

## **II SA/Gd 815/14 - Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku**

LEX nr 1792442

### **Wyrok**

### **Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku**

**z dnia 1 kwietnia 2015 r.**

**II SA/Gd 815/14**

### **UZASADNIENIE**

#### **Skład orzekający**

Przewodniczący: Sędzia WSA Mariola Jaroszevska.

Sędziowie WSA: Jolanta Górka (spr.), Janina Guśc.

#### **Sentencja**

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku po rozpoznaniu w Gdańsku na rozprawie w dniu 1 kwietnia 2015 r. sprawy ze skargi T. O. na uchwałę Rady Miejskiej Władysławowa z dnia 25 sierpnia 2010 r. nr L/468/2010 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego R - 2 obszaru o powierzchni 72,59 ha., położonego pomiędzy granicą obrębu Rozewie - od strony zachodniej i wschodniej oraz ul. Rozewską - od strony północnej, w miejscowości (obręb) Rozewie, stanowiącego fragment gminy miasta Władysławowo

1. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części dotyczącej działek nr (...), (...) i (...) obręb Rozewie,
2. zasądza od Rady Miejskiej Władysławowa na rzecz skarżącego T. O. kwotę 797 zł (siedemset dziewięćdziesiąt siedem złotych) tytułem zawrotu kosztów postępowania.

#### **Uzasadnienie faktyczne**

T. O. wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku skargę na uchwałę nr L/468/2010 Rady Miejskiej z dnia 25 sierpnia 2010 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego R-2.

Z treści skargi, odpowiedzi na skargę oraz dokumentacji sprawy wynikają następujące okoliczności faktyczne i prawne:

W dniu 25 sierpnia 2010 r. Rada Miejska podjęła uchwałę nr L/468/2010 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego R-2 obszaru o powierzchni 72,59 ha położonego pomiędzy granicą obrębu R. - od strony zachodniej i wschodniej oraz ul. R. - od strony północnej, w miejscowości (obręb) R., dalej "mpzp".

Zaskarżona uchwała dotyczy między innymi obszaru nieruchomości położonej w obrębie R., w skład której wchodzi działki o nr (...)-(...) obręb R. Teren tych działek znajduje się na obszarze terenu zamkniętego oznaczonym w uchwale symbolem 10.3.TZ. Działki te stanowią własność skarżącego T. O.

W dniu 3 października 2014 r. do Rady Miejskiej wpłynęło wezwanie skarżącego do

usunięcia naruszenia prawa wywołanego zaskarżoną uchwałą. Skarżący zarzucił, że Rada kwalifikując jego działkę jako teren zamknięty TZ przekroczyła kompetencje. Kompetencja organów planistycznych gminy do wyznaczania terenów zamkniętych może być bowiem realizowana jedynie w odniesieniu do istniejących terenów o tym charakterze, co wynika z przepisów art. 2 pkt 9 i art. 4 ust. 2a ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne. Tymczasem na dzień wejścia w życie działki skarżącego nie zostały wyszczególnione przez Ministra Obrony Narodowej jako tereny zamknięte. Skarżący wskazał, że zawarte w uchwale ustalenia planistyczne naruszają przysługujące mu prawo własności nieruchomości obejmującej działkę (...)-(...), zabudowanej kompleksem hotelowym. Przed wejściem w życie planu skarżący uzyskiwał decyzje o warunkach zabudowy. Obecnie skarżący nie może wystąpić do Wojewody o ustalenie warunków zabudowy, gdyż obszar nieruchomości nie ma charakteru terenu zamkniętego. Nadto zarzucił, że ustalenia planu nie są zgodne ze Studium.

