



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 19 września 2019 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie
w składzie następującym:

Przewodniczący: Sędzia WSA Mirosław Bator
Sędziowie: WSA Magda Froncisz
WSA Tadeusz Kielkowski (spr.)
Protokolant: starszy sek. sądowy Beata Stefańczyk

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 5 września 2019 r.
sprawy ze skargi
na uchwałę Nr XVIII/101/2016 Rady Gminy Michałowice
z dnia 29 lutego 2016 r.
w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego
Gminy Michałowice dla obszaru Gmina Michałowice Północ

- I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w § 22 ust. 2: pkt 1 w zakresie słów „oraz budynki, budowle i urządzenia służące produkcji rolniczej, ogrodniczej, szkółkarskiej oraz przetwórstwu rolno – spożywczemu, w tym budynki do sprzedaży produktów rolnych, produktów ogrodnictwa, szkółkarstwa i przetwórstwa rolno – spożywczego”, pkt 4 w zakresie słów „zewnątrzne schody, rampy, pochylnie i podjazdy, miejsca postojowe, place manewrowe i składowe dla produktów rolnych i opału”, pkt 5 w zakresie słów „przechowalnie, pieczarkarnie, szklarnie, tunele i bloki foliowe” – w odniesieniu do terenu oznaczonego w części graficznej (rysunek planu) symbolem „E.RM.02”;
- II. stwierdza nieważność części graficznej zaskarżonej uchwały (rysunek planu) w zakresie oznaczenia symbolem „E.RM.02” terenu działki ewidencyjnej nr 287 obręb 5 Maślomiąca Gmina Michałowice;

kwotę 480 zł



Na oryginalne właściwe podpisy
Za zgodność
Starszy Referent Sądowy
Anna Bubula

UZASADNIENIE

Rada Gminy Michałowice uchwałą z dnia 29 lutego 2016 r. nr XVIII/101/2016 uchwaliła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego Gminy Michałowice dla obszaru Gmina Michałowice Północ (dalej jako „MPZP Michałowice Północ”).

Pismem dnia 30 maja 2016 r.

– po uprzednim wezwaniu organu do sunięcia naruszenia prawa – zaskarżyli powyższą uchwałę w całości do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie. Skarżący zarzucili zaskarżonej uchwale: 1) naruszenie art. 9 ust. 4 w zw. art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez przyjęcie uchwały Rady Gminy Michałowice nr XVIII/101/2016 z dnia 29 lutego 2016 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Michałowice dla obszaru Gmina Michałowice Północ pomimo sprzeczności ustaleń MPZP Michałowice Północ w zakresie obszaru E.RM.02 (§ 22 MPZP Michałowice Północ) z obowiązującym Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Michałowice uchwalonego uchwałą Rady Gminy Michałowice nr XVIII/116/2012 z dnia 29 marca 2012 r. (dalej: Studium zagospodarowania Michałowice); 2) naruszenie art. 1 ust. 2 pkt. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez ukształtowanie warunków zabudowy w obszarze E.RM.02 (§ 22 MPZP Michałowice Północ) w sposób niezgodny z zasadą ładu urbanistycznego. Ponadto skarżący podnieśli zarzut naruszenia prawa procesowego – zarzut naruszenia art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez przyjęcie uchwały Rady Gminy Michałowice nr XVIII/101/2016 z dnia 29 lutego 2016 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Michałowice dla obszaru Gmina Michałowice Północ bez rozstrzygnięcia przez Radę Gminy o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu miejscowego MPZP Michałowice Północ, nieuwzględnionych przez Wójta Gminy Michałowice, w indywidualnym głosowaniu po przeprowadzeniu na ww. temat dyskusji. Skarżący wniesli o

stwierdzenie nieważności MPZP Michałowice Północ w całości oraz o zasądzenie na ich rzecz kosztów postępowania. Uzasadniając swój interes prawny skarżący wskazali, że są właścicielami nieruchomości stanowiących działki gruntowe nr 357/3, 287, 286/2, 286/1, 264/2, 275/4, 283/4 obr. 5 Masłomiąca, Gmina Michałowice, położonych przy ul. Choinkowej i Zielonej w gminie Michałowice. Działka nr 287 obr. 5 Masłomiąca, Gmina Michałowice leży bezpośrednio w obszarze oznaczonym w załączniku graficznym MPZP Michałowice Północ symbolem E.RM.02, którego dotyczą postanowienia § 22 MPZP Michałowice Północ, w związku z czym bezpośrednio dotyczą jej postanowienia i ograniczenia dotyczące dopuszczalnej zabudowy na tym obszarze, natomiast działki 357/3, 286/2, 286/1, 264/2, 286/2, 275/4, 283/4 obr. 5 Masłomiąca, Gmina Michałowice leżą w bezpośrednim sąsiedztwie tego obszaru i mogą być przedmiotem wszelkiego rodzaju immisji naruszających prawo własności w/w nieruchomości przysługujące skarżącym, na skutek lokalizacji na obszarze oznaczonym symbolem LRM.02 obiektów i urządzeń dopuszczalnych zgodnie z postanowieniami planu (produkcja i przetwórstwo żywności, składu opału itp.), a także mogą być poszkodowani z uwagi na wystąpienie skutków związanych z lokalizacją takiej zabudowy w całej okolicy, jak np. znacznego zwiększenia ruchu, degradacji środowiska naturalnego, zanieczyszczeń gleby i powietrza. Ponadto, zasady wykorzystania obszaru oznaczonego w MPZP Michałowice symbolem E.RM.02 zostały ukształtowane z naruszeniem zasad ładu przestrzennego i z pominięciem wymogów ochrony środowiska naturalnego, czym został naruszony interes prawny skarżących do zgodnego z prawem, zasadami ładu urbanistycznego oraz zasadami ochrony środowiska określenia przeznaczenia nieruchomości w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, wynikający z art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Na skutek ukształtowania zapisów planu w sposób niezgodny z postanowieniami Studium zagospodarowania Michałowice bezprawnie zostały ograniczone możliwości wykorzystania ich nieruchomości, w sposób nie przewidziany w Studium, a jednocześnie na tym terenie zostały dopuszczona lokalizacja zabudowań i urządzeń zarówno nie ujętych w Studium zagospodarowania Michałowice jak i naruszających zasady kształtowania ładu przestrzennego i wymogi ochrony środowiska, w wyniku czego mogą zostać naruszone w przyszłości prawa własności nieruchomości skarżących położonych w obszarze oznaczonym w MPZP Michałowice symbolem E.RM.02 oraz w sąsiedztwie tego obszaru.

Uzasadniając postawione uchwale zarzuty skarżący wskazali, że zgodnie z § 22 MPZP Michałowice Północ, wyznaczone zostały tereny zabudowy zagrodowej i gospodarki rolnej, oznaczone na obszarze planu symbolem RM. Obszar taki został między innymi wyznaczony w miejscowości Masłomiąca i oznaczony symbolem E.RM.02. Jako przeznaczenie podstawowe tego terenu przewidziano: 1) zabudowę zagrodową obejmującą budynki mieszkalne, budynki gospodarcze i inwentarskie oraz budynki, budowle i urządzenia służące produkcji rolniczej, ogrodniczej, szkółkarskiej oraz przetwórstwu rolno-spożywczemu, w tym budynki do sprzedaży produktów rolnych, produktów ogrodnictwa, szkółkarstwa i przetwórstwa rolno-spożywczego; 2) uprawy polowe, rolnicze użytki zielone, uprawy ogrodnicze i sady; 3) obiekty, sieci i urządzenia infrastruktury technicznej, przyłącza i urządzenia instalacyjne do budynków, zbiorniki przeciwpożarowe oraz do celów nawodnień upraw rolniczych, ogrodniczych i szkółkarskich; 4) dojazdy i dojścia do budynków, zewnętrzne schody, rampy, pochylnie i podjazdy, miejsca postojowe, place manewrowe i składowe dla produktów rolnych i opału; 5) budynki garażowe, wiaty i altany, przechowalnie, pieczarkarnie, szklarnie, tunele i bloki foliowe, ogrodzenia. Jako przeznaczenie dopuszczalne tych terenów przewidziano ogólnodostępne, niekubaturowe urządzenia turystyki i rekreacji takie, jak np. ścieżki rowerowe, szlaki turystyczne z towarzyszącymi elementami małej architektury oraz elementy infrastruktury technicznej innej niż wymienione powyżej. Umożliwiono także utrzymanie istniejącej zabudowy usługowej, nie związanej bezpośrednio z produkcją rolniczą, z możliwością remontów, przebudowy i rozbudowy przy zwiększeniu powierzchni zabudowy nie więcej niż 50% powierzchni istniejącej, z możliwością zmiany sposobu użytkowania na cele związane z prowadzeniem gospodarstwa rolnego. Ponadto, na terenie E.RM.02 dopuszczono utrzymanie istniejących usług w tym ogrodnictwa.

Odnosnie zarzutu naruszenia art. 9 ust. 4 w zw. art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (dalej jako „u.p.z.p.”) wskazano, że ustalenia MPZP Michałowice Północ rażąco odbiegają od ustaleń Studium zagospodarowania Michałowice, w części odnoszącej się do obszaru oznaczonego w MPZP Michałowice Północ jako E.RM.02, a w rezultacie do uchwalenia MPZP Michałowice Północ doszło z rażącym naruszeniem prawa. W ocenie skarżących analiza zapisów MPZP Michałowice Północ oraz Studium

zagospodarowania Michałowice prowadzi do wniosków, że wzajemne ustalenia tych dokumentów są nie tylko niezgodne ze sobą, ale wprost sprzeczne. Zgodnie z postanowieniami Studium zagospodarowania Michałowice, działki nr 255/1 i 296/1 obr. 5 Masłomiąca, Gmina Michałowice, przeznaczone są na tereny zabudowy usługowej, oznaczone literą U na rysunku Studium zagospodarowania Michałowice. Zgodnie z pkt 1.3.2.1 Studium zagospodarowania Michałowice, głównym przeznaczeniem terenów zabudowy usługowej jest lokalizacja zabudowy usługowej, z wykluczeniem lokalizacji zabudowy wielorodzinnej, a także inwestycji, których uciążliwość może wykraczać poza granice działki, do której prowadzący działalność ma tytuł prawny. Jednocześnie Studium zagospodarowania Michałowice dopuszcza wydzielenie na tych obszarach terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej lub mieszkaniowo-usługowej oraz obiektów rzemiosła i drobnej wytwórczości, handlu hurtowego, obiektów składów i magazynów. Tymczasem, zgodnie z postanowieniami MPZP Michałowice Północ, działki nr 255/1 i 296/1 obr. 5 Masłomiąca, Gmina Michałowice, znajdują się w obszarze oznaczonym symbolem E.RM.02 tj. w obszarze zabudowy zagrodowej. Stanowi to o rażącej sprzeczności ustaleń MPZP Michałowice Północ z ustaleniami Studium zagospodarowania Michałowice. Nie ulega żadnej wątpliwości, iż zarówno ogólny charakter zabudowy zagrodowej, jak i parametry dopuszczalnej zabudowy, przewidziane dla obszaru E.RM.02, są zupełnie odmienne od charakteru zabudowy usługowej. Ponadto wysokości budynków, a także wskaźnik minimalnej powierzchni biologicznej działek określone w MPZP Michałowice Północ dla obszaru E.RM.02 są różne od ustaleń Studium zagospodarowania Michałowice i nie pozwalają na lokalizację zabudowy dopuszczalnej zgodnie z postanowieniami tego studium. Dlatego też postanowienia § 22 MPZP Michałowice Północ są rażąco sprzeczne z postanowieniami Studium zagospodarowania Michałowice. Ponadto pozostała część obszaru oznaczonego symbolem E.RM.02 w MPZP Michałowice Północ, poza działkami nr 255/1 i 296/1 obr. 5 Masłomiąca, Gmina Michałowice, o których mowa powyżej, znajduje się w obszarze oznaczonym w Studium zagospodarowania Michałowice symbolem MN, i przeznaczona jest na tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, obejmujące, zgodnie z pkt. 1.3.2.1 Studium zagospodarowania Michałowice, obszary zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej wolnostojącej i bliźniaczej z dopuszczeniem zabudowy usługowej, zabudowy zagrodowej, a także tereny zieleni urządzonej oraz infrastruktury technicznej i drogowej. W Studium zagospodarowania przestrzennego

dopuszczono na etapie sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wydzielenie terenów: zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, zabudowy zagrodowej, zabudowy usługowej oraz zabudowy mieszkaniowo-usługowej, czy rekreacyjnej. Z powyższego zdawałby się wynikać wniosek, iż ustalenia MPZP Michałowice Północ są zgodne z ustaleniami Studium zagospodarowania Michałowice, ponieważ studium dopuszcza wydzielenie w tym miejscu obszarów zabudowy zagrodowej. Jednakże zabudowa dopuszczona na terenie oznaczonym symbolem E.RM.02 w MPZP Michałowice Północ, zgodnie z §22 MPZP Michałowice Północ nie jest wyłącznie zabudową zagrodową, a stanowi de facto w znacznej części zabudowę usługową lub nawet przemysłową. Ani przepisy prawa ani też zapisy Studium zagospodarowania Michałowice nie zawierają definicji legalnej pojęcia zabudowa zagrodowa. Jednakże w orzecznictwie sądów administracyjnych definicja taka została sformułowana. „Pojęcie zabudowy zagrodowej należy zdefiniować jako zespół budynków obejmujący wiejski dom mieszkalny i zabudowania gospodarskie, położony w obrębie jednego podwórza”. Jak wynika z powyższej definicji, za zabudowę zagrodową można uznać zwyczajne zabudowania gospodarskie służące do prowadzenia gospodarstwa rolnego, takie jak stajnie, stodoły, spichlerze i inne budynki służące bezpośrednio gospodarstwu rolnemu oraz położone przy domu mieszkalnym. Zabudowy zagrodowej nie stanowią natomiast budynki przeznaczone do przemysłowej produkcji rolnej (jak fermy, stajnie wielkopowierzchniowe, szklarnie wielkopowierzchniowe), przetwórstwa spożywczego czy prowadzenia działalności usługowej (sklepy, centra handlowe, centra ogrodnicze, składy materiałów rolniczych, składy innych materiałów). Tak też należy rozumieć zapisy dopuszczające zabudowę zagrodową na obszarach oznaczonych symbolem MN w Studium zagospodarowania Michałowice. Tymczasem, zgodnie z § 22 MPZP Michałowice Północ, poprzez zabudowę zagrodową rozumie się budynki mieszkalne, budynki gospodarcze i inwentarskie oraz budynki, budowle i urządzenia służące produkcji rolniczej, ogrodniczej, szkółkarskiej oraz przetwórstwu rolno-spożywczemu, w tym budynki do sprzedaży płodów rolnych, produktów ogrodnictwa, szkółkarstwa i przetwórstwa rolno-spożywczego. Tak szerokie określenie budynków składających się na zabudowę zagrodową znacznie wykracza poza definicję zabudowy zagrodowej, a więc także poza zapisy Studium zagospodarowania Michałowice. Ponadto, zgodnie z § 22 MPZP Michałowice Północ na terenach zabudowy zagrodowej dopuszcza się także lokalizację placów manewrowych i składowych dla

plodów rolnych i opału, a także lokalizacje przechowalni, pieczarkarni, szklarni, tunelów i bloków foliowych. Trudno wskazać, co wspólnego z zabudową zagrodową mają place manewrowe i składy opału, a także duże szklarnie, pieczarkarnie, tunele i bloki foliowe. Takie urządzenia mogą służyć jedynie prowadzeniu działalności gospodarczej na terenie tych nieruchomości, co więcej także w zakresie zupełnie nie związanym z rolniczym i zagrodowym przeznaczeniem nieruchomości, poprzez prowadzenie składów opału. Tak ukształtowane zapisy § 22 MPZP Michałowice Północ pozwalają de facto na prowadzenie na terenie tych nieruchomości np. składu węgla wraz z pełnym parkiem maszynowym, co stanowi rażące naruszenie postanowień Studium zagospodarowania Michałowice, mówiących o przeznaczenie tego terenu. Dlatego też, z uwagi na sposób określenia przeznaczenia obszaru E.RM.02 i dopuszczalnej zabudowy na tym obszarze, należy przyjąć, że zabudowa zagrodowa, o której mowa w Studium zagospodarowania Michałowice, jest rodzajowo zupełnie inna niż zabudowa zagrodowa, zdefiniowana w § 22 MPZP Michałowice Północ, wobec powyższego niewątpliwie zachodzi sprzeczność pomiędzy ustaleniami MPZP Michałowice Północ a ustaleniami Studium zagospodarowania Michałowice w zakresie terenu oznaczonego symbolem E.RM.02 w MPZP Michałowice Północ. Skarżący podnieśli dalej, że Studium zagospodarowania Michałowice, na obszarze objętym uchwalonym MPZP Michałowice Północ, nie przewidywało w ogóle obszarów przeznaczonych pod zabudowę zagrodową. Jedynie dopuszczalne było wydzielenie na etapie sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenów zabudowy zagrodowej z terenów przeznaczonych pod zabudowę jednorodzinną, jednak bez funkcji związanych z gospodarką rolną, opisanych w pkt. 13.2.1 Studium zagospodarowania Michałowice, przy obszarach oznaczonych symbolem RM – zabudowa zagrodowa wraz z funkcjami związanymi z gospodarką rolną.

Uzasadniając zarzut naruszenia art. 1 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, skarżący wskazali, że ukształtowanie zapisów § 22 MPZP Michałowice Północ nastąpiło z wyraźnym pogwałceniem zasady ładu urbanistycznego, poprzez ukształtowanie dopuszczalnej zabudowy w obszarze E.RM.02 w sposób rażąco sprzeczny z przeznaczeniem i obecnym zagospodarowaniem nieruchomości położonych w sąsiedztwie. Zgodnie z ustaleniami zawartymi w MPZP Michałowice Północ, tereny sąsiadujące z obszarem

E.RM.02 zostały przeznaczone na strefy zabudowy jednorodzinnej oraz tereny rolnicze. W bliskim sąsiedztwie znajdują się także tereny zielone, usytuowane na cennych przyrodniczo obszarach. Tymczasem § 22 MPZP Michałowice Północ dopuszcza na obszarze E.RM.02, obok zabudowy zagrodowej, lokalizacje budynków do sprzedaży produktów rolnych, produktów ogrodnictwa, szkółkarstwa i przetwórstwa rolno-spożywczego, a także lokalizacje placów manewrowych i składowych dla produktów rolnych i opału oraz przechowalni, pieczarkarni, szklarni, tunelów i bloków foliowych. Ustalenia te prowadzą do dopuszczenia lokalizowania obiektów handlowych i usługowych, a także przemysłowych (zakłady przetwórstwa rolno-spożywczego) na terenach przewidzianych pod zabudowę zagrodową, a otoczonych ze wszystkich stron przez tereny zabudowy jednorodzinnej, rolniczej oraz zielone. Obszar E.RM.02 nie znajduje się także przy żadnej drodze dojazdowej lub szlaku komunikacyjnym, a został wyznaczony wewnątrz innych obszarów, umożliwiające lokalizowanie tego rodzaju zabudowy, wewnątrz obszarów przeznaczonych pod zabudowę jednorodzinną i użytki rolnicze lub zielone, bez dobrego dostępu do dróg dojazdowych, a także bez zważania na potrzeby ochrony środowiska, stanowi jaskrawe naruszenie porządku urbanistycznego w rejonie. Obecnie tereny objęte obszarem E.RM.02 wykorzystywane są niemal w całości jako użytki rolne. Tereny działek, objętych w MPZP Michałowice Północ obszarem E.RM.02, stanowią użytki rolne klasy II. Z tego też powodu, w toku prac planistycznych, Minister Rolnictwa odmówił zgody na przeznaczenie tych gruntów w MPZP Michałowice Północ pod zabudowę jednorodzinną i usługową. Tymczasem, bez zgody Ministra Rolnictwa na odrobnienie tych gruntów, przeznaczone są one oficjalnie na zabudowę zagrodową, jednocześnie kształtując dopuszczalną zabudowę w taki sposób, by de facto dopuścić możliwość zagospodarowania gruntów pod zabudowę usługową. Ponadto § 22 MPZP Michałowice Północ przewiduje dopuszczalność utrzymania na obszarze E.RM.02 istniejących usług, w tym ogrodnictwa. Tymczasem, obecnie nie istnieją tam zgodnie z prawem żadne obiekty usługowe, a jedynie bloki foliowe, w których odbywać powinna się produkcja rolna.

W odniesieniu do zarzutu naruszenia art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym podano, że Rada Gminy Michałowice przyjęła uchwałę nr XVIII/101/2016 z dnia 29 lutego 2016 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy

Michałowice dla obszaru Gmina Michałowice Północ z istotnym naruszeniem trybu sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, rada gminy przyjmuje uchwałę w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu, nieuwzględnionych przez Wójta Gminy Michałowice. Rozstrzygnięcie to powinno mieć charakter indywidualny i odnosić się do poszczególnych uwag poniesionych przez wnioskodawców, po przeprowadzeniu dyskusji przez radę gminy nad tymi poprawkami. Rozstrzygnięcie o sposobie rozpatrzenia nieuwzględnionych przez organ wykonawczy gminy uwag do projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego powinno odbyć się w drodze indywidualnych głosowań, z zachowaniem zasady przeprowadzenia dyskusji nad poszczególnymi uwagami na forum rady gminy. W przypadku przyjmowania MPZP Michałowice Północ, nie przeprowadzono jednak żadnej dyskusji nad uwagami, w protokole brak także śladów głosowania nad poszczególnymi uwagami. Rozstrzygnięcie o nieuwzględnionych przez Wójta Gminy Michałowice uwagach do projektu MPZP Michałowice Północ zostało jedynie załączone do tej uchwały i przegłosowane wraz z nią. Rada Gminy pomijając indywidualne rozpatrzenie zgłoszonych uwag, nie dokonała powyższego wyważenia i przyznała prymat interesowi publicznemu, bez pochylenia się nad ewentualnym interesem indywidualnym poszczególnych mieszkańców Gminy.

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy Michałowice wniosła o jej oddalenie. W uzasadnieniu tego stanowiska organ wskazał zapisy zawarte w Studium w zakresie struktury funkcjonalno-przestrzennej i w zakresie funkcji i kierunkowego przeznaczenia obszaru oraz zawarte w części „Kierunki rozwoju zagospodarowania przestrzennego gminy Michałowice”. W szczególności przytoczono zapisy dotyczące obszarów oznaczonych symbolem MN i RM wywodząc, że wyznaczenie w planie terenu E.RM.02 nie powoduje naruszenia ustaleń Studium. Teren oznaczony w planie symbolem E.RM.02 zawiera się w przeważającej części w kategorii obszaru określonego w Studium jako MN – tj. obszary przeznaczone dla rozwoju zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, dla których zapisy Studium jednoznacznie dopuszczają możliwość realizacji m.in. zabudowy zagrodowej i wydzielenie terenów zabudowy zagrodowej liniami rozgraniczającymi. Organ nie zgodził się z zarzutem,

że ustalenia terenu zabudowy zagrodowej są sprzeczne ze Studium, jak i sprzeczne z prawem. Zdaniem organu bezpodstawny jest zarzut o przemysłowym charakterze terenu E.RM.02; dopuszczenie m.in. budowli i urządzeń służących produkcji rolniczej i przetwórstwu rolno-spożywczemu jest właściwe dla terenów zabudowy zagrodowej, gdzie funkcja mieszkalna połączona jest z funkcją rolniczą, a przy tym w planie postanowiono, że realizacja zabudowy musi pozostawać w zgodzie z przepisami o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz warunkami technicznymi, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. Jednocześnie wyjaśniono, że w pierwotnej wersji projektu teren E.RM.02 był przeznaczony pod zabudowę mieszkaniową i w części usługową, co zostało zakwestionowane decyzją Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, odmawiającą wyrażenia zgody na nierolnicze przeznaczenie znacznej części gruntów klas I – III. W konsekwencji w planie wyznaczono na terenie E.RM.02 zabudowę zagrodową z możliwością zabudowy mieszkaniowej i rolniczej, niewymagającej w świetle przepisów o ochronie gruntów rolnych i leśnych zgody Ministra Rolnictwa. Alternatywnym rozwiązaniem było przeprojektowanie terenów na tereny rolnicze z brakiem możliwości ich zabudowy. Ostateczna treść planu wynikała z uwzględnienia interesu społecznego i oczekiwań ludności co do możliwości zabudowy spornych terenów (ok. 66,25 ha). Ponadto wskazano, że wyznaczenie terenu E.RM.02 nie stanowi naruszenia ładu przestrzennego i nie zagraża wartościom przyrodniczym terenu. Rada Gminy odniosła się także szczegółowo do zarzutu naruszenia art. 20 ust. 1 u.p.z.p. Mianowicie podała, że każdy z radnych otrzymał projekt planu z załącznikami, w tym projektem załącznika nr 2 w sprawie rozpatrzenia uwag nieuwzględnionych. Podczas osobnego spotkania z zespołem autorskim projektu planu miejscowego radni zapoznali się w drodze prezentacji multimedialnej z założeniami i rozwiązaniami przyjętymi w projekcie planu oraz informacją o zgłoszonych uwagach. Przed przyjęciem uchwały o planie przegłosowane zostały zgłoszone uwagi z pierwszego i drugiego wyłożenia. Przepis art. 20 u.p.z.p. nie wskazuje na konieczność podjęcia odrębnej uchwały w sprawie uwag, jak i w sprawie zgodności projektu ze Studium.

Wyrokiem z dnia 14 października 2016 r., sygn. akt II SA/Kr 769/16, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie, na podstawie art. 58 § 1 pkt 5a oraz art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, po rozpoznaniu skargi

y
a
a

1
 2
 3
 4
 5
 6
 7
 8
 9
 10
 11
 12
 13
 14
 15
 16
 17
 18
 19
 20
 21
 22
 23
 24
 25
 26
 27
 28
 29
 30
 31
 32
 33
 34
 35
 36
 37
 38
 39
 40
 41
 42
 43
 44
 45
 46
 47
 48
 49
 50
 51
 52
 53
 54
 55
 56
 57
 58
 59
 60
 61
 62
 63
 64
 65
 66
 67
 68
 69
 70
 71
 72
 73
 74
 75
 76
 77
 78
 79
 80
 81
 82
 83
 84
 85
 86
 87
 88
 89
 90
 91
 92
 93
 94
 95
 96
 97
 98
 99
 100
 101
 102
 103
 104
 105
 106
 107
 108
 109
 110
 111
 112
 113
 114
 115
 116
 117
 118
 119
 120
 121
 122
 123
 124
 125
 126
 127
 128
 129
 130
 131
 132
 133
 134
 135
 136
 137
 138
 139
 140
 141
 142
 143
 144
 145
 146
 147
 148
 149
 150
 151
 152
 153
 154
 155
 156
 157
 158
 159
 160
 161
 162
 163
 164
 165
 166
 167
 168
 169
 170
 171
 172
 173
 174
 175
 176
 177
 178
 179
 180
 181
 182
 183
 184
 185
 186
 187
 188
 189
 190
 191
 192
 193
 194
 195
 196
 197
 198
 199
 200
 201
 202
 203
 204
 205
 206
 207
 208
 209
 210
 211
 212
 213
 214
 215
 216
 217
 218
 219
 220
 221
 222
 223
 224
 225
 226
 227
 228
 229
 230
 231
 232
 233
 234
 235
 236
 237
 238
 239
 240
 241
 242
 243
 244
 245
 246
 247
 248
 249
 250
 251
 252
 253
 254
 255
 256
 257
 258
 259
 260
 261
 262
 263
 264
 265
 266
 267
 268
 269
 270
 271
 272
 273
 274
 275
 276
 277
 278
 279
 280
 281
 282
 283
 284
 285
 286
 287
 288
 289
 290
 291
 292
 293
 294
 295
 296
 297
 298
 299
 300
 301
 302
 303
 304
 305
 306
 307
 308
 309
 310
 311
 312
 313
 314
 315
 316
 317
 318
 319
 320
 321
 322
 323
 324
 325
 326
 327
 328
 329
 330
 331
 332
 333
 334
 335
 336
 337
 338
 339
 340
 341
 342
 343
 344
 345
 346
 347
 348
 349
 350
 351
 352
 353
 354
 355
 356
 357
 358
 359
 360
 361
 362
 363
 364
 365
 366
 367
 368
 369
 370
 371
 372
 373
 374
 375
 376
 377
 378
 379
 380
 381
 382
 383
 384
 385
 386
 387
 388
 389
 390
 391
 392
 393
 394
 395
 396
 397
 398
 399
 400
 401
 402
 403
 404
 405
 406
 407
 408
 409
 410
 411
 412
 413
 414
 415
 416
 417
 418
 419
 420
 421
 422
 423
 424
 425
 426
 427
 428
 429
 430
 431
 432
 433
 434
 435
 436
 437
 438
 439
 440
 441
 442
 443
 444
 445
 446
 447
 448
 449
 450
 451
 452
 453
 454
 455
 456
 457
 458
 459
 460
 461
 462
 463
 464
 465
 466
 467
 468
 469
 470
 471
 472
 473
 474
 475
 476
 477
 478
 479
 480
 481
 482
 483
 484
 485
 486
 487
 488
 489
 490
 491
 492
 493
 494
 495
 496
 497
 498
 499
 500
 501
 502
 503
 504
 505
 506
 507
 508
 509
 510
 511
 512
 513
 514
 515
 516
 517
 518
 519
 520
 521
 522
 523
 524
 525

nieruchomościami zgodnie z przysługującym im prawem własności, nie nakładają też na nich obowiązków. Skarżący nie wykazali wpływu ustaleń planistycznych obejmujących obszar nienależących do nich działek, objętych symbolem E.RM.02 na sposób korzystania z ich własności. Nieruchomości skarżących są położone w sąsiedztwie obszaru objętego symbolem planu E.RM.02 w którym w § 22 MPZM Michałowice "Północ" wyznaczone zostały tereny zabudowy zagrodowej i gospodarki rolnej, oznaczone na obszarze planu symbolem RM. Obszar taki został między innymi wyznaczony w miejscowości Masłomiąca i oznaczony symbolem E.RM.02. Jako przeznaczenie podstawowe dla terenów RM, a więc także terenu E.RM.02 przewidziano: zabudowę zagrodową obejmującą budynki mieszkalne, budynki gospodarcze i inwentarskie oraz budynki, budowle i urządzenia służące produkcji rolniczej, ogrodniczej, szkółkarskiej oraz przetwórstwu rolno - spożywczemu, w tym budynki do sprzedaży produktów rolnych, produktów ogrodnictwa, szkółkarstwa i przetwórstwa rolno - spożywczego (ust.2 pkt 1); uprawy polowe, rolnicze użytki zielone, uprawy ogrodnicze i sady ust. 2 pkt 2); obiekty, sieci i urządzenia infrastruktury technicznej, przyłącza i urządzenia instalacyjne do budynków, zbiorniki przeciwpożarowe oraz do celów nawodnień upraw rolniczych, ogrodniczych i szkółkarskich (ust. 2 pkt 3); dojazdy i dojścia do budynków, zewnętrzne schody, rampy, pochylnie i podjazdy, miejsca postojowe, place manewrowe i składowe dla produktów rolnych i opału (ust. 2 pkt 4); budynki garażowe, wiaty i altany, przechowalnie, pieczarkarnie, szklarnie, tunele i bloki foliowe, ogrodzenia (ust. 2 pkt 5). Jako przeznaczenie dopuszczalne tych terenów przewidziano ogólnodostępne, niekubaturowe urządzenia turystyki i rekreacji takie, jak np. ścieżki rowerowe, szlaki turystyczne z towarzyszącymi elementami małej architektury oraz elementy infrastruktury technicznej innej niż wymienione powyżej. Umożliwiono także utrzymanie istniejącej zabudowy usługowej, nie związanej bezpośrednio z produkcją rolniczą, z możliwością remontów, przebudowy i rozbudowy przy zwiększeniu powierzchni zabudowy nie więcej niż 50% powierzchni istniejącej, z możliwością zmiany sposobu użytkowania na cele związane z prowadzeniem gospodarstwa rolnego. Ponadto, na terenie E.RM.02 dopuszczono utrzymanie istniejących usług w tym ogrodnictwa.

Zgodnie z ustaleniami Studium kwestionowany w skardze obszar oznaczono symbolem MN oraz w części symbolem U, natomiast ustalenia powyższe nie mogły

zostać uwzględnione w MPZM Michałowice "Północ" ze względu na decyzję Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 22 grudnia 2014 r., który po zapoznaniu się z projektem planu w wersji, uwzględniającej powyższe wskazania Studium odmówił wyrażenia zgody na nierolnicze przeznaczenie znacznej powierzchni gruntów rolnych klasy I-III na cele nierolnicze, w wersji zgodnej ze Studium. Mając na uwadze niemożliwe do zrealizowania ustalenia przewidziane w Studium w odniesieniu do obszaru zakwestionowanego przez Ministra, ustalenia, które zgodne z oczekiwaniami lokalnej społeczności zainteresowanej zurbanizowaniem tych obszarów i w uwzględnieniu obowiązujących norm ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych dla obszaru tego ustalono przeznaczenie określone w ww. § 22. Zgodnie z przyjętym w MPZM Michałowice "Północ" rozwiązaniem obszar zakwestionowanych w decyzji Ministra z 22 grudnia 2014 r. nieruchomości, oznaczony w planie symbolem E.RM.02 został określony jako tereny zabudowy zagrodowej i gospodarki rolnej (§ 22 ust. 1). Odnosząc się zatem o zarzutu skargi – podniesionego przez wszystkich skarżących – odnośnie naruszenia ich interesu prawnego, że takie przeznaczenie obszaru bezpośrednio sąsiadującego z nieruchomościami skarżących wywoła zakłócenia korzystania z posiadanych przez nich nieruchomości (immisje), Sąd wskazał, iż nie jest on zasadny, gdyż skarżący nie wykazali by ustalenia planistyczne prowadziły do takich zakłóceń. Nie jest zasadne uznanie, że na terenach o symbolu E.RM.02 dopuszczono nie tylko do realizacji zabudowy zagrodowej, która była także możliwa w terenach rolniczych (symbol R), ale również do zabudowy usługowej i przemysłowej, czy rolno-przemysłowej. Zdaniem Sądu, możliwość realizacji zabudowy zagrodowej w odniesieniu do współczesnego modelu rolnictwa indywidualnego nie może i nie ogranicza się do budowy budynku mieszkalnego, budynku inwentarskiego i składowego do przechowywania sprzętu rolniczego i produktów rolnych. Takie zawężające pojęcie zabudowy zagrodowej przy braku definicji legalnej „zabudowy zagrodowej” w u.p.z.p. skłania, do uwzględnienia treści innych uregulowań, w tym art. 55³ k.c., zgodnie z którym zabudowa zagrodowa obejmuje budynki lub ich części wraz z gruntami rolnymi, urządzeniami i inwentarzem, jeżeli stanowią lub mogą stanowić zorganizowaną całość gospodarczą. W § 22 MPZP przeznaczeniem obszaru w granicach określonych symbolem E.RM.02 jest: zabudowa zagrodowa wraz z wymienionymi dalej budynkami i urządzeniami. Legitymacja skarżących wskazująca na immisje z obszaru zagospodarowanego stosownie do ustaleń MPZP Michałowice "Północ" w obszarze

E.RM.02 nie znajduje uzasadnienia w treści art. 144 k.c., który stanowi, iż właściciel nieruchomości powinien przy wykonywaniu swego prawa powstrzymać się od działań, które zakłócałyby korzystanie z nieruchomości sąsiednich ponad przeciętną miarę wynikającą ze społeczno-gospodarczego przeznaczenia nieruchomości i stosunków miejscowych. Podkreślić nadto należy, iż żaden właściciel nieruchomości planując jej wykorzystanie, określoną zabudowę, inwestycję, rodzaj działalności gospodarczej nie ma zagwarantowanej przepisami niezmienności otoczenia. Skarżący nie wykazali, iż podjęcie zaskarżonej uchwały narusza ich interes prawny, będący w świetle art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym przesłanką wniesienia skargi. Nadto należy mieć na uwadze prawo do zagospodarowania nieruchomości należących do innych osób lub jednostek organizacyjnych. W konsekwencji w odniesieniu do skarżących

Sąd przyjął, iż planowane zagospodarowanie w obszarze oznaczonym symbolem planu E.RM 02 narusza jedynie ich interes faktyczny, co jednak nie uzasadnia legitymacji do skutecznego złożenia skargi na przedmiotowy plan miejscowy. W ocenie Sądu zapisy planu są tak sformułowane, że nie zagrażają interesom prawnym skarżących, nie przekreślają możliwości korzystania z ich nieruchomości zgodnie z przysługującym im prawem własności i nie nakładają na nich żadnych obowiązków. Dlatego też skargi

jako złożone przez osoby, które nie wykazały naruszenia interesu prawnego, podlegały odrzuceniu.

Odnosząc się do skargi – właściciela działki ewid. Nr 357/3 i : – właścicielki działki ewid. nr 287, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie określił, że wykazali oni naruszenie interesu prawnego postanowieniami MPZP Michałowice "Północ". Z ustaleń obowiązującego Studium wynika bowiem, że ww. działki objęte były w Studium symbolem SM w całości, natomiast zgodnie z MPZP Michałowice "Północ" znalazły się w części w granicach obszaru o symbolu E.2MN.10, a w części w granicach obszaru oznaczonego symbolem E.RM.02. Zgodnie z wyżej przytoczonym brzmieniem § 14 MPZP Michałowice "Północ" obszar o symbolu E.2MN.10 jest przeznaczony (przeznaczenie podstawowe) pod zabudowę jednorodzinną (§ 14 ust.1), co jest także zgodne z ustaleniami Studium, natomiast w

części wydzielonej liniami obejmującymi obszar o symbolu E.RM.02 działki te zostały przeznaczone pod zabudowę zagrodową i gospodarki rolnej (§ 22 części tekstowej MPZP Michałowice "Północ"). W obszarze o symbolu E.RM.02 jako przeznaczenie podstawowe wskazano na budynki mieszkalne, ale tylko w odniesieniu do zabudowy zagrodowej, co zasadniczo zmienia możliwości korzystania z nieruchomości oznaczonych jako działki ewid. nr 357/3 i 287, przekreślając możliwość wybudowania na nich budynków mieszkalnych jednorodzinnych nie wchodzących w skład gospodarstwa rolnego. Powyższe stanowi o naruszeniu interesu prawnego właścicieli tych działek, co uzasadnia ich legitymację skargową w niniejszej sprawie. Wprawdzie w części ww. działek możliwe jest ich zagospodarowanie jak przewidziano w § 14 planu, a więc m. in. przez budowę domu jednorodzinnego, ale faktycznie zakres korzystania z prawa własności na tych działkach w kontekście objęcia ich w części ustaleniami § 22 MPZP będzie stanowił znaczące ograniczenie. W tej sytuacji biorąc pod uwagę również ustalenia Studium, które dla obu ww. działek przewidywały zabudowę mieszkaniową jednorodzinną (symbol Studium: MN) oraz brak jakichkolwiek argumentów za wprowadzoną zmianą, należało uznać, że w odniesieniu do części obszaru działki nr 287 i 357/3 doszło do przekroczenia władztwa planistycznego i nie uwzględnienia praw własności w wymaganym zakresie. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie odniósł się także do zarzutu naruszenia art. 20 ust. 1 u.p.z.p. i uznał ten zarzut za niezasadny.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku wniosła ..., zaskarżając wyrok w części uwzględniającej skargę (pkt VI wyroku) i zarzucając naruszenie przepisów postępowania, mające istotny wpływ na wynik sprawy: 1) art. 145 § 1 lit. c) i art. 151 p.p.s.a. w zw. z art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. nr 142, poz. 1592 ze zm.) w zw. z art. 140 i art. 144 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks Cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 ze zm.) polegające na przyjęciu, że interes prawny ... nie został naruszony przez uchwalenie MPZP Michałowice Północ w zakresie wykraczającym poza nieruchomość składającą się z działki nr 287 obręb 5 Masłomiąca Gmina Michałowice stanowiącą jej własność, a w szczególności, iż nie został naruszony jej interes prawny poprzez przyjęcie MPZP Michałowice Północ dla całego obszaru E.RM.02, który obejmuje nieruchomości bezpośrednio sąsiadujące z działką nr 287 obręb 5 Masłomiąca Gmina Michałowice; 2) art. 145 § 1 pkt 1 lit. c) i

Sygn. akt II SA/Kr 566/19

art. 151 p.p.s.a. w zw. z art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez przyjęcie przez Sąd I instancji, że przyjęcie uchwały Rady Gminy Michałowice na XVIII/101/2016 z dnia 29 lutego 2016 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Michałowice dla obszaru Gminy Michałowice Północ bez rozstrzygnięcia przez Radę Gminy o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu miejscowego planu MPZP Michałowice Północ, nieuwzględnionych przez Wójta Gminy Michałowice, w indywidualnym głosowaniu po przeprowadzeniu na w/w temat dyskusji, nie stanowi podstawy do stwierdzenia nieważności podjętej uchwały. W skardze kasacyjnej wniesiono o uchylenie zaskarżonego wyroku i rozpoznanie skargi na podstawie art. 188 p.p.s.a., ewentualnie o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania oraz o zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

Wyrokiem z dnia 21 lutego 2019 r., sygn. akt II OSK 845/17, Naczelny Sąd Administracyjny uchylił zaskarżony wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 14 października 2016 r., sygn. akt II SA/Kr 769/16, w punkcie VI w części dotyczącej terenu działki ewidencyjnej nr 287 i w tym zakresie przekazał sprawę Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Krakowie do ponownego rozpoznania. Nadto Naczelny Sąd Administracyjny zasądził od Gminy Michałowice na rzecz [] kwotę 390 zł tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.

W uzasadnieniu powyższego wyroku Naczelny Sąd Administracyjny wyjaśnił, że skargą kasacyjną zaskarżono wyrok w części uwzględniającej skargę

co do działki nr 287, stanowiącej jej własność. Taka konstrukcja skargi kasacyjnej wynikała z formuły wyroku, w którym Sąd Wojewódzki nie zawarł rozstrzygnięcia o oddaleniu skargi w pozostałym zakresie, co było konieczne w sytuacji, gdy [] wraz z pozostałymi skarżącymi domagała się stwierdzenia nieważności całej uchwały z dnia 29 lutego 2016 r. w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Michałowice dla obszaru Gmina Michałowice Północ. W rezultacie zasadniczy zarzut skargi kasacyjnej sprowadza się do zakwestionowania oceny Sądu Wojewódzkiego w zakresie wykraczającym poza nieruchomości skarżące, w szczególności co do całego obszaru E.RM.02.

W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, zgodzić się należało ze stroną skarżącą, że Sąd Wojewódzki nie uwzględnił w sposób wystarczający jej interesu prawnego, chronionego na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g., czym naruszył ten przepis. Oczywiście skarżąca akceptuje stanowisko Sądu Wojewódzkiego co do nieważności zaskarżonej uchwały w części obejmującej jej nieruchomość z powodu niezgodności ustaleń planu miejscowego z zapisami Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Michałowice, które przewidywały na tym obszarze zabudowę mieszkalną jednorodzinną (MN), natomiast w planie ustalono zabudowę zagrodową. Jednocześnie w skardze kasacyjnej trafnie wywiedziono, że naruszenie interesu skarżącej ma związek również z postanowieniami planu miejscowego w zakresie obszaru oznaczonego symbolem E.RM.02, obejmującego nieruchomości sąsiadujące z działką nr 287, stanowiącą jej własność. Mając na uwadze usytuowanie nieruchomości skarżącej, należało rozważyć, czy przewidziane dla niej – według oceny Sądu Wojewódzkiego – przeznaczenie pod zabudowę jednorodzinną da się pogodzić z ustaleniami planu przyjętymi dla całego obszaru E.RM.02. Rozpoznając sprawę Sąd Wojewódzki nie dostrzegł, że dopuszczalna na całym obszarze E.RM.02 lokalizacja m.in. budynków, budowli i urządzeń służących produkcji rolniczej czy przetwórstwu rolno-spożywczemu lub lokalizacja placów manewrowych i składowych dla płodów rolnych i opału może kolidować z uprawnieniami właścicielskimi skarżącej do wykorzystania własnej nieruchomości zgodnie z jej społeczno-gospodarczym przeznaczeniem, a więc uprawnieniami podlegającymi ochronie na mocy przepisów art. 101 ust. 1 u.s.g. w związku z art. 140 i 144 k.c. Zasadnie w skardze kasacyjnej zanegowano ocenę Sądu Wojewódzkiego co do zgodności z zapisami Studium tych postanowień zaskarżonej uchwały, które określają przeznaczenie podstawowe dla terenów RM, w tym kwestionowanego w skardze terenu E.RM.02. Wbrew pogładowi wyrażonemu w zaskarżonym wyroku organ gminy zastosował w treści § 22 ust. 2 pkt 1 – 5 pojęcie zabudowy zagrodowej rozszerzone w sposób niezgodny z zapisami Studium, które dla przedmiotowego terenu wprowadziły kierunki zagospodarowania według oznaczeń symbolem MN i częściowo symbolem U. Wskazać trzeba, że symbolem MN określono w Studium obszary przeznaczone dla rozwoju zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, obejmujące obszary zabudowy jednorodzinnej wolnostojącej i bliźniaczej z dopuszczeniem zabudowy usługowej, zabudowy zagrodowej, rekreacyjnej, a także terenów zieleni urządzonej; zastrzeżono też, że

przy lokalizacji funkcji usługowych obowiązywać ma zasada, że uciążliwość inwestycji nie może wykraczać poza granice działki, dla której prowadzący działalność ma tytuł prawny. Ponadto dopuszczono lokalizację usług ponadlokalnych, których realizacja nie spowoduje nadmiernego obciążenia wyznaczonych sieci dróg. W kontekście tych ustaleń Studium zasadne było zgłoszenie zarzutów w skardze, a następnie w skardze kasacyjnej, wskazujących na nieprawidłowe ustalenie w planie dla całego obszaru E.RM.02 – w ramach zabudowy zagrodowej – lokalizacji budynków, budowli i urządzeń przetwórstwa rolno – spożywczego oraz produkcji rolnej, a także placów manewrowych i składowych dla płodów rolnych i opału. W Studium wyodrębnione zostały obszary oznaczone symbolem RM, przeznaczone do rozwoju zabudowy zagrodowej oraz funkcji związanej z gospodarką rolną, a konkretnie obejmujące obszary zabudowy zagrodowej, obiekty gospodarcze, gospodarstwa produkcji roślinnej, zwierzęcej, uprawy polowe i rolnicze. Porównanie zapisów Studium charakteryzujących obszary MN i RM prowadzi do wniosku, że kwestionowana treść § 22 Uchwały zawiera ustalenia odpowiadające wyznaczonym w Studium obszarom przeznaczonym kierunkowo do rozwoju zabudowy zagrodowej oraz funkcji związanej z gospodarką rolną, podczas gdy obszar planu oznaczony E.RM.02 powinien realizować zasadniczo kierunek zagospodarowania wyznaczony dla obszaru MN, a więc obszaru przeznaczonego dla rozwoju zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej. Dopuszczenie w Studium zabudowy zagrodowej, jako możliwej do lokalizacji na obszarze MN ukierunkowanym głównie na rozwój zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej – nie dawał organowi Gminy upoważnienia do wprowadzenia na całym terenie E.RM.02 przedmiotowego planu zabudowy zagrodowej o tak szerokim zakresie, jak to zostało określone w § 22 ust. 2 pkt 1 – 5 zaskarżonej uchwały. Na akceptację nie zasługiwała przyjęta przez Sąd Wojewódzki koncepcja co do zdefiniowania pojęcia „zabudowy zagrodowej”, gdyż nie uwzględnia ona przywołanych wyżej zapisów Studium wprowadzających rozróżnienie obszarów oznaczonych symbolami MN i RM. W konsekwencji mylne było wnioskowanie Sądu Wojewódzkiego, który przyjął, że potencjalne zagospodarowanie obszaru E.RM.02 nie będzie negatywnie oddziaływać bądź ograniczać wykorzystania nieruchomości przewidzianych do zabudowy jednorodzinnej, w tym działki nr 287, stanowiącej własność skarżącej.

Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił, że rozpatrując merytorycznie skargę

, Sąd Wojewódzki powinien mieć na uwadze, iż zgłaszane przez nią zastrzeżenia co do rozwiązań przyjętych w planie nie ograniczają się tylko do jej nieruchomości, ale zasadniczo dotyczą terenu sąsiedniego objętego symbolem E.RM.02. Rozstrzygnięcie Sądu Wojewódzkiego ograniczone do stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w części co do działek nr 357/3 i 287 jest niespójne, bowiem z jednej strony Sąd stwierdził niezgodność ustalonego w planie przeznaczenia wymienionych działek z kierunkami zagospodarowania wyznaczonymi w Studium, jednak z drugiej strony pominął, że zapisy Studium dotyczące obszaru oznaczonego symbolem MN odnoszą się niemal do całego terenu wyznaczonego w planie jako jednostka E.RM.02. Rzeczą zatem Sądu Wojewódzkiego było uwzględnienie całokształtu uwarunkowań planistycznych determinujących możliwości zagospodarowania i wykorzystania nieruchomości skarżącej, położonej w kompleksie działek objętych obszarem E.RM.02. Tymczasem w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku nie przedstawiono przesłanek, którymi kierował się Sąd przy rozpoznawaniu skargi . W szczególności nie zostały wyjaśnione przyczyny nieuwzględnienia skargi w całości. Oczywiście stwierdzone przez Sąd Wojewódzki istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego (art. 28 ust. 1 u.p.z.p.) nie musiało automatycznie skutkować stwierdzeniem nieważności całej zaskarżonej uchwały, a więc uwzględnieniem w całości żądań zawartych w skardze. Jednak Sąd Wojewódzki powinien dokonać oceny tych wszystkich okoliczności, które mają istotne znaczenie dla wyznaczenia przedmiotowego zakresu zaskarżonej uchwały, co do którego konieczne jest zastosowanie sankcji nieważności.

Kontynuując argumentację, Naczelny Sąd Administracyjny zauważył, że w orzecznictwie sądów administracyjnych ukształtowane zostało stanowisko, według którego w postępowaniu toczącym się na podstawie na art. 101 ust. 1 u.s.g. orzeka się jedynie w granicach interesu prawnego skarżącego, co oznacza, że w przypadku stwierdzenia istotnego naruszenia zasad bądź trybu sporządzania planu, sąd może stwierdzić nieważność uchwały w części wyznaczonej interesem prawnym skarżącego. Jeżeli więc skarżący wywodzi swój interes z prawa własności nieruchomości, to stwierdzenie nieważności aktu powinno zasadniczo nastąpić tylko w odniesieniu do części planu dotyczącej tej nieruchomości, a w szerszym zakresie tylko wówczas, gdy jest to niezbędne dla zachowania spójności ustaleń planistycznych (por. wyroki NSA z dnia 4 czerwca 2008 r. II OSK 1883/07, 25

listopada 2008 r. II OSK 978/08, 24 lutego 2009 r. II OSK 1087/08, 18 września 2015 r. II OSK 37/14, 28 kwietnia 2016 r. II OSK 2992/14). W świetle powyższych uwag uprawnione jest wnioskowanie, że wykazanie przez skarżącego naruszenia jego interesu prawnego jest nie tylko warunkiem skutecznego wniesienia skargi w trybie art. 101 ust. 1 u.s.g., ale też determinuje zakres merytorycznej kontroli zaskarżonego aktu. Ewentualne stwierdzenie nieważności uchwały w przedmiocie planu miejscowego powinno obejmować te jej ustalenia, które pozostają w związku z indywidualnym interesem podmiotu skarżącego i powodują dla niego następstwa w postaci ograniczenia bądź pozbawienia konkretnych uprawnień do danej nieruchomości. Trzeba bowiem mieć na uwadze, że wyeliminowanie z obrotu planu miejscowego w szerszym zakresie wywołuje skutki prawne wobec innych podmiotów nie biorących udziału w postępowaniu sądowym i niemogących przez to bronić własnego interesu w sprawie.

Naczelny Sąd Administracyjny wskazał dalej, że rozpoznając ponownie niniejszą sprawę Sąd Wojewódzki uwzględni argumentację przedstawioną przez strony w skardze i odpowiedzi na skargę. Po pierwsze, szczegółowej analizie powinny być poddane wszystkie zapisy Studium odnoszące się do zakwestionowanego w skardze obszaru E.RM.02 celem ich skonfrontowania z ustaleniami zawartymi w § 22 przedmiotowej Uchwały, pod kątem zachowania wymogów ustanowionych w art. 9 ust. 4 i art. 20 ust. 1 u.p.z.p. Po drugie, weryfikacji wymagają postanowienia planu w zakresie zasad i ustaleń szczegółowych co do przeznaczenia i zagospodarowania terenu E.RM.02, z uwzględnieniem chronionego interesu skarżącej oraz właścicieli pozostałych nieruchomości. Ocena postanowień § 22 Uchwały dotyczących kwestionowanego terenu musi być dokonana przy zastosowaniu kryteriów wynikających z art. 1 ust. 1 i 2, zwłaszcza punktów 1, 3, 6, 7, 9 u.p.z.p. Rzeczą Sądu będzie więc rozważenie w jakim zakresie wyznaczona w planie zabudowa zagrodowa na terenie E.RM.02 realizuje zapisy Studium oraz wartości wynikające z wymienionych przepisów, jak też odpowiada przyznanemu Gminie uprawnieniu do samodzielnego kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej na terenie objętym planem. Należy mieć na uwadze, że stosowanie do art. 3, 4 i 6 u.p.z.p. gminie przysługują kompetencje w zakresie władczego przeznaczenia i określania zasad zagospodarowania terenu, w tym uchwalania planów miejscowych, których ustalenia kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób

wykonywania prawa własności nieruchomości. Istotne jest zaakcentowanie, że gmina korzystając z władztwa planistycznego przy uchwalaniu planu miejscowego obowiązana jest stosować rozwiązania, które będą najmniej uciążliwe dla poszczególnych właścicieli nieruchomości oraz pozostaną w racjonalnej proporcji do zamierzonych celów. Nieuniknione jest jednak to, że przy tworzeniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ujawniają się sprzeczne interesy różnych podmiotów, jak i kolizje interesów między poszczególnymi członkami wspólnoty, a samą wspólnotą. Niewątpliwie rozstrzyganie tych konfliktów w procesie stanowienia prawa wymaga każdorazowo rzetelnego wyważenia interesu poszczególnych właścicieli nieruchomości oraz interesu publicznego całej społeczności, której dotyczy miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Wskazywany obowiązek równoważenia interesu publicznego i interesu prywatnego przy ustalaniu przeznaczenia terenu lub sposobu zagospodarowania i korzystania z terenu – stanowi zasadę unormowaną w art. 1 ust. 3 u.p.z.p. W tym zatem kontekście powinny być ocenione racje skarżącej i Rady Gminy, która przedstawiając uzasadnienie do ustaleń planu powoływała się na oczekiwania właścicieli większości nieruchomości położonych na obszarze oznaczonym symbolem E.RM.02. Przy wyznaczaniu zakresu w jakim powinna być stwierdzona nieważność zaskarżonej uchwały konieczne jest uwzględnienie podniesionych w skardze uwag w przedmiocie niezgodności zakwestionowanych postanowień planu (§ 22 Uchwały) z zapisami Studium oraz naruszenia zasady ładu przestrzennego, w tym kwestii związanej z obsługą komunikacyjną całego obszaru E.RM.02. Analizując dokumentację zebraną w aktach sprawy, Sąd Wojewódzki powinien mieć też na uwadze treść decyzji Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi odmawiającej wyrażenia zgody nie nierolnicze przeznaczenie gruntów rolnych klas I – III, objętych spornym obszarem. Uwzględnienie tych wszystkich aspektów stanu faktycznego i prawnego niniejszej sprawy pozwoli Sądowi na określenie zakresu, w jakim konieczne jest stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały, zarówno co do obszaru uwidocznionego na rysunku planu, jak i tekstu, w szczególności treści zawartej § 22 przedmiotowego planu.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie zważył, co następuje.

Zgodnie z art. 3 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1302 ze zm., dalej „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. 147 § 1 p.p.s.a., 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. Przepisy te korespondują z art. 91 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 506, dalej „u.s.g.”), który przewiduje, że uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Z kolei zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1945, dalej „u.p.z.p.”) – postrzeganym na ogół jako przepis szczególny wobec powołanego przepisu u.s.g. – istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części.

Zgodnie z art. 101 ust. 1 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. Przepis ten determinuje legitymację skargową, a także – zwłaszcza w przypadku kontroli aktów prawa miejscowego takich uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – zakres rozpoznania i orzekania sądu administracyjnego. Kontrola zaskarżonego aktu dokonywana jest w granicach wyznaczonych prawną ochroną przysługującą skarżącemu mającemu tytuł prawny do oznaczonej nieruchomości objętej planem; w konsekwencji ewentualne uwzględnienie skargi powinno nastąpić wyłącznie w części wyznaczonej indywidualnym interesem skarżącego. Także potencjalne naruszenia procedury planistycznej mogą być brane pod uwagę tylko wtedy, gdy pozostają w związku z interesem prawnym skarżącego (por. wyrok WSA w Krakowie z dnia 5 grudnia 2017 r., II SA/Kr 1037/17, CBOSA oraz powołane tam orzecznictwo). W tym

kontekście trzeba też dostrzegać różnicę między naruszeniem interesu prawnego (uprawnienia) skarżącego, stanowiącym podstawę legitymacji skargowej, a podstawą do uwzględnienia skargi, w szczególności zaś stwierdzenia nieważności uchwały – ta podstawa zależy jeszcze od czegoś więcej, mianowicie od naruszenia obiektywnego porządku prawnego. Innymi słowy, naruszenie interesu prawnego (uprawnienia) skarżącego przesądza o skutecznym uruchomieniu kontroli sądowej, ale samo przez się nie implikuje jeszcze uwzględnienia skargi. Stwierdzenie nieważności uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego może nastąpić – jak stanowi powołany już art. 28 ust. 1 u.p.z.p. – tylko w razie stwierdzenia określonych, stypizowanych naruszeń prawa (istotnego naruszenia zasad sporządzania planu, istotnego naruszenia trybu jego sporządzania, a także w razie naruszenia właściwości organów).

