

II SA/Gd 257/12 - Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku

LEX nr 1248746

Wyrok

Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku

z dnia 14 listopada 2012 r.

II SA/Gd 257/12

UZASADNIENIE

Skład orzekający

Przewodniczący: Sędzia WSA Katarzyna Krzysztofowicz (spr.).

Sędziowie WSA: Janina Guść, Felicja Kajut.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku po rozpoznaniu w dniu 24 października 2012 r. na rozprawie sprawy ze skarg Prokuratora Okręgowego w Gdańsku i A. P. na uchwałę Rady Miejskiej we Władysławowie z dnia 24 lutego 2010 r., nr XLIV/420/2010 w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego CHP-7 obszaru pomiędzy: granicą obrębu Rozewie - od strony zachodniej, przedłużeniem ul. Władysławowskiej w kierunku zachodnim, oraz granicą rezerwatu "DOLINA CHŁAPOWSKA" - od strony wschodniej, położonego w miejscowości Chłapowo

- 1.** stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części stanowiącej punkt 8 podpunkt 4 karty terenu do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego CHP-7 o symbolu 3.1, 3.2, 3.3, 3.4, 3.5, 3.6, 3.7, 3.8, 3.9, 3.10, 3.11, 3.12, 3.13, 3.14, 3.15, 3.16 UT w zakresie dotyczącym działek o numerach od 29/1 do 29/12, od 34/1 do 34/45, 38/3 oraz 38/4;
- 2.** stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części w jakiej uznaje ona działki o numerach 38/3 i 38/4 za położone w obrębie terenu zagrożonego osuwaniem się mas ziemnych,
- 3.** zasądza od Rady Miejskiej we Władysławowie na rzecz skarżącego A. P. kwotę 720 (siedemset dwadzieścia) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania.

Uzasadnienie faktyczne

Rada Miejska - uchwałą z dnia 24 lutego 2010 r., nr (...), działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) - dalej jako "u.s.g.", oraz art. 20 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.) - dalej jako "u.p.z.p.", uchwaliła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego obszaru pomiędzy: granicą obrębu R. od strony zachodniej, przedłużeniem ul. W. w kierunku zachodnim oraz granicą rezerwatu "D." od strony wschodniej, położonego w miejscowości C.

Pismem z dnia 7 kwietnia 2010 r. A. P. skierował do Rady wezwanie w trybie art. 101 ust. 1 u.s.g., wnosząc o usunięcie naruszenia prawa związanego z ww. uchwałą. Skarżący zakwestionował § 1 uchwały - stwierdzający zgodność całego projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z ustaleniami "Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy W.". Zakwestionował również § 9 uchwały i związaną z nim część graficzną w zakresie odnoszącym się do karty terenu oznaczonej symbolami: 3.1 UT, 3.2 UT, 3.3 UT, 3.4 UT, 3.5 UT, 3.6 UT, 3.7 UT, 3.8 UT, 3.9 UT, 3.10 UT, 3.11 UT, 3.12 UT, 3.13 UT, 3.14 UT, 3.15 UT, 3.16 UT, w części dotyczącej punktu 8 określającego wysokość zabudowy, a także w części dotyczącej punktu 11 określającego zasady dotyczące systemów komunikacji i infrastruktury technicznej w zakresie odnoszącym się do przyszłych dróg oznaczonych symbolami: 19 KDW, 20 KDW, 21 KDW, 27 KDW, 29 KDW oraz 15 KDD, w jakim doszło do zatwierdzenia projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w części dotyczącej nieruchomości stanowiących własność, jeżeli chodzi o działkę o numerze ewidencyjnym (...), współwłasność, a jeżeli chodzi o działkę o numerze (...) była własność A. P., to jest dotyczącym działek w powiecie puckim, jednostce ewidencyjnej W., obręb C., o numerach ewidencyjnych:

- (...) w całości, w związku z usytuowaniem na niej części przyszłej drogi wewnętrznej oznaczonej symbolem 27 KDW lub części przyszłej drogi wewnętrznej oznaczonej symbolem 19 KDW (niejasna w tej mierze część graficzna planu),
- wyodrębnionych z byłej działki nr (...) działek o numerach (...) i (...) w całości, w związku z usytuowaniem na nich części przyszłej drogi wewnętrznej oznaczonej symbolem 27 KDW,
- (...) w całości, w związku z usytuowaniem na niej części przyszłej drogi wewnętrznej oznaczonej symbolem 27 KDW,
- (...) w części, w jakiej doszło do usytuowania na niej części przyszłej drogi wewnętrznej oznaczonej symbolem 27 KDW,
- (...) w całości, w związku z usytuowaniem na niej w całości lub w części przyszłej drogi wewnętrznej oznaczonej symbolem 19 KDW,
- (...) i (...) w zakresie, w jakim doszło do usytuowania na nich części przyszłej drogi dojazdowej oznaczonej symbolem 15 KDD, mającej uzyskać status drogi publicznej,
- (...) w całości, w jakiej doszło do usytuowania na niej przyszłych dróg wewnętrznych oznaczonych symbolami 20 KDW i 21 KDW i części przyszłej drogi dojazdowej o symbolu 15 KDD,
- (...) i (...) w zakresie, w jakim doszło do poszerzenia kosztem tych działek wjazdu z przedłużenia ulicy W. w kierunku zachodnim na przyszłą drogę wewnętrzną oznaczoną symbolem 21 KDW (położoną na południowej części działki o numerze ew. (...)),
- (...) w zakresie, w jakim nie doszło do przeznaczenia części tej działki pod poszerzenie przedłużenia ulicy W. w kierunku zachodnim,
- (...) i (...) w zakresie, w jakim doszło do wyodrębnienia kosztem części tych działek oraz działki nr (...) drogi wewnętrznej oznaczonej symbolem 29 KDW, a także w związku z ustaleniem, że znajdują się one na obszarze zagrożonym usuwaniem się gruntu,
- od (...) do (...) oraz od (...) do (...), a także w odniesieniu do działek o numerach (...) i (...) w zakresie, w jakim dopuszcza się na nich w całości, a niekiedy jedynie w części zabudowę do wysokości 8 m, tj. do dwóch kondygnacji naziemnych, w tym użytkowe poddasze,

- do karty terenu oznaczonej symbolem 15, 16 KDD i związanej z nią części graficznej (załącznik nr 1 do tej uchwały), w zakresie usytuowania przyszłej drogi publicznej oznaczonej symbolem 15 KDD na częściach działek o numerach ewidencyjnych (...), (...) i (...) w miejscach uwidocznionych w części graficznej (załącznik nr 1) zatwierdzonego projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Uchwałą z dnia 28 kwietnia 2010 r. Rada Miejska nie uwzględniła w całości wezwania do usunięcia naruszenia prawa wskazując, że nie zawiera ono uzasadnionych przesłanek do jego uwzględnienia.

W skardze z dnia 5 czerwca 2010 r. A. P. wniósł o stwierdzenie nieważności części uchwały Rady Miasta z dnia 24 lutego 2010 r., nr (...) w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (...). W uzasadnieniu skarżący powtórzył argumentację sformułowaną w wezwaniu do usunięcia naruszenia prawa.

Powyższą uchwałą z dnia 24 lutego 2010 r. nr (...) zatwierdzającą plan miejscowy zaskarżył również Prokurator Okręgowy, kwestionując zapis § 9 tekstu planu i związaną z nim część graficzną, odnoszącą się do karty terenu 3.1 UT, 3.2 UT, 3.3 UT, 3.4 UT, 3.5 UT, 3.6 UT, 3.7 UT, 3.8 UT, 3.9 UT, 3.10 UT, 3.11 UT, 3.12 UT, 3.13 UT, 3.14 UT, 3.15 UT, 3.16 UT w zakresie:

- 1) pkt 8 - ograniczającego wysokość zabudowy do 8 m na działkach nr (...) - (...) i (...) - (...),
- 2) pkt 11 - określającego przebieg dróg 19 KDW, 20 KDW, 21 KDW, 27 KDW na działkach nr (...), (...), (...), (...), (...), (...), (...), (...) i (...).

W przekonaniu Prokuratora Okręgowego kwestionowana uchwała narusza art. 1 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p. w zw. z art. 6 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. i art. 140 k.c. oraz art. 9 ust. 4 u.p.z.p. w stopniu uzasadniającym stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w części opisanej w skardze. Prokurator podkreślił, że ograniczenie wysokości zabudowy jest sprzeczne z żądaniami A. P. i nie znajduje oparcia w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy W. Ponadto Studium dostrzegając problemy komunikacji drogowej w sieci dróg publicznych (pkt 8) nie wyznacza żadnych kierunków i warunków urządzania dróg wewnętrznych. Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115) ustanowiła w art. 8 ust. 1 dla organu stanowiącego gminy kompetencje do nadania drodze wewnętrznej nazwy, pod warunkiem uzyskania pisemnej zgody właściciela terenu, na którym jest zlokalizowana. Prokurator Okręgowy stanął na stanowisku, że kompetencja do arbitralnego wyznaczenia w planie miejscowym dróg wewnętrznych ogranicza się wyłącznie do dróg wewnętrznych zlokalizowanych na terenach należących do gminy. W pozostałym zakresie gmina nie ma podstaw do wykonywania uprawnień właścicielskich innych osób, w tym do urządzania sieci dróg wewnętrznych na nieruchomościach A. P. i sąsiednich bez zgody właścicieli.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku - wyrokiem z dnia 6 czerwca 2011 r., sygn. akt II SA/Gd 531/10, stwierdził nieważność uchwały Rady Miejskiej z dnia 24 lutego 2010 r., nr (...), w części dotyczącej przebiegu dróg niepublicznych o symbolach 19 KDW, 20 KDW, 21 KDW, 27 KDW i 29 KDW, a także przebiegu drogi publicznej o symbolu 15 KDD, a w

pozostałej części oddalił skargi Prokuratora Okręgowego i A. P. na ww. uchwałę.

W uzasadnieniu Sąd wskazał, że obie skargi sprowadzają się do zarzutu naruszenia przez Radę Miejską granic przyznanego jej władztwa planistycznego. Naruszenie tych granic polegało na ograniczeniu wysokości zabudowy, wskazaniu lokalizacji dróg wewnętrznych na działkach niestanowiących własności Miasta W., a także nieuzasadnionym przez Radę przebiegu drogi gminnej przez stanowiące własność skarżącego działki. W obu skargach wskazano także na naruszenie zasady wyrażonej w art. 20 ust. 1 zd. 1 u.p.z.p., że plan miejscowy uchwała rada gminy po stwierdzeniu jego zgodności ze studium. Sąd podkreślił, że uchwalając plan miejscowy rada jest uprawniona do tego, aby zdecydować o przeznaczeniu określonych terenów pod budowę dróg, jednakże dotyczy to jedynie wydzielania gruntów pod drogi publiczne, co na podstawie przepisu art. 6 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651) stanowi cel publiczny w rozumieniu tej ustawy. Nie dotyczy to natomiast dróg wewnętrznych. Gmina nie ma podstaw do wykonywania uprawnień właścicielskich innych osób, w tym do urządzania sieci dróg wewnętrznych na nieruchomościach stanowiących własność prywatnych właścicieli bez ich zgody. Sąd stwierdził zatem, że Rada Gminy przekroczyła granice władztwa planistycznego wyznaczając przebieg dróg 19 KDW, 20 KDW, 21 KDW, 27 KDW na działkach nr (...), (...), (...), (...), (...), (...), (...) i (...) wskazując równocześnie, że jakakolwiek zmiana zagospodarowania terenu działek położonych na terenie musi być poprzedzona wydzieleniem drogi wewnętrznej nr 29 KDW. Odnosząc się do kolejnego zarzutu dotyczącego ustalenia przebiegu drogi publicznej 15 KDD przez należące do skarżącego działki (...) i (...) w ten sposób, że działki te zostały pozbawione możliwości zabudowy poprzez zmniejszenie ich wielkości, Sąd stwierdził, iż Rada Miasta nie wykazała, aby istniał jakiś interes publiczny na tyle ważny, aby ograniczyć prawo własności skarżącego do przedmiotowych działek. Stanowisko Rady nie wskazuje jakie argumenty przemawiają za lokalizacją przedmiotowej drogi na działkach skarżącego - funkcjonalne, gospodarcze, czy estetyczne. Rada nie wykazała także, aby któryś z tych aspektów ładu przestrzennego był na tyle ważny, by ograniczyć prawo własności skarżącego do przedmiotowych działek. Z powyższych przyczyn Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały, będącej aktem prawa miejscowego, w części dotyczącej przeznaczenia obszaru oznaczonego D 018-P na teren zabudowy produkcyjnej, oraz planowanej drogi na działce nr (...).

W skardze kasacyjnej od powyższego wyroku Prokurator Prokuratury Okręgowej zaskarżył rozstrzygnięcie Sądu pierwszej instancji w części, którą oddalono skargi A. P. i Prokuratora. Prokurator zarzucił Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Gdańsku naruszenie:

1) art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w związku z art. 1 ust. 2 pkt 7, art. 6 ust. 2 pkt 1 i art. 9 ust. 4 u.p.z.p. oraz art. 140 k.c., polegające na nierównym - wbrew warunkowi określonymu w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta - traktowaniu władającego działkami nr (...)- (...) i (...)-(...) we W. w odniesieniu do Władających sąsiednimi działkami z grupy (...)/*;

2) art. 141 § 4 w zw. z art. 3 § 2 pkt 5 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi i art. 1 § 2 Prawa o ustroju sądów administracyjnych polegające na

zaniechaniu wyjaśnienia dlaczego ograniczenie w zaskarżonym akcie prawa miejscowego wysokości zabudowy rekreacyjnej do 8 m jest zgodne z określonym w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta warunkiem zharmonizowania tej zabudowy z sąsiednimi obiektami rekreacyjnymi o wysokości 10 m;

3)art. 141 § 4 w zw. z art. 3 § 2 pkt 5 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi i art. 1 § 2 Prawa o ustroju sądów administracyjnych, polegające na sprzecznym z aktami sprawy ustaleniu, że ograniczenie w zaskarżonym akcie prawa miejscowego wysokości zabudowy rekreacyjnej do 8 m jest wypełnieniem nakazanego przez art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w związku z art. 140 k.c. obowiązku równego traktowania władającego działkami nr (...)-(...) i (...)-(...) we W. w odniesieniu do władających sąsiednimi działkami z grupy (...)/*, którzy wzniesli obiekty rekreacyjne o wysokości 10 m.

W oparciu o powyższe zarzuty Prokurator wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Gdańsku do ponownego rozpoznania.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej Prokurator wskazał, że "Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy W." nie zezwala na zaprezentowane w zaskarżonej uchwale ograniczenia wysokości nowej zabudowy, a wręcz nakazuje w jej lokalizowaniu harmonizację z zabudową istniejącą, co odpowiada wyrażonej w art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zasadzie dobrego sąsiedztwa i wypełnia konstytucyjną zasadę równości wobec prawa (art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej). Wojewódzki Sąd Administracyjny nie uzasadnił potrzeby takiej nierówności, czym naruszył przepisy prawa prawo wskazane w skardze kasacyjnej.

Skargę kasacyjną w niniejszej sprawie wniósł również A. P., zaskarżając wyrok Sądu I instancji w części, w której oddala skargi Prokuratora Okręgowego i A. P. Skarżący zarzucił Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Gdańsku:

1) naruszenie art. 147 § 1 p.p.s.a. w związku z art. 3 § 2 pkt 5 i pkt 6 tej ustawy, w związku z art. 134 § 1 p.p.s.a. w następstwie nieuwzględnienia zarzutu naruszenia wymienionych w skardze przepisów prawa materialnego, a także art. 140 k.c. w związku z art. 1 ust. 2 pkt 7, art. 6 ust. 2 pkt 1 i art. 9 ust. 4 u.p.z.p., przez ich błędną wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie, a także w związku z zaniechaniem dokonania wykładni tych przepisów w sposób uwzględniający treść art. 31 ust. 3 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w stopniu rzutującym na wynik sprawy, a tym samym naruszenie art. 101 ust. 1, ust. 2, ust. 3 oraz art. 101a ust. 1 oraz art. 102 u.s.g., w wyniku stwierdzenia, że zaskarżone przez A. P. ustalenia planu miejscowego nie naruszają usprawiedliwionych interesów tego skarżącego, a zarazem mieszczą się w granicach władztwa planistycznego gminy, a tym samym, nie naruszają zasady proporcjonalności, a także zasady równego traktowania wobec prawa;

2) naruszenie art. 147 § 1 p.p.s.a. w związku z art. 3 § 2 pkt 5 i pkt 6 tej ustawy, w związku z art. 134 p.p.s.a., w następstwie nieuwzględnienia zarzutu naruszenia wymienionych w skardze przepisów prawa o postępowaniu planistycznym w wyniku ich niewłaściwego zastosowania, w stopniu rzutującym na wynik sprawy, a przede wszystkim zarzutu naruszenia art. 20 i art. 28 ust. 1 u.p.z.p. (w związku z art. 63 i art. 32 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 238 § 1 k.p.a.) w wyniku dowolnego ustalenia, że nie przemawia za stwierdzeniem nieważności aktu prawa miejscowego i uchwały poprzedzającej głosowanie nad danym aktem, a zarazem, że nie stanowi naruszenia procedury planistycznej końcowe głosowanie nad projektem określonego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego bez uprzedniego:

a) przedstawienia wnoszącemu uwagi do projektu planu, a także radnym, pisemnego uzasadnienia przyczyn braku uwzględnienia danych uwag, a tym samym wobec potraktowania uwag do projektu planu w sposób odmienny ("gorszy") niż skarg, wniosków i petycji w rozumieniu art. 63 Konstytucji RP, mimo że ustalenia planu rzutują bezpośrednio na treść i wykonywanie prawa własności nieruchomości i innych praw podmiotowych do nieruchomości,

b) odrębnego głosowania o zgodności danego projektu z obowiązującym na terenie danej gminy/miasta studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, a zarazem w następstwie dowolnego ustalenia, że stwierdzenie takiej zgodności, między projektem planu a ww. studium, może stanowić element struktury uchwały zatwierdzającej projekt określonego planu;

3) naruszenie art. 3 § 1 i art. 141 § 4 p.p.s.a. w następstwie niewłaściwego zastosowania tych przepisów w stopniu rzutującym na wynik sprawy, w wyniku braku wymaganego odniesienia się do znacznej części zarzutów skargi, a w szczególności wobec braku jakiegokolwiek wyjaśnienia czy uchwała odmawiająca uwzględnienia uwag zgłoszonych do projektu planu może nie zawierać uzasadnienia, a zarazem wobec poczynienia wzajemnie wykluczających się twierdzeń, że rada gminy nie przedstawiła uzasadnienia dla określonego usytuowania i przebiegu danych (przyszłych) dróg wewnętrznych i jednej drogi publicznej, a tym samym, że powinna była je przedstawić, i to, między innymi, przemawiało za uwzględnieniem części skarg A. P. oraz Prokuratora Prokuratury Okręgowej, a w pozostałym zakresie, gdy Rada Miejska nie uwzględniała także uwag zgłoszonych przez A. P., nie musiała uzasadniać swojego stanowiska.

W oparciu o powyższe zarzuty skarżący wniósł o uwzględnienie jego skargi kasacyjnej oraz skargi kasacyjnej Prokuratora Prokuratury Okręgowej, poprzez uchylenie zaskarżonej części wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 6 czerwca 2011 r., II SA/Gd 531/10 i przekazanie temu Sądowi sprawy do ponownego rozpoznania.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej skarżący podniósł, że uchwała Rady Miasta o nieuwzględnieniu uwag A. P. zgłoszonych do wyłożonego w dniu 15 października 2009 r. projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie zawiera jakiegokolwiek

uzasadnienia, co uniemożliwia jej zrozumienie, a tym samym także zrozumienie późniejszego uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z ustaleniami sprzecznymi z danymi uwagami. Skarżący, nie znając uzasadnienia przyczyn braku uwzględnienia jego uwag zarówno przez Burmistrza Miasta, jak i później, takich samych lub, być może, innych przyczyn nie uwzględnienia tych uwag przez Radę tego Miasta, został pozbawiony możliwości realnej obrony swojego prawa własności na etapie poprzedzającym przystąpienie do głosowania nad uchwałą, która otrzymała numer (...). Brak uzasadnienia owej uchwały powinien być traktowany, zdaniem skarżącego, jako równoznaczny także z naruszeniem art. 32 ust. 1 i art. 63 Konstytucji RP, albowiem nie do przyjęcia jest ewentualne ustalenie, że do uwag zgłoszonych w trybie art. 18 u.p.z.p. właściwe organy mogą odnosić się zdecydowanie odmiennie (bez uzasadnienia) niż do skarg, wniosków i petycji w rozumieniu art. 63 Konstytucji RP, których ewentualne nieuwzględnienie wymaga od organu właściwego do ich rozpoznania podania na piśmie przyczyn negatywnego załatwienia danej skargi, lub petycji. W tym stanie rzeczy za uzasadniony należy uznać, zdaniem skarżącego, również wniosek o stwierdzenie nieważności w całości uchwały Rady Miasta z dnia 24 lutego 2010 r. o nie uwzględnianiu zgłoszonych przez skarżącego uwag do projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Naczelny Sąd Administracyjny - wyrokiem z dnia 9 marca 2012 r., sygn. II OSK 2691/11, uchylił punkt 2 zaskarżonego wyroku i w tym zakresie przekazał sprawę do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Gdańsku. Sąd zasądził również od Gminy Miejskiej na rzecz skarżącego A. P. kwotę 350 zł tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.

W uzasadnieniu wyroku Naczelny Sąd Administracyjny wyjaśnił, że w niniejszej sprawie nie stwierdził przesłanek nieważności postępowania, o których mowa w § 2 art. 183 p.p.s.a. Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził również, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, jest aktem prawa miejscowego, a więc aktem prawa powszechnie obowiązującego. Oznacza to, że jest on skierowany do bliżej nieokreślonej liczby adresatów i tym właśnie różni się od aktu indywidualnego. Podstawą do wniesienia skargi na akt prawa miejscowego do sądu administracyjnego jest art. 101 ust. 1 u.s.g. Skarga ta ma charakter skargi indywidualnej, albowiem skarżący może taką skargę wnieść tylko w przypadku gdy kwestionowana uchwała narusza jego interes prawny lub uprawnienie. Tak ukształtowany charakter prawny miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz brzmienie art. 101 ust. 1 u.s.g. określa zakres kontroli legalności zaskarżonej uchwały przez sąd administracyjny. Badając zatem zgodność z prawem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w przypadku zakwestionowania przez sąd legalności tylko części ustaleń uchwały, wystarczające jest - zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, ograniczenie orzeczenia do stwierdzenia nieważności tylko zakwestionowanych ustaleń planu. Nie ma bowiem potrzeby odnoszenia się w sentencji orzeczenia do pozostałej części uchwały niekwestionowanej przez sąd, jak to uczyniono w zaskarżonym wyroku. Taka praktyka wywołuje szereg wątpliwości co do zakresu przeprowadzonej przez sąd kontroli zgodności z prawem zaskarżonej uchwały. Jednocześnie użycie formuły "w pozostałej części skargę oddala" nie określa praktycznie konsekwencji prawnych takiego rozstrzygnięcia. Bez wątplenia przedmiotem zaskarżenia w przypadku skargi na miejscowy plan

zagospodarowania jest cała uchwała. Jeżeli sąd stwierdzi naruszenia, o których mowa w art. 28 ust. 1 u.p.z.p. w odniesieniu do całej uchwały to stwierdza nieważność całej uchwały. Natomiast jeżeli naruszenia z art. 28 ust. 1 ww. ustawy dotyczą tylko części ustaleń planu to wystarczające jest wyeliminowanie z obrotu prawnego tylko tej części, bez konieczności oddalania skargi w pozostałej części, bez względu na to czy skarżący domagał się stwierdzenia nieważności uchwały w całości czy tylko w części. Wskazanie i wyjaśnienie dlaczego sąd stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w całości lub w części powinno znaleźć się w uzasadnieniu wyroku.

Mimo tych zastrzeżeń co do prawidłowości sformułowania sentencji zaskarżonego wyroku, Naczelny Sąd Administracyjny - mając na uwadze treść art. 183 § 1 p.p.s.a., wyraźnie zakreślony w skargach kasacyjnych zakres zaskarżenia oraz stanowisko pełnomocnika skarżącego na rozprawie, stwierdził, że przedmiotem skarg kasacyjnych jest wyrok w części oddalającej skargi ograniczył zakres kontroli do tej części zaskarżonego wyroku.

Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że podstawowym zarzutem skarg kasacyjnych jest istotne naruszenie trybu uchwalenia zaskarżonej uchwały, o którym mowa w art. 28 ust. 1 u.p.z.p., którego sąd I instancji nie wziął pod uwagę oddalając skargę. Analiza uzasadnienia zaskarżonego wyroku, a także dołączonych akt przez Gminę, wskazuje na całkowite pominięcie przez sąd I instancji kwestii zachowania zasad i trybu sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W uzasadnieniu zaskarżonego wyroku brak jest jakichkolwiek ustaleń czy ocen w tym zakresie. Również dołączone akta nie zawierają materiałów planistycznych, które pozwalałyby na dokonanie oceny dochowania procedury planistycznej określonej w przepisach art. 17 i następnym u.p.z.p. Zgodnie z tymi przepisami oraz art. 134 p.p.s.a. sąd ma obowiązek skontrolować legalność całej procedury planistycznej, poczynając od uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu i jej ogłoszeń w prasie miejscowej oraz przez obwieszczenia, zawiadomień na piśmie o podjęciu takiej uchwały instytucji i organów właściwych do uzgadniania i opiniowania planu, prognozy oddziaływania na środowisko, prognozy skutków finansowych uchwalenia planu, wystąpień o opinie do organów wymienionych w art. 17 pkt 6a u.p.z.p., uzgodnień projektu planu z właściwymi organami o których mowa w art. 17 pkt 6b u.p.z.p., zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne itp. Brak tych materiałów planistycznych w aktach sprawy oznacza, że sąd I instancji dopuścił się uchybień, które niewątpliwie mogły mieć wpływ i to istotny na wydane orzeczenie albowiem nie zostały wyjaśnione zasadnicze kwestie w zakresie przestrzegania zasad i trybu sporządzania planu. W tym zakresie zarzuty skargi kasacyjnej są zasadne. Zatem przy ponownym rozpoznaniu należy wyjaśnić czy zaskarżony plan został uchwalony z naruszeniem procedury planistycznej czy tylko Gmina nie przekazała tych materiałów do sądu a sąd nie wezwał Gminy do ich nadesłania.

Naczelny Sąd Administracyjny zaznaczył przy tym, że to właśnie w tych materiałach planistycznych należy poszukiwać uzasadnienia przyjętych ustaleń w zaskarżonym planie, między innymi kwestii przyjętej wysokości zabudowy rekreacyjnej na działkach skarżącego. Wskazane przez sąd uzasadnienie w tym przedmiocie jest niewystarczające. Prawo gminy do uporządkowania przestrzeni, powstrzymania jej degradacji i ochrona walorów przyrodniczych, nawiązanie zabudowy do cech tradycyjnej architektury regionalnej, czy

nawet położenie pomiędzy pasem nadmorskim, a rezerwatem przyrody "D.", nie wyjaśnia w sposób przekonujący dlaczego możliwa jest tylko zabudowa do wysokości 8 m, a nie 12 m. Te kwestie powinny być właśnie wyjaśnione w opiniach i uzgodnieniach właściwych organów nie wyłączając Gminy. W przeciwnym przypadku takie ustalenia mają charakter zupełnie dowolny, zwłaszcza w zestawieniu z faktem wydania decyzji o warunkach zabudowy oraz pozwolenia na budowę na realizację budynków o wysokości 12 m na sąsiednich działkach. Decyzje takie muszą być przecież zgodne z przepisami odrębnymi. Plan miejscowy może wprowadzać różne ograniczenia w zakresie zagospodarowania działek ale te ograniczenia nie mogą być dowolne lecz muszą być uzasadnione czy to przepisami odrębnymi np. pasa nadmorskiego czy też otuliny rezerwatu przyrody itp. ale w tym właśnie celu gmina ma obowiązek zasięgnięcia opinii i uzgodnień projektu planu z właściwymi organami i instytucjami wymienionymi w art. 17 ww. ustawy oraz przepisach szczególnych. Te właśnie wyspecjalizowane organy i instytucje wskazują na pewne ograniczenia w zakresie zagospodarowania terenu.

Odnosnie podniesionego w skardze zarzutu dotyczącego niezasadności ustalenia terenów zagrożonych osuwaniem Naczelny Sąd Administracyjny dodatkowo wytknął, że w aktach sprawy brak jest opinii właściwego organu administracji geologicznej - art. 17 pkt 4 u.p.z.p. Za trafny Naczelny Sąd Administracyjny uznał również zarzut braku uzasadnienia nieuwzględnionych uwag wniesionych do wyłożonego do publicznego wglądu projektu planu. Naczelny Sąd Administracyjny wyjaśnił, że przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie formułują wprost obowiązku uzasadnienia uchwał o nieuwzględnieniu wniesionych uwag. Nie oznacza to jednak, że gmina nie ma obowiązku wyjaśnienia właścicielom nieruchomości dlaczego wniesionych uwag nie uwzględniła. Ograniczenie prawa własności, a więc prawa chronionego przepisami Konstytucji oraz art. 140 k.c., wymagają przedstawienia właścicielowi nieruchomości przyczyny ograniczenia prawa własności niezależnie od tego czy przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym określają wprost taki wymóg, czy też nie. Takie uzasadnienie ograniczenia prawa własności nie musi mieć sformalizowanej i rozbudowanej formy ale powinno wystąpić na pewnym etapie procedury planistycznej np. w trakcie dyskusji publicznej nad przyjętymi w projekcie planu rozwiązaniami, przy rozpatrywaniu uwag przez wójta, burmistrza oraz prezydenta miasta a najpóźniej w trakcie sesji na której następuje odrzucenie uwag przez radę i podjęcie uchwały o miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Tymczasem w niniejszej sprawie mimo bardzo obszernej korespondencji organów gminy ze skarżącym i licznych spotkań skarżącego z przedstawicielami gminy, ograniczono się do wykazywania braku obowiązku gminy uzasadnienia nieuwzględnionych uwag, zamiast wyjaśnienia skarżącemu, choćby skrótowo dlaczego przyjęto wysokość zabudowy rekreacyjnej nie więcej niż 8 m, a nie 12 m, jak chce skarżący. W szczególności ta kwestia wymagała wyjaśnienia w zestawieniu z przytaczanym przez skarżącego stanowiskiem Dyrekcji N. Parku Krajobrazowego o możliwości realizacji obiektów o wysokości do 12 m i liczbie 3 kondygnacji.

Za nietrafne Naczelny Sąd Administracyjny uznał natomiast zarzuty skargi dotyczące braku rozstrzygnięcia sądu co do uchwały o nieuwzględnieniu uwag skarżącego wniesionych do wyłożonego do publicznego wglądu projektu planu. Uchwała ta jest etapem procedury

planistycznej i nie podlega odrębnemu zaskarżeniu. Przepisy nie nakładają też obowiązku uzasadnienia takiej uchwały na piśmie. Podobnie jest z aktem organu wykonawczego gminy, o którym mowa w art. 17 pkt 12 u.p.z.p. o rozpatrzeniu uwag wniesionych do projektu planu. Ustawa również nie przewiduje możliwości zaskarżenia takiego aktu ani obowiązku jego uzasadnienia na piśmie, co nie wyklucza podania przyczyn nieuwzględnienia wniesionych uwag, celem przekonania właścicieli nieruchomości o przyjętych w projekcie planu ustaleniach i ich uwarunkowaniach. W mniejszej sprawie Burmistrz zajął stanowisko co do wniesionych przez skarżącego uwag. Również Rada podjęła uchwałę o nieuwzględnieniu tych uwag. Tym samym niezasadne są zarzuty skargi w tym zakresie. Z tych względów za nietrafne Naczelny Sąd Administracyjny uznał zarzuty dotyczące braku rozstrzygnięcia sądu co do uchwały nr (...) z 24 lutego 2010 r. odmawiającej uwzględnienia skargi A. P. na brak podania przez Burmistrza przyczyn nie uwzględnienia uwag wniesionych do projektu planu wyłożonego do publicznego wglądu. Rada Gminy jako organ kolegialny swoje stanowiska wyraża w formie uchwał. Nie oznacza to jednak, że każda uchwała może być do sądu zaskarżona. W tej uchwale organ jedynie wyraził swoje stanowisko o braku obowiązku Burmistrza wynikającego wprost z ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uzasadniania na piśmie nie uwzględnionych uwag.

Odnosząc się do zarzutu braku odrębnej uchwały o zgodności miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania Naczelny Sąd Administracyjny wskazał na przepis art. 20 ust. 1 u.p.z.p. Zgodnie z tym przepisem rada gminy uchwała miejscowy plan po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium. Redakcja tego przepisu wskazuje na zasadność wcześniejszego stwierdzenia zgodności planu ze studium a następnie uchwalenia planu. Jednak w orzecznictwie przyjmuje się, że jeżeli gmina podejmie jedną uchwałę o zgodności planu ze studium i uchwaleniu planu, jak w niniejszej sprawie, to nawet zakładając naruszenie art. 20 ust. 1 ustawy, nie stanowi to istotnego naruszenia trybu skutkującego nieważnością uchwalonego planu.

Uzasadnienie prawne

Ponownie rozpoznając niniejszą sprawę Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył co następuje:

Wniesione w niniejszej sprawie skargi A. P. i Prokuratora Okręgowego dotyczą uchwały Rada Miejskiej z dnia 24 lutego 2010 r., nr (...), w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (...) obszaru pomiędzy: granicą obrębu R. - od strony zachodniej, przedłużeniem ul. W. w kierunku zachodnim, oraz granicą rezerwatu "D." - od strony wschodniej, położonego w miejscowości C. (Dz. U. Woj. Pomor. z 2010 r. Nr 78, poz. 1387).

Prawomocnym wyrokiem z dnia 6 czerwca 2011 r. (pkt 1 wyroku), sygn. akt II SA/Gd 531/10, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku - uwzględniając częściowo ww. skargi, stwierdził nieważność uchwały Rady Miejskiej z dnia 24 lutego 2010 r., nr (...), w części dotyczącej przebiegu dróg niepublicznych o symbolach 19 KDW, 20 KDW, 21 KDW, 27 KDW i 29 KDW, a także przebiegu drogi publicznej o symbolu 15 KDD.

Na rozprawie w dniu 24 października 2012 r. Prokurator Prokuratury Okręgowej J. P. oświadczył, że podtrzymuje skargę w zakresie w jakim dotąd nie została rozpoznana, a zatem w części dotyczącej zapisu zaskarżonego planu zawartego w punkcie 8, podpunkcie 4 karty

terenu o symbolu 3.1 UT, 3.2 UT, 3.3 UT, 3.4 UT, 3.5 UT, 3.6 UT, 3.7 UT, 3.8 UT, 3.9 UT, 3.10 UT, 3.11 UT, 3.12 UT, 3.13 UT, 3.14 UT, 3.15 UT, 3.16 UT, ograniczającego wysokość zabudowy do 8 m na działkach o numerach od (...) do (...) i od (...) do (...).

Skarżący A. P. oświadczył natomiast, że obecnie kwestionuje zapisy planu dotyczące działek o numerach od (...) do (...), od (...) do (...), nr (...) i (...), w zakresie w jakim działek tych nie dotyczy poprzednio wydany prawomocny wyrok Sądu. Sprecyzował, że zarzut skargi dotyczący ustalenia wysokości w planie dotyczy działek powstałych w wyniku podziału działki nr (...) oraz działki nr (...), a także dwóch działek nr (...) i nr (...). Natomiast zarzut dotyczący nieuzasadnienia objęcia działek terenami zagrożonymi osuwaniem się mas ziemnych dotyczy dwóch działek - stanowiących własność skarżącego - o numerach (...) i (...). Skarżący wyjaśnił także, że działka nr (...) w chwili uchwalenia planu i obecnie - według danych z księgi wieczystej i ewidencji gruntów - była i jest jego własnością. Oświadczenie zawarte w skardze, że działka ta stanowi była własność skarżącego zostało oparte na decyzji administracyjnej, która została uchylona, przy czym treść tej decyzji nigdy nie została ujawniona ani w księdze wieczystej, ani w ewidencji gruntów (vide załączony do akt sprawy wydruk ze strony internetowej <http://ekw.ms.gov.pl>, dotyczący księgi wieczystej nr (...), z którego wynika, że działka nr (...) stanowi własność skarżącego A. P.).

Kwestionowany przez obu skarżących zapis zawarty w punkcie 8 podpunkcie 4 karty terenu do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (...) o symbolu 3.1, 3.2, 3.3, 3.4, 3.5, 3.6, 3.7, 3.8, 3.9, 3.10, 3.11, 3.12, 3.13, 3.14, 3.15, 3.16 UT (teren zabudowy rekreacyjnej) ustala dla wskazanych powyżej działek o numerach od (...) do (...), od (...) do (...), (...) oraz (...), wysokość zabudowy na nie więcej niż 8 m od kalenicy do poziomu gruntu (2 kondygnacje w tym poddasze użytkowe).

Ponadto skarżący A. P. zakwestionował oznaczenie w załączniku nr 1 do zaskarżonej uchwały (rysunek planu miejscowego) działek nr (...) oraz (...) (stanowiących jego własność) jako terenów zagrożonych osuwaniem się mas ziemnych. Zgodnie z zapisem zawartym w § 8 ust. 5 zaskarżonej uchwały: "Na obszarze tym przed przystąpieniem do sporządzania projektu budowlanego należy wykonać badania geologiczno-inżynierskie. W przypadku stwierdzenia niekorzystnych warunków gruntowo - wodnych przedsięwzięcie usytuować poza strefą zagrożenia."

W § 1 ust. 1 zaskarżonej uchwały stwierdzono zgodność miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z ustaleniami "Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy W. ", uchwalonego uchwałą nr (...) Rady Miejskiej z dnia 30 stycznia 2002 r.

Zgodnie z treścią art. 190 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270 z późn. zm.) Wojewódzki Sąd Administracyjny, któremu sprawa została przekazana do ponownego rozpoznania, związany jest wykładnią prawa dokonaną w tej sprawie przez Naczelnego Sąd Administracyjny. Przy czym przez ocenę prawną, o której mowa w tym przepisie, należy rozumieć osąd o prawnej wartości sprawy. Ocena prawna może zatem dotyczyć stanu faktycznego, wykładni przepisów prawa materialnego i procesowego, prawidłowości korzystania z uznania administracyjnego, jak też kwestii zastosowania określonego przepisu prawa jako podstawy do wydania takiego, a nie innego rozstrzygnięcia. (tak też Wojewódzki Sąd Administracyjny

w Warszawie w wyroku z dnia 20 września 2005 r., sygn. III SA/Wa 1434/05, Baza Orzeczeń Lex Polonica).

W wydanym w niniejszej sprawie wyroku z dnia 9 marca 2012 r., sygn. akt II OSK 2691/11, Naczelny Sąd Administracyjny przesądził, że skarżącemu A. P. przysługuje legitymacja do zaskarżenia przedmiotowej uchwały - oparta na treści art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.), który stanowi, że każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może - po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia - zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego. Legitymacja skargowa Prokuratora Okręgowego jest w niniejszej sprawie bezsporna.