Uchwałą z dnia 31 października 2014 r., nr LXII/634/2014 Rada Miejska nie uwzględniła wniesionego przez skarżącego wezwania do usunięcia naruszenia prawa. W uzasadnieniu powyższej uchwały Rada wskazała, że przedmiotowy plan miejscowy został sporządzony na podstawie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Miasta, zatwierdzonego uchwałą Rady Miejskiej z dnia 30 stycznia 2002 r., nr XLII/302/02, zgodnie z którym działki (...) obręb R. wchodzi w skład obszaru specjalnego w zarządzie Wojska Polskiego. Zawarte w planie miejscowym ustalenia dotyczące tych działek wynikają z obowiązujących ustaleń Studium oraz ustawowego obowiązku zachowania zgodności planu miejscowego z ustaleniami studium. Jednocześnie Rada stwierdziła, że wykazane w wezwaniu uchybienie ustaleń planu w przedmiocie nieaktualności wyznaczenia terenów specjalnych jest wynikiem obowiązujących ustaleń Studium w dniu uchwalania tegoż planu. Nadto wyjaśniono, że Burmistrz Miasta, na podstawie art. 32 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, sporządził analizę w celu oceny aktualności studium i planów miejscowych. Wykazana w analizie nieaktualność zapisów Studium oraz planów miejscowych pod kątem przepisów określających tereny zamknięte, w tym również w zakresie nieruchomości stanowiącej działki nr (...)-(...) obręb R., zostanie wyeliminowana w przyszłej procedurze przystąpienia do zmiany obowiązującego Studium.

W przedmiotowej skardze skarżący wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały w części dotyczącej nieruchomości stanowiącej jego własność, obejmującej działki nr (...)-(...) obręb R., zarzucając naruszenie:

1. art. 2 pkt 11, art. 4 ust. 3 w zw. z art. 16 ust. 3 i art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez przekroczenie przez Radę Miejską swoich kompetencji podczas uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przez zakwalifikowanie nieruchomości skarżącego jako terenu zamkniętego,
2. art. 9 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym polegające na niezgodności planu ze Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Miasta uchwalonego uchwałą Rady Miejskiej z dnia 30 stycznia 2002 r., nr XLII/302/02, z którego nie wynika, że jakiegokolwiek tereny zostaną

sklasyfikowane ze względu na obronność i bezpieczeństwo państwa na terenach już zabudowanych,

3.art. 20 , 22 , 31 ust. 3 i 64 Konstytucji RP polegające na ograniczeniu swobody działalności gospodarczej i prawa własności bez ważnego interesu publicznego.

W uzasadnieniu skargi powtórzono argumentację przedstawioną w wezwaniu do usunięcia naruszenia prawa.

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska, reprezentowana przez Burmistrza Miasta, wniosła o jej oddalenie. Ponownie wskazano, że przyjęte w planie ustalenia wynikają z obowiązujących ustaleń studium, z którego wynika, że działki skarżącego wchodzą w skład terenu specjalnego. Uchybienie planu w zakresie nieaktualności wyznaczenia terenów specjalnych wynika ze studium. Nieaktualność tak studium, jak i planu, zostanie wyeliminowana procedurze zmiany studium.

### **Uzasadnienie prawne**

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z treścią art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 z późn. zm.) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej, przy czym kontrola ta co do zasady sprawowana jest pod względem zgodności z prawem. Stosownie natomiast do art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270 z późn. zm.) kontrola działalności administracji publicznej wykonywana przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego jednostek samorządu terytorialnego.

Niniejsza skarga została wniesiona w trybie 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.). Zgodnie z treścią tego przepisu, 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.

Zaskarżona uchwała Rady Miejskiej z dnia 25 sierpnia 2010 r. dotyczy uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego będącego aktem prawa miejscowego, a zatem stanowi akt z zakresu administracji publicznej.

Bezsporne jest również, że skarżący wezwał w dniu 3 października 2014 r. organ gminy do usunięcia naruszenia prawa, tym samym spełniony został formalny warunek wniesienia skargi na uchwałę.

Skarga wniesiona została również z zachowaniem ustawowego terminu określonego w art. 53 § 2 ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Wskazać przy tym należy, że w orzecznictwie nