłą formą współdziałania jest działanie "w uzgodnieniu". Uzgodnienie polega na wyrażeniu zgody na treść zawartą w projekcie uchwały. Podmiotu uzgadniające są w sprawach leżących w ich zakresie działania kompetentne do oceny projektu. Posiadają - jako organy wyspecjalizowane - odpowiedni zasób wiedzy i doświadczenia, który pozwala na zastosowanie w regulacjach uchwał rozwiązań optymalnych uwzględniających specyfikę poszczególnych dziedzin (por. D. Dąbek, Prawo miejscowe samorządu terytorialnego, Bydgoszcz - Kraków, 2003, s. 283-284 oraz M. Kotulski, Legislacja administracyjna w planowaniu przestrzennym (w:) red. M. Stahl, Z. Duniewska, Legislacja administracyjna. Teoria, orzecznictwo, praktyka, W-wa 2012, s. 431)

Celem uzgodnienia jest rozszerzenie kręgu podmiotów uczestniczących we współdecydowaniu o określonym problemie mającym charakter kompleksowy. Uzgodnienie zakłada zgodność i jednolitość poglądów i stanowisk podmiotów uczestniczących w uzgodnieniu (tzn. podmiotu występującego o uzgodnienie i podmiotu uzgadniającego). Oznacza to, że uzgodnienie - w przeciwieństwie do opinii - ma

wiązący charakter (por. Stanisław Biernat, Działanie wspólne w administracji państwowej, Wrocław - Warszawa - Kraków - Gdańsk 1979, s. 81-85).

Dlatego też w przypadku uzgodnienia, pozytywne stanowisko organu jest warunkiem uchwalenia w danej postaci planu miejscowego. Natomiast w przypadku opinii, nawet negatywne stanowisko organu opiniującego nie stoi na przeszkodzie w uchwaleniu planu miejscowego w kształcie przygotowanym przez organ sporządzający projekt planu (por. Z. Niewiadomski, Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Warszawa 2004, s. 214).

Na gruncie przedmiotowej sprawy projekt planu został uzgodniony z Dyrektorem RZGW. Uzgodnienia tego organ planistyczny nie mógł zignorować i był zobligowany do wprowadzenia do projektu planu takich zapisów, jakie wynikały z uzgodnienia. Przeprowadzenie uzgodnienia, jego wiążący charakter i przez to konieczność jego uwzględnienia w projekcie planu miejscowego nie oznacza jednak możliwości wyłączenia czy też osłabienia ustawowej regulacji, nakazującej organom gminy sporządzenia planu zgodnie z zapisami studium. Innymi słowy jeżeli projekt planu miejscowego, w wyniku przeprowadzonych uzgodnień otrzymuje treść, która nie jest zgodna ze studium, to ze względu na wiążącą organ planistyczny treść studium nie jest możliwe uchwalenie planu miejscowego o takiej treści, jaka nadana została w drodze uzgodnienia. Nie może przy tym budzić także wątpliwości, że konieczność zachowania zgodności ze studium nie wpływa w żadnej mierze na wiążący charakter uzgodnienia. W takiej sytuacji sprzeczności między zapisami studium a uzgodnieniem organ planistyczny nie może w sposób niewadliwy przygotować a następnie uchwalić planu miejscowego. Przy zachowaniu treści uzgodnienia, organy gminy chcąc uchwalić plan miejscowy powinny dążyć w pierwszej kolejności do zmiany studium w zakresie, w jakim jest ono sprzeczne z uzgodnieniem.

O ile zatem słuszne jest stanowisko Gminy, że organ planistyczny nie mógł zignorować uzgodnienia projektu planu i w konsekwencji nie mógł przygotować projektu planu, który nie uwzględniałby dokonanych uzgodnień, to jednak organ nie mógł także naruszyć zasady nakazującej zachowanie zgodności między planem miejscowym a studium, co wynika z art. 9 ust. 4 oraz art. 15 ust. 1 zd. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu.

Uwzględniając tymczasem w treści planu miejscowego uzgodnienie, organ planistyczny doprowadził do sporządzenia projektu planu sprzecznego ze studium. Powyższe stanowi o zasadności wniesionej skargi.

Niezależnie trzeba także wskazać, że w takiej sytuacji organ planistyczny powinien albo zaskarżyć wydane uzgodnienie, albo odstąpić od sporządzania planu miejscowego i w pierwszej kolejności zmienić studium w taki sposób, aby uwzględniało wskazania organu uzgadniającego.

Mając na uwadze powyższe sąd na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. stwierdził nieważność zaskarżonej

uchwały w części.

Wobec nieuzupełnienia braków formalnych skargi przez H. W., M. B., M. H., E. K. oraz H. C., skargi ich zostały odrzucone, na zasadzie art. 58 § 1 pkt 3 p.p.s.a.

O kosztach orzeczono w oparciu o art. 200 p.p.s.a. w zw. z art. 205 § 1 p.p.s.a. Na kwotę zasądzonych kosztów dla każdego ze skarżących składa się uiszczony wpis w kwocie 300 zł.