W ww. wyroku Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził także, że przy ponownym rozpoznaniu sprawy należy wyjaśnić czy zaskarżony plan miejscowy został uchwalony z naruszeniem procedury planistycznej. Sąd wyjaśnił również, że w materiałach planistycznych należy poszukiwać uzasadnienia przyjętych ustaleń w zaskarżonym planie, między innymi kwestii przyjętej wysokości zabudowy rekreacyjnej. Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił przy tym, że prawo gminy do uporządkowania przestrzeni, powstrzymania jej degradacji i ochrona walorów przyrodniczych, a także nawiązanie zabudowy do cech tradycyjnej architektury regionalnej, czy nawet położenie pomiędzy pasem nadmorskim, a rezerwatem przyrody "D.", nie wyjaśnia w sposób przekonujący dlaczego możliwa jest tylko zabudowa do wysokości 8 m, a nie 12 m. Te kwestie powinny być wyjaśnione w opiniach i uzgodnieniach właściwych organów, nie wyłączając Gminy. W przeciwnym przypadku - zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego - takie ustalenia mają charakter zupełnie dowolny, zwłaszcza w zestawieniu z faktem wydania decyzji o warunkach zabudowy oraz pozwolenia na budowę na realizację budynków o wysokości 12 m na sąsiednich działkach. Decyzje takie muszą być przecież zgodne z przepisami odrębnymi. Naczelny Sąd Administracyjny wyjaśnił, że plan miejscowy może wprowadzać różne ograniczenia w zakresie zagospodarowania działek ale te ograniczenia nie mogą być dowolne lecz muszą być uzasadnione czy to przepisami odrębnymi np. pasa nadmorskiego, czy też otuliny rezerwatu przyrody itp. ale w tym właśnie celu gmina ma obowiązek zasięgnięcia opinii i uzgodnień projektu planu z właściwymi organami i instytucjami wymienionymi w art. 17 ww. ustawy oraz przepisach szczególnych. Te właśnie wyspecjalizowane organy i instytucje wskazują na pewne ograniczenia w zakresie zagospodarowania terenu. Naczelny Sąd Administracyjny nakazał dodatkowo wyjaśnić - odnosząc się do podniesionego w skardze kasacyjnej zarzutu dotyczącego niezasadności ustalenia terenów zagrożonych osuwaniem, czy w sprawie została wydana opinia właściwego organu administracji geologicznej.

Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził nadto, że gmina ma obowiązek wyjaśnienia właścicielom nieruchomości dlaczego nie uwzględniła uwag wniesionych do wyłożonego do publicznego wglądu projektu planu. Ograniczenie prawa własności, a więc prawa chronionego przepisami Konstytucji oraz art. 140 k.c., wymagają przedstawienia właścicielowi nieruchomości przyczyny ograniczenia prawa własności niezależnie od tego czy przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym określają wprost taki

wymóg czy też nie. Takie uzasadnienie ograniczenia prawa własności nie musi mieć sformalizowanej i rozbudowanej formy ale powinno wystąpić na pewnym etapie procedury planistycznej np. w trakcie dyskusji publicznej nad przyjętymi w projekcie planu rozwiązaniami, przy rozpatrywaniu uwag przez wójta, burmistrza oraz prezydenta miasta, a najpóźniej w trakcie sesji, na której następuje odrzucenie uwag przez radę i podjęcie uchwały o miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Tymczasem - jak podkreślił to Naczelny Sąd Administracyjny - w niniejszej sprawie ograniczono się do wykazywania braku obowiązku gminy uzasadnienia nieuwzględnionych uwag, zamiast wyjaśnienia skarżącemu, choćby skrótowo, dlaczego przyjęto wysokość zabudowy rekreacyjnej nie więcej niż 8 m, a nie 12 m - jak chce skarżący. Sąd zaznaczył przy tym, że w szczególności ta kwestia wymagała wyjaśnienia w zestawieniu z przytaczanym przez skarżącego stanowiskiem Dyrekcji N. Parku Krajobrazowego o możliwości realizacji obiektów o wysokości do 12 m i liczbie 3 kondygnacji.

Z uwagi na treść opisanych powyżej wytycznych Naczelnego Sądu Administracyjnego, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku (zarządzeniem z dnia 21 maja 2012 r.) zobowiązał pełnomocnika organu aby w terminie 7 dni nadesłał wszystkie materiały planistyczne dotyczące zaskarżonej uchwały, w tym:

- materiały planistyczne, które pozwalałyby na dokonanie oceny dochowania w przedmiotowej sprawie procedury planistycznej określonej w przepisach art. 17 i następnym u.p.z.p.;
- materiały planistyczne, które pozwoliłyby na wyjaśnienie kwestii przyjętej wysokości zabudowy rekreacyjnej na działkach skarżącego A. P.;
- opinię właściwego organu administracji geologicznej w zakresie terenów zagrożonych osuwaniem się mas ziemnych (art. 17 u.p.z.p.).

Nadto, tym samym zarządzeniem, zobowiązano pełnomocnika organu aby wyjaśnił, uwzględniając przytaczane przez skarżącego stanowisko Dyrekcji N. Parku Krajobrazowego o możliwości realizacji obiektów o wysokości do 12 m i liczbie 3 kondygnacji, z jakich przyczyn w zaskarżonej uchwale przyjęto na działkach skarżącego A. P. wysokość zabudowy rekreacyjnej - nie więcej niż 8 m, a nie 12 m jak chciał skarżący.

W odpowiedzi na ww. zarządzenie organ nadesłał pismo z dnia 10 lipca 2012 r., w którym wyjaśnił, że celem uchwalenia planu miejscowego jest: ochrona walorów przyrodniczych i krajobrazowych, kształtowanie przestrzeni w sposób zapewniający wzajemne relacje pomiędzy działalnością gospodarczą, a środowiskiem naturalnym, tworząc ład przestrzenny, racjonalna gospodarka gruntami wyposażonymi w infrastrukturę techniczną. Uchwalając przedmiotowy plan miejscowy Rada Gminy przyjęła strefy zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i zabudowy usługowej jako kontynuację założeń planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego Miasta zatwierdzonego uchwałą Rady Miejskiej nr (...) z dnia 28 lutego 1992 r. (Dz. U. Woj. Gdańskiego z 1992 r. Nr 12, poz. 66 z późn. zm.), który utracił moc z dniem 31 grudnia 2003 r. Teren skarżącego jak i pozostały obszar obecnej zabudowy rekreacyjnej, zgodnie z ustaleniami poprzedniego planu wchodził w skład obszaru przeznaczonego głównie pod tereny upraw polowych, łąk i pastwisk. Ponieważ obszar ten został określony w "Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy miasta W." zatwierdzonym uchwałą Rady Miejskiej nr (...) z dnia 30 stycznia 2002 r.

jako teren rekreacji (możliwa lokalizacja różnego typu obiektów rekreacyjnych oraz obiektów usługowych związanych z obsługą rekreacji, a także mieszkalnictwa, ale maksymalnie na 20% obszaru), Rada wskazała go w planie miejscowym jako tereny zabudowy rekreacyjnej, dla której określono odpowiadające charakterowi tej zabudowy parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy. Taki rozdział stref funkcjonalnych planu miejscowego wynika z założeń Gminy co do terenu pod względem kontynuacji polityki przestrzennej, założeń wyrażonych w "Studium" " oraz możliwości rozbudowy infrastruktury technicznej, zachowując maksymalną ochronę walorów przyrodniczo - krajobrazowych. Organ wyjaśnił nadto, że przyjęty parametr kształtowania zabudowy w postaci określenia maksymalnej wysokości 8 m od kalenicy do poziomu gruntu (2 kondygnacje w tym poddasze użytkowe) wynikał głównie z następujących kwestii:

* w odpowiedzi na zawiadomienie z dnia 9 lipca 2004 r. o podjęciu przez Radę uchwał o przystąpieniu do sporządzenia planów miejscowych, Zarząd N. Parku Krajobrazowego przekazał swoje wnioski wyrażone w piśmie nr (...) z dnia 13 sierpnia 2004 r., w którym do planu (...) w punkcie 7 wniesiono o: określenie następujących warunków zabudowy: minimalna wielkość nowo wydzielanych działek budowlanych 1200 m², maksymalna wysokość budynków - 8,5 m do kalenicy od powierzchni gruntu, maksymalna powierzchnia zabudowy działki budowlanej 20%, nie więcej niż 240 m²;

* przyjęte wskaźniki zabudowy są bezpośrednio powiązane z przeznaczeniem terenu, jako zabudowa rekreacyjna; rozwiązania funkcjonalne, użytkowe i konstrukcyjne dla tego rodzaju zabudowy pozwalają na przyjęcie wskaźników kształtowania zabudowy nisko-intensywnej utrwalonych w ustaleniach planu miejscowego.

Z uwagi na powyższe, organ stwierdził, że pismo nr (...) z dnia 9 listopada 1999 r. Dyrekcji N. Parku Krajobrazowego, którym posługuje się strona skarżąca, wyraża sprzeczne stanowisko co do możliwości inwestycyjnych na danym terenie, w świetle pisma Zarządu N. Parku Krajobrazowego nr (...) z dnia 13 sierpnia 2004 r., które wpłynęło w trakcie sporządzania planu. Organ jednocześnie zwrócił uwagę, że teren przeznaczony w planie zagospodarowania pod zabudowę rekreacyjną stanowi obszar o powierzchni około 290.000 m², z czego tylko nieznaczna część gruntu jest własnością skarżącego. Plan miejscowy - określając strefę zabudowy rekreacyjnej zgodnej z określonymi wskaźnikami zabudowy ma na celu ochronę ładu przestrzennego rozumianą jako takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne. Prawidłowym dla realizacji ww. zadań ochrony ładu przestrzennego jest narzędzie w postaci planu miejscowego, a nie decyzji o ustaleniu warunków zabudowy.

Organ wyjaśnił także, że projekt planu miejscowego w postaci tekstu, rysunku planu oraz prognozy oddziaływania na środowisko został uzgodniony między innymi w zakresie terenów zagrożonych osuwaniem się mas ziemnych. Postanowieniem nr (...) z dnia 3 marca 2009 r. organ właściwy jakim wówczas był Starosta, uzgodnił projekt planu miejscowego w zakresie terenów zagrożonych osuwaniem się mas ziemnych.