Ponieważ wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie uprzednio wydany w niniejszej sprawie został w części uchylony w wyniku kontroli instancyjnej, ponowne rozpoznanie sprawy następuje w zakresie wynikającym z kasacyjnego orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego. Należy przy tym mieć na względzie art. 190 zdanie 1 p.p.s.a., zgodnie z którym Sąd, któremu sprawa została przekazana, związany jest wykładnią prawa dokonaną w tej sprawie przez Naczelny Sąd Administracyjny.

Kontrolując zaskarżoną uchwałę zgodnie ze wskazanymi wyżej kryteriami, Sąd uznał, że zachodzą podstawy do stwierdzenia jej nieważności w części – w zakresie opisanym w sentencji wyroku.

W pierwszej kolejności zauważyć należy, że w wyroku wydanym w niniejszej sprawie uprzednio Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie – w uwzględnieniu skargi – stwierdził nieważność części graficznej zaskarżonej uchwały (rysunek planu) w zakresie oznaczenia symbolem "E.RM.02" terenu działki ewidencyjnej nr 287 obręb 5 Maślomiąca Gmina Michałowice. Uchylenie tego rozstrzygnięcia na skutek skargi kasacyjnej nastąpiło tylko z uwagi konstrukcję wyroku, w którym nie było wyrzeczenia o oddaleniu skargi w pozostałym zakresie – ono samo tak naprawdę nie było kwestionowane przez skarżącą kasacyjnie; zostało ono także zaaprobowane przez Naczelny Sąd Administracyjny. Skarżąca kasacyjnie wskazywała w istocie na potrzebę rozważenia rozstrzygnięcia dalej idącego, a Naczelny Sąd Administracyjny uznał to stanowisko za zasadne. W tym stanie rzeczy

w podejmowanym teraz orzeczeniu (w pkt II sentencji wyroku) Sąd ponowił niejako tę uchyloną – choć merytorycznie prawidłową – część uprzedniego wyroku. Argumentacja, która za nią przemawiała, została wyżej zreferowana; zachowuje ona aktualność i Sąd w całości ją podziela.

Kluczowa w obecnym stanie sprawy była kwestia, czy i w jakim zakresie istnieją podstawy do ingerencji w moc wiążącą zaskarżonej uchwały co do postanowień zrelatywizowanych już nie bezpośrednio do działki skarżącej, lecz do działek z nią sąsiadujących, w szczególności pozostających w obszarze "E.RM.02". Rozważywszy tę kwestię z uwzględnieniem wiążących wskazań Naczelnego Sądu Administracyjnego, Sąd doszedł do przekonania, że z przepisu § 22 zaskarżonej uchwały, kształtującego przeznaczenie podstawowe dla terenów RM, powinny być wyeliminowane – w odniesieniu do obszaru "E.RM.02" – te fragmenty, które opisują przewidzianą tam zabudowę zagrodową w sposób nazbyt szeroki; które wprowadzają elementy ekstensywnej produkcji rolnej i przetwórstwa rolno-spożywczego. Zostały one wymienione w pkt I sentencji wyroku.

Kształtując powyższe rozstrzygnięcie, Sąd miał na uwadze postanowienia obowiązującego Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Michałowice (uchwała Nr XVIII/116/2012 Rady Gminy Michałowice z dnia 29 marca 2012 r.), których wykładnia prowadzi do wniosku, że przedmiotowy obszar "E.RM.02" mógł być przeznaczony w planie zagospodarowania przestrzennego pod zabudowę zagrodową. Obszar ten w przeważającej części przynależy w Studium do kategorii obszarów MN, które przeznaczone są dla rozwoju zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, ale w których „na etapie sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego mogą zostać wydzielone liniami rozgraniczającymi tereny: zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, zabudowy zagrodowej, zabudowy usługowej oraz zabudowy mieszkaniowo-usługowej, czy rekreacyjnej” (Kierunki rozwoju zagospodarowania przestrzennego Gminy Michałowice, pkt 1.3.2.1, s. 12). Z kolei dopuszczalność zabudowy zagrodowej w odniesieniu do pozostających w Studium w obszarze R działek nr 296/1 (część zachodnia) i nr 297/2 (część zachodnia) wynika z postanowień Studium, w świetle których „ewentualne poszerzenie obszarów urbanizacji kosztem obszarów nieurbanizowanych nie będzie większe niż 100m od granicy między tymi obszarami według rysunku Studium i nie będzie dotyczyć włączenia do obszarów

urbanizacji terenów oderwanych od istniejącego bądź planowanego zainwestowania” (Kierunki rozwoju zagospodarowania przestrzennego Gminy Michałowice, pkt 9.1, s. 91). Wydzielenie w planie terenów zabudowy zagrodowej, w obszarze należącym w Studium do kategorii MN, jest dopuszczalne, jednak samo pojęcie i charakterystyka tej zabudowy – aby nie doszło do naruszenia art. 9 ust. 4 i art. 20 ust. 1 u.p.z.p. – nie mogą być poszerzane o elementy ekstensywnej produkcji rolnej i przetwórstwa rolno-spożywczego. W tym kontekście warto zauważyć, że rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2012 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie definiuje, na użytek tego aktu prawnego, zabudowę zagrodową jako „budynki mieszkalne, gospodarcze i inwentarskie w rodzinnych gospodarstwach rolnych, hodowlanych lub ogrodniczych oraz w gospodarstwach leśnych, w tym w Państwowym Gospodarstwie Leśnym Lasy Państwowe” (§ 3 pkt 3).

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi odmówił wyrażenia zgody na nierolnicze przeznaczenie gruntów rolnych klas I – III objętych spornym obszarem. Grunty przeznaczone w planie miejscowym pod zabudowę zagrodową są przeznaczone na cele rolne i zachowują taki status także po ich ewentualnym zabudowaniu (art. 2 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych). Postanowienia planu, także po wyeliminowaniu z nich zakwestionowanych fragmentów, będą zatem uwzględniać uwarunkowania wynikające z odnośnej decyzji Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

W ocenie Sądu, wymienione w pkt I sentencji wyroku fragmenty § 22 zaskarżonej uchwały, które opisują przewidzianą tam zabudowę zagrodową w sposób nazbyt szeroki i które wprowadzają elementy ekstensywnej produkcji rolnej i przetwórstwa rolno-spożywczego – nie tylko nie realizują postanowień Studium, ale także kolidują z wartościami, o których mowa w art. 1 ust. 1 i 2 u.p.z.p. Z drugiej strony, nie ma podstaw, by upatrywać niezgodności ze Studium bądź naruszenia prawa w samym przeznaczeniu przedmiotowego terenu pod zabudowę zagrodową o typowych dla niej znamionach – nie zatem podstaw do stwierdzenia nieważności całego § 22 ani tym bardziej całej zaskarżonej uchwały.

Zdaniem Sądu, stan rzeczy, w którym obszar "E.RM.02" pozostaje przeznaczony pod zabudowę zagrodową, jednak bez elementów ekstensywnej produkcji rolnej i przetwórstwa rolno-spożywczego, w sposób optymalny – w obliczu

Sygn. akt II SA/Kr 566/19

ogółu uwarunkowań faktycznych i prawnych – uwzględnia wchodzące w rachubę interesy, przedstawione w skardze i w odpowiedzi na skargę. Z jednej strony zabudowa pozostaje możliwa, co zasadniczo czyni zadość opisanym przez organ postulatowi większości właścicieli, a z drugiej strony – charakter tej zabudowy nie koliduje z uprawnieniami skarżącej do wykorzystania własnej nieruchomości zgodnie z jej społeczno-gospodarczym przeznaczeniem; dezaktualizują się też antycypowane przez skarżącą trudności związane z obsługą komunikacyjną całego obszaru.

Mając na uwadze powyższe, na podstawie art. 147 § 1 i art. 151 p.p.s.a., Sąd orzekł jak w pkt I-III sentencji wyroku. O kosztach Sąd orzekł w pkt IV sentencji wyroku na podstawie art. 200 i 205 p.p.s.a.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność
Starszy Referent Sądowy
Anna Bubula