Po otrzymaniu ww. pisma, zarządzeniem z dnia 2 sierpnia 2012 r., Sąd zwrócił się do pełnomocnika organu aby nadesłał materiały planistyczne sporządzone na potrzeby projektu

miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wraz z wnioskami z ich analizy, a także materiały planistyczne sporządzone na podstawie przepisów odrębnych, wykorzystywanych na potrzeby projektu plany (za wyjątkiem prognozy skutków finansowych), wyjaśniając, że wykazy tych materiałów znajdują się w nadesłanym przy piśmie Rady z dnia 10 lipca 2012 r. segregatorze zawierającym dokumentację planistyczną, a nadto aby oświadczył się czy dokumenty przesłane przy piśmie Rady z dnia 10 lipca 2012 r. wraz z dokumentami złożonymi na to wezwanie Sądu stanowią całość akt planistycznych dotyczących zaskarżonej uchwały.

Sąd zwrócił się również do Dyrektora N. Parku Krajobrazowego aby w terminie 7 dni wyjaśnił czy zawarty w piśmie Dyrektora Zarządu NPK z dnia 13 sierpnia 2004 r. wniosek dotyczący projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oznaczonego symbolem (...), ujęty w punkcie 7 (str. 5. tego pisma): "określić następujące warunki zabudowy: minimalna wielkość nowo wydzielonych działek budowlanych 1200 m²; maksymalna wysokość budynków - 8,5 m do kalenicy od powierzchni gruntu; maksymalna powierzchnia zabudowana działki budowlanej 20%, nie więcej niż 240 m²", odnosił się do całego obszaru planu oznaczonego symbolem (...), czy tylko do tej jego części, która stanowi zarazem fragment N. Parku Krajobrazowego, czy też (lub tylko) do terenu otuliny tego Parku, albo do terenu rezerwatu "D." lub też jego otuliny. Zarządzenie to wydane zostało w związku z zawartą w ww. piśmie treścią pkt 2. "Wniosków do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy W.", w którym Zarząd N. Parku Krajobrazowego stwierdził, że dla obszarów, w tym (...), "leżących w całości lub w części na terenie N. Parku Krajobrazowego, należy uwzględnić (...)".

W odpowiedzi na powyższe wezwanie, N. Park Krajobrazowy nadesłał pismo z dnia 14 sierpnia 2012 r., w którym poinformował, że:

- * działki o numerach od (...) do (...), od (...) do (...) oraz (...) i (...) obręb C., w okresie od 27 lutego 2004 r. do 24 lutego 2010 r. znajdowały się na terenie otuliny N. Parku Krajobrazowego zgodnie z załącznikiem nr 2 (mapa w skali 1:25000) do rozporządzenia Wojewody Gdańskiego nr 5/94 z 8 listopada 1994 r. w sprawie wyznaczenia obszarów chronionego krajobrazu, określenia granic parków krajobrazowych i wyznaczenia wokół nich otulin oraz wprowadzenia obowiązujących w nich zakazów i ograniczeń (Dz. U. Woj. Gdańskiego z 1994 r. Nr 27, poz. 294) oraz zgodnie z załącznikiem nr 2 (mapa w skali 1:50000) do rozporządzenia nr 55/06 Wojewody Pomorskiego z dnia 15 maja 2006. w sprawie N. Parku Krajobrazowego (Dz. Urz. Woj. Pom. Nr 58, poz. 1192) określającymi przebieg granic otuliny N. Parku Krajobrazowego;
- * działki o numerach (...) i (...) w okresie od 27 lutego 2004 r. do 24 lutego 2010 r. znajdowały się na terenie otuliny rezerwatu przyrody "D." zgodnie z zarządzeniem nr 150/2000 Wojewody Pomorskiego z dnia 4 sierpnia 2000 r. w sprawie uznania za rezerwat przyrody "D." (Dz. Urz. Woj. Pomorskiego z 2000 r. Nr 79, poz. 479);
- * w lutym 2004 r. sporządzony został projekt "Planu ochrony N. Parku Krajobrazowego", który nie został uchwalony;
- * w 2005 r. sporządzony został plan ochrony rezerwatu "D.", który nie został uchwalony;
- * wniosek dotyczący projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oznaczonego symbolem (...), zawarty w piśmie Dyrektora Zarządu NPK z dnia 13 sierpnia

2004 r., nr (...) dotyczący określenia warunków zabudowy (pkt 7 ww. pisma) odnosił się do części planu obejmującego działki leżące na terenie N. Parku Krajobrazowego.

Wyjaśnienia nadesłał również pełnomocnik organu, który w piśmie z dnia 6 września 2012 r. stwierdził, że przy piśmie tym przedkłada sądowi całość materiałów planistycznych w oryginale, całość dokumentów wraz z żądanymi wnioskami z ich analizy, materiały planistyczne sporządzone na podstawie przepisów odrębnych, wykorzystane na potrzeby projektu plany. Jednocześnie pełnomocnik oświadczył, że akta te zawierają całość akt planistycznych dotyczących zaskarżonej uchwały.

Rozpoznając niniejszą sprawę Wojewódzki Sąd Administracyjny miał na uwadze, że ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, mające walor norm prawa miejscowego powszechnie obowiązującego na danym terenie (art. 14 ust. 8 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym

- Dz. U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.; dalej w skrócie zwanej "u.p.z.p."), określają granice korzystania z nieruchomości i wraz z innymi przepisami kształtują wykonywanie prawa własności (art. 6 ust. 1 u.p.z.p.). Jednakże prawo własności nie jest jedynym elementem podlegającym uwzględnieniu w zagospodarowaniu przestrzennym. Z przepisu art. 1 ust. 2 u.p.z.p. wynika nakaz uwzględnienia w zagospodarowaniu przestrzennym również innych niż własność okoliczności, takich jak wymagania ładu przestrzennego, ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, ochrony bezpieczeństwa ludzi i mienia, potrzeb interesu publicznego. Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 9 lutego 2010 r., wydanym w sprawie o sygnaturze akt II OSK 1959/09 (<http://orzeczenia.nsa.gov.pl>), gmina to wspólnota mieszkańców, a jej zadaniem podstawowym jest zaspokajanie potrzeb tej wspólnoty (art. 166 ust. 1 Konstytucji). Oznacza to, że prowadząc konkretną politykę w ramach przyznanych kompetencji, w tym planistyczną, gmina obowiązana jest zwracać uwagę na potrzeby wszystkich mieszkańców. Każdy bowiem mieszkaniec gminy, członek wspólnoty samorządowej, ma prawo oczekiwać, że jego interesy będą brane pod uwagę w działaniach gminy. Na gruncie planowania przestrzennego konieczne jest zatem takie wyważenie interesów aby w jak największym stopniu zabezpieczyć i rozwiązać potrzeby wspólnoty, w jak najmniejszym jednak zakresie naruszając jednocześnie prawa właścicieli nieruchomości objętych planem. Władztwo planistyczne gminy nie może polegać zatem na zupełnej swobodzie i dowolności w planowaniu co do przeznaczenia terenu, gdyż konieczne jest uwzględnienie w planowaniu i zagospodarowaniu prawa własności, z mocy art. 1 ust. 1 pkt 7 u.p.z.p. Nieprzestrzeganie tego spowoduje, że uprawnienie gminy do ustalania przeznaczenia terenu i sposobu zagospodarowania, może zostać nadużyte, a ustalenia planu, które będą wynikiem tego nadużycia, mogą okazać się prawnie wadliwe.

Analizując niniejszą sprawę zgodnie z wytycznymi Naczelnego Sądu Administracyjnego, w pierwszej kolejności Wojewódzki Sąd Administracyjny zbadał czy zaskarżony plan miejscowy został uchwalony zgodnie przepisami regulującymi procedurę planistyczną. Zgodnie z art. 17 u.p.z.p., wójt, burmistrz albo prezydent miasta po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego kolejno:

- 1) ogłasza w prasie miejscowej oraz przez obwieszczenie, a także w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości, o podjęciu uchwały o przystąpieniu do

sporządzania planu, określając formę, miejsce i termin składania wniosków do planu, nie krótszy niż 21 dni od dnia ogłoszenia;

2) zawiadamia, na piśmie, o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu instytucje i organy właściwe do uzgadniania i opiniowania planu;

3) rozpatruje wnioski, o których mowa w pkt 1, w terminie nie dłuższym niż 21 dni od dnia upływu terminu ich składania;

4) sporządza projekt planu miejscowego wraz z prognozą oddziaływania na środowisko, uwzględniając ustalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy;

5) sporządza prognozę skutków finansowych uchwalenia planu miejscowego, z uwzględnieniem art. 36;

6) uzyskuje opinie o projekcie planu:

a) gminnej lub innej właściwej, w rozumieniu art. 8, komisji urbanistyczno-architektonicznej,

b) wójtów, burmistrzów gmin albo prezydentów miast, graniczących z obszarem objętym planem, w zakresie rozmieszczenia inwestycji celu publicznego o znaczeniu lokalnym,

c) regionalnego dyrektora ochrony środowiska;

7) uzgadnia projekt planu z:

a) wojewodą, zarządem województwa, zarządem powiatu w zakresie odpowiednich zadań rządowych i samorządowych,

b) właściwym wojewódzkim konserwatorem zabytków,

c) organami właściwymi do uzgadniania projektu planu na podstawie przepisów odrębnych,

d) właściwym zarządcą drogi, jeżeli sposób zagospodarowania gruntów przyległych do pasa drogowego lub zmiana tego sposobu mogą mieć wpływ na ruch drogowy lub samą drogę,

e) właściwymi organami wojskowymi, ochrony granic oraz bezpieczeństwa państwa,

f) dyrektorem właściwego urzędu morskiego w zakresie zagospodarowania pasa technicznego, pasa ochronnego oraz morskich portów i przystani,

- g)** właściwym organem nadzoru górniczego w zakresie zagospodarowania terenów górniczych,
 - h)** właściwym organem administracji geologicznej w zakresie terenów zagrożonych osuwaniem się mas ziemnych,
 - i)** ministrem właściwym do spraw zdrowia w zakresie zagospodarowania obszarów ochrony uzdrowiskowej;
- 8)** uzyskuje zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne;
- 9)** wprowadza zmiany wynikające z uzyskanych opinii i dokonanych uzgodnień;
- 10)** ogłasza, w sposób określony w pkt 1, o wyłożeniu projektu planu do publicznego wglądu na co najmniej 7 dni przed dniem wyłożenia i wykładu ten projekt wraz z prognozą oddziaływania na środowisko do publicznego wglądu na okres co najmniej 21 dni oraz organizuje w tym czasie dyskusję publiczną nad przyjętymi w projekcie planu rozwiązaniami;
- 11)** wyznacza w ogłoszeniu, o którym mowa w pkt 10, termin, w którym osoby fizyczne i prawne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej mogą wносить uwagi dotyczące projektu planu, nie krótszy niż 14 dni od dnia zakończenia okresu wyłożenia planu;
- 12)** rozpatruje uwagi, o których mowa w pkt 11, w terminie nie dłuższym niż 21 dni od dnia upływu terminu ich składania;
- 13)** wprowadza zmiany do projektu planu miejscowego wynikające z rozpatrzenia uwag, o których mowa w pkt 11, a następnie w niezbędnym zakresie ponawia uzgodnienia;
- 14)** przedstawia radzie gminy projekt planu miejscowego wraz z listą nieuwzględnionych uwag, o których mowa w pkt 11.

W ocenie Sądu, nadesłane przez organ materiały planistyczne pozwalają uznać, że zaskarżona uchwała została podjęta w wyniku prawidłowo przeprowadzonej procedury planistycznej określonej w ww. przepisach. W szczególności Starosta - postanowieniem z dnia 3 marca 2009 r., wydanym na podstawie art. 17 ust. 7 pkt h i art. 24 ust. 1 u.p.z.p. oraz art. 101 ust. 3 i art. 103 ust. 1 ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. z 2005 r. Nr 228, poz. 1947), w związku z wystąpieniem Burmistrza Miasta o uzgodnienie projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obrębu C. oznaczonego symbolem (...), uzgodnił projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obrębu C. oznaczonego symbolem (...) w zakresie terenów zagrożonych

osuwaniem się mas ziemnych.

Ustalając z jakich przyczyn Rada wprowadziła na terenie objętym skargami kwestionowane przez skarżących zapisy, Sąd stwierdził, że zarówno zaskarżona uchwała, jak i uchwała Rady Miejskiej z dnia 30 kwietnia 2008 r. (rozpatrzenie uwag złożonych do wyłożonego po raz pierwszy do publicznego wglądu projektu planu miejscowego), nie zawierają uzasadnienia. Sąd orzekający w niniejszej sprawie w pełni podziela pogląd Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażony w wyroku z dnia 1 grudnia 2009 r., wydanym w sprawie o sygnaturze akt II OSK 1431/09 (Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>), zgodnie z którym uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ma charakter szczególny - jest wydanym na podstawie ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym aktem prawa miejscowego kształtującym sposób wykonywania prawa własności nieruchomości. Konstytucyjna ochrona własności nie jest absolutna i może być ograniczona. Wprowadzanie takich ograniczeń wymaga jednak od rady gminy szczególnej rozważli i właśnie uzasadnienia. Uzasadnienie uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w zakresie w jakim wprowadza istotne ograniczenia prawa własności umożliwia bowiem zarówno organowi nadzoru, jak i właścicielom nieruchomości objętych planem, zbadanie zgodności jej postanowień z prawem i ocenę racjonalności oraz zasadności wprowadzonych rozwiązań prawnych, zwłaszcza w sytuacji gdy ograniczają one w poważnym zakresie korzystanie z własności nieruchomości.

W rozpoznawanej sprawie zaskarżona uchwała nie zawiera uzasadnienia, a więc uzasadnienia dla przyjętych rozwiązań, w tym kwestii przyjętej wysokości zabudowy rekreacyjnej na działkach objętych skargami, jak i ustalenia zakresu terenów zagrożonych osuwaniem się mas ziemnych, jak wskazał to Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku wydanym w niniejszej sprawie, należało poszukiwać w materiałach planistycznych. Wojewódzki Sąd Administracyjny dokonał analizy tych materiałów, jak i stanowisk stron przedstawionych w pismach i na rozprawie. Dokonując tej analizy Sąd miał na uwadze, że w uzasadnieniu wyroku z dnia 9 marca 2012 r. Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że: "Prawo gminy do uporządkowania przestrzeni, powstrzymania jej degradacji i ochrona walorów przyrodniczych, nawiązanie zabudowy do cech tradycyjnej architektury regionalnej, czy nawet położenie pomiędzy pasem nadmorskim, a rezerwatem przyrody "D." (...) nie wyjaśnia w sposób przekonujący dlaczego możliwa jest tylko zabudowa do wysokości 8 metrów a nie 12. Te kwestie powinny być właśnie wyjaśnione w opiniach i uzgodnieniach właściwych organów nie wyłączając Gminy. W przeciwnym przypadku takie ustalenia mają charakter zupełnie dowolny zwłaszcza w zestawieniu z faktem wydania decyzji o warunkach zabudowy oraz pozwolenia na budowę na realizację budynków o wysokości 12 metrów na sąsiednich działkach. (...) Plan miejscowy może wprowadzać różne ograniczenia w zakresie zagospodarowania działek ale te ograniczenia nie mogą być dowolne lecz muszą być uzasadnione czy to przepisami odrębnymi np. pasa nadmorskiego czy też otuliny rezerwatu przyrody itp. ale w tym właśnie celu gmina ma obowiązek zasięgnięcia opinii i uzgodnień projektu planu z właściwymi organami i instytucjami wymienionymi w art. 17 ww. ustawy oraz przepisach szczególnych. Te właśnie wyspecjalizowane organy i instytucje wskazują na pewne ograniczenia w zakresie zagospodarowania terenu."

Zdaniem Sądu, przy ponownym rozpoznaniu sprawy organ nie przedstawił żadnych nowych argumentów, które uzasadniałyby ustalenie na terenie działek objętych skargami wysokości zabudowy na 8 m. Nie wykazał również, że jakich przyczyn działki stanowiące własność A. P. o numerach (...) i (...) zostały objęte terenami zagrożonymi osuwaniem się mas ziemnych. Uzasadnienie tych rozwiązań nie wynika również z materiałów planistycznych przedstawionych przez organ.

Należy w tym miejscu podkreślić, że to z dokumentów przedstawionych przez organ powinno wynikać, że organy Gminy szczegółowo rozważyły, a następnie wyjaśniły, jasno i przekonywująco, dlaczego na ww. terenach wprowadziły takie ograniczenia dotyczące zabudowy, które niewątpliwie uszczuplają uprawnienia właścicielskie. Oczywiście jest, że rada gminy, w granicach przysługującego gminie władztwa planistycznego (art. 4 ust. 1 u.p.z.p.), w ramach którego rada gminy ustala w miejscowym planie przeznaczenie terenów, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określa sposoby zagospodarowania i warunki zabudowy, może wprowadzać do planu miejscowego zapisy powodujące ograniczenia w korzystaniu z prawa własności. Przepisy ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym szeroko określają granice, w jakich gmina może podejmować rozstrzygnięcia w sferze planowania przestrzennego i - mając wyłączną kompetencję do planowania miejscowego, może samodzielnie kształtować sposób zagospodarowania obszaru podlegającego jej władztwu planistycznemu. Jednakże podkreślić należy, że władztwo to nie może być traktowane jako niczym nieuzasadniona ingerencja gminy w prawa właścicielskie, ingerencja ta nie może bowiem prowadzić do nadużycia przysługujących gminie uprawnień. Innymi słowy gmina - kształtując sposób zagospodarowania obszaru podlegającego jej władztwu planistycznemu, nie może tego władztwa nadużywać. Wymaga to od gminy wnikliwego i wszechstronnego rozważenia interesu indywidualnego i publicznego, tak aby nie narazić się na zarzut dowolności i nadużycia władztwa planistycznego. Organ gminy winny zatem przedstawić uzasadnienie do przyjętych w planie rozwiązań oraz przekonywującą argumentację dotyczącą zasadności przyjętych rozwiązań planistycznych oraz uzasadnić ich celowość. Takie uzasadnienie przyjętych rozwiązań, a także rozważenie poszczególnych sprzecznych interesów uczestników w procesie planowania przestrzennego winno mieć miejsce już na etapie uwag do planu wnoszonych na podstawie art. 18 u.p.z.p. W przypadku natomiast wniesienia skargi do Sądu rada gminy winna w sposób wszechstronny i wnikliwy uzasadnić prawidłowość przyjętych rozwiązań planistycznych, ich celowość i słuszość w odniesieniu do konkretnych kwestionowanych rozwiązań i postanowień planu. Powyższe ma na celu wykluczenie zarzutu naruszenia przez gminę władztwa planistycznego poprzez jego nadużycie, co w świetle art. 28 ust. 1 u.p.z.p. stanowi o naruszeniu zasad sporządzania planu i daje podstawę do stwierdzenia nieważności planu lub jego części.

W opisanych powyżej dokumentach, nadesłanych na wezwania Sądu, organ wyjaśnił, że uchwalając zaskarżony plan miejscowy, Rada miała na uwadze ochronę walorów przyrodniczych i krajobrazowych, kształtowanie przestrzeni w sposób zapewniający wzajemne relacje między działalnością gospodarczą, a środowiskiem naturalnym, ład przestrzenny, racjonalną gospodarkę gruntami wyposażonymi w infrastrukturę techniczną. Miała również na uwadze zapisy "Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania

przestrzennego gminy miasta W." zatwierdzonego uchwałą Rady Miejskiej nr (...) z dnia 30 stycznia 2002 r., w których teren objęty skargami oznaczono jako teren rekreacji (możliwa lokalizacja różnego typu obiektów rekreacyjnych oraz obiektów usługowych związanych z obsługą rekreacji, a także mieszkalnictwa, ale maksymalnie na 20% obszaru).

Organ wyjaśnił nadto, że przyjęty parametr kształtowania zabudowy w postaci określenia maksymalnej wysokości 8 m od kalenicy do poziomu gruntu (2 kondygnacje w tym poddasze użytkowe) wynikał głównie z pisma Zarządu N. Parku Krajobrazowego z dnia 13 sierpnia 2004 r., w którym do planu (...) w punkcie 7 wniesiono o: określenie następujących warunków zabudowy: minimalna wielkość nowo wydzielanych działek budowlanych 1200 m², maksymalna wysokość budynków - 8,5 m do kalenicy od powierzchni gruntu, maksymalna powierzchnia zabudowy działki budowlanej 20%, nie więcej niż 240 m².

Dodatkowo wyjaśnił, że przyjęte wskaźniki zabudowy są bezpośrednio powiązane z przeznaczeniem terenu, jako zabudowa rekreacyjna; rozwiązania funkcjonalne, użytkowe i konstrukcyjne dla tego rodzaju zabudowy pozwalają na przyjęcie wskaźników kształtowania zabudowy nisko-intensywnej utrwalonych w ustaleniach planu miejscowego.

Zdaniem Sądu, powyższe wyjaśnienia nie stanowią należytego uzasadnienia przyjętego w planie parametru zabudowy. Nie uzasadniają również w żaden sposób przyczyn nieuwzględnienia wniosków skarżącego A. P. o wprowadzenie na tym terenie zabudowy o 2 - 4 metry wyższej, tj. możliwości zabudowy do wysokości 10 - 12 m (3 kondygnacje w tym poddasze użytkowe).

Przede wszystkim stwierdzić należy, że organ błędnie przyjął, że wniosek zwarty w piśmie Zarządu N. Parku Krajobrazowego z dnia 13 sierpnia 2004 r. dotyczy działek objętych skargami. Jak ustalił bowiem Sąd, działki o numerach od (...) do (...), od (...) do (...) oraz (...) i (...) obręb C., w okresie od 27 lutego 2004 r. do 24 lutego 2010 r. (w czasie procedowania nad zaskarżoną uchwałą) znajdowały się na terenie otuliny N. Parku Krajobrazowego.

Dodatkowo działki o numerach (...) i (...) w tym okresie znajdowały się na terenie otuliny rezerwatu przyrody "D.". Natomiast zawarty w piśmie Dyrektora Zarządu NPK z dnia 13 sierpnia 2004 r., nr (...), wniosek dotyczący określenia warunków zabudowy (pkt 7 ww. pisma) odnosił się jedynie do części zaskarżonego planu miejscowego obejmującego działki leżące na terenie N. Parku Krajobrazowego (vide pismo N. Parku Krajobrazowego z dnia 14 sierpnia 2012 r.). Odnośnie pozostałej argumentacji, to już Naczelny Sąd Administracyjny ocenił, że prawo gminy do uporządkowania przestrzeni, powstrzymania jej degradacji i ochrona walorów przyrodniczych, a także nawiązanie zabudowy do cech tradycyjnej architektury regionalnej, czy nawet położenie pomiędzy pasem nadmorskim, a rezerwatem przyrody "D.", nie wyjaśnia w sposób przekonujący dlaczego na tym terenie możliwa jest tylko zabudowa do wysokości 8 m, a nie wyższa (do 12 m).

Należy w tym miejscu zwrócić również uwagę na wskazywane przez Prokuratora zapisy "Studium", na podstawie którego uchwalono zaskarżony plan. Zasadnie Prokurator zarzuca w skardze, że ograniczenie wysokości zabudowy przewidziane planem nie znajduje oparcia w "Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy W.". Z zapisów "Studium" wynika bowiem jedynie, że na obszarze rekreacji dopuszcza się lokalizację różnych typów obiektów rekreacyjnych oraz obiektów usługowych (k. 10 "Studium"). Wskazuje się tam również, że nowe obiekty winny harmonizować z charakterem,

gabarytami i architekturą obiektów sąsiednich (k. 33 "Studium"). Szczególnie ten ostatni zapis jest istotny, ponieważ w sprawie bezsporne jest, że na terenie bezpośrednio sąsiadującym z terenem objętym skargami dopuszczono możliwość zabudowy do 10 m (vide decyzja Burmistrza Miasta o warunkach zabudowy z dnia 3 sierpnia 2005 r., nr (...), dotycząca działek o numerach od (...) do (...)). Tej okoliczności natomiast przy uchwalaniu planu miejscowego, pomimo ww. zapisu "Studium", nie uwzględniono.

Również przyczyny uznania należących do skarżącego A. P. działek o numerach (...) i (...) za położone w obrębie terenu zagrożonego osuwaniem się mas ziemnych nie zostały wyjaśnione przez organ i nie wynikają z przedłożonej Sądowi dokumentacji, która - według zapewnień organu zawartych w piśmie z dnia 6 września 2012 r., stanowi całość akt planistycznych dotyczących zaskarżonej uchwały. W szczególności z postanowienia Starosty z dnia 3 marca 2009 r., który uzgodnił projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obrębu C. oznaczonego symbolem (...) w zakresie terenów zagrożonych osuwaniem się mas ziemnych, nie wynika, z jakich przyczyn ww. działki zostały tym obszarem objęte. W uzasadnieniu tego postanowienia organ wyjaśnił jedynie, że po zapoznaniu się z przedłożonym projektem planu oraz innymi dostępnymi materiałami, stwierdził, że część terenu objętego planem jest zagrożona osuwaniem się mas ziemnych w wyniku zamierzeń określonych w przedstawionym projekcie planu. Do postanowienia tego nie zostały jednak załączone jakiegokolwiek dokumenty, które uzasadniałyby określenie granic tego terenu. Również z dokumentacji przedstawionej przez organ nie wynika jak ten obszar został ustalony, a niewątpliwie objęcie działek tym obszarem stwarza dodatkowe ograniczenia, powoduje bowiem konieczność wykonania przez rozpoczęciem budowy dodatkowych badań. Należy w tym miejscu podkreślić, że Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 9 marca 2012 r. wyraźnie stwierdził, że wprowadzone przez Radę ograniczenia "powinny być właśnie wyjaśnione w opiniach i uzgodnieniach właściwych organów nie wyłączając Gminy". W niniejszej sprawie tych wyjaśnień zabrakło.

Dodatkowo należy wskazać, że Sąd, po przeanalizowaniu akt planistycznych i pism stron, zarządzeniem z dnia 12 września 2012 r. - wydanym na podstawie art. 91 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, wezwał pełnomocnika organu do osobistego stawiennictwa na rozprawie wyznaczonej na 24 października 2012 r. albowiem uznał, że przedmiotowa sprawa wymaga jeszcze dokładniejszego wyjaśnienia. Jednak pełnomocnik organu - prawidłowo wezwany, nie stawiał się na rozprawę. Przed terminem rozprawy nadesłał jedynie pismo procesowe, które nie zostało przez pełnomocnika podpisane.

Reasumując, Wojewódzki Sąd Administracyjny uznał, że organ nie wykazał przyczyn wprowadzenia na terenach objętych skargami powyżej opisanych ograniczeń. Co za tym idzie, należało stwierdzić, iż Rada Miejska - podejmując zaskarżoną uchwałę, nadużyła przysługującego jej władztwa planistycznego, ponieważ wprowadziła na działkach objętych skargami ograniczenia, których nie była w stanie uzasadnić. Podkreślić w tym miejscu należy, że ograniczenie w zakresie korzystania z prawa własności przy uchwalaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego może być konieczne, lecz jedynie przy zastosowaniu niezbędnych środków. Niezbędność to również skorzystanie ze środków jak najmniej uciążliwych dla podmiotu, którego prawo własności ulegnie ograniczeniu. W

niniejszej sprawie organ nie wykazał niezbędności wprowadzenia ww. zapisów. Nie przedstawił bowiem w sposób nie budzący wątpliwości i pozwalający na akceptację, motywów, którymi kierował się - odgraniczając możliwości zabudowy na ww. terenie. Powyższe powoduje, że organ nie dopełnił wymogu takiego uzasadnienia swojego stanowiska, które umożliwiałoby uznanie, że interes zarówno publiczny, jak i obywatela, zostały należycie wzięte pod uwagę i wnikliwie rozpatrzone. Jest to bardzo istotne, ponieważ własność, która doznaje w miejscowym planie ograniczeń, podlega konstytucyjnej ochronie (art. 21 oraz art. 64 ust. 1 Konstytucji RP). Własność jest więc prawem konstytucyjnie chronionym. Zgodnie zaś z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą przy tym naruszać istoty wolności i praw. Zatem, wprowadzając opisane ograniczenia, Rada winna była rozważyć czy jest to konieczne dla ochrony wartości, którymi się kierowała. Winna była także rozważyć, czy wartości te można chronić w inny sposób, w tym mniej dolegliwy dla skarżącego A. P., który jest właścicielem znacznej części terenu objętego skargami.

W świetle powyższych ustaleń Sąd stwierdził, że organ - ustalając kwestionowane w skargach zasady zagospodarowania dla opisanych powyżej działek w zaskarżonym planie miejscowym, nadużył przysługującego mu władztwa planistycznego i naruszył zasadę proporcjonalności, a co za tym idzie naruszył zasady sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Zgodnie z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części.

Stwierdzone powyżej uchybienia uzasadniają stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w części objętej skargami tj. w części stanowiącej punkt 8 podpunkt 4 karty terenu do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (...) o symbolu 3.1, 3.2, 3.3, 3.4, 3.5, 3.6, 3.7, 3.8, 3.9, 3.10, 3.11, 3.12, 3.13, 3.14, 3.15, 3.16 UT - w zakresie dotyczącym działek o numerach od (...) do (...), od (...) do (...), (...) oraz (...), a nadto w części w jakiej zaskarżona uchwała uznaje działki o numerach (...) i (...) za położone w obrębie terenu zagrożonego osuwaniem się mas ziemnych.

Z tych też przyczyn Wojewódzki Sąd Administracyjny - na podstawie art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w związku z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz art. 94 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w opisanej powyżej części.

O kosztach postępowania Sąd orzekł na podstawie art. 200 w związku z art. 205 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz § 14 ust. 2 pkt 1 lit. c Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego ustanowionego z urzędu (Dz. U. Nr 163, poz. 1349 z późn. zm.), zasądzając od organu na rzecz skarżącego A. P. zwrot kosztów zastępstwa procesowego w kwocie 720 zł Ustalając wysokość należnego pełnomocnikowi

wynagrodzenia Sąd wziął pod uwagę - zgodnie z treścią § 2 ust. 1 ww. rozporządzenia, niezbędny nakład pracy pełnomocnika, a także charakter sprawy i znaczny wkład pracy pełnomocnika w przyczynienie się do jej wyjaśnienia i rozstrzygnięcia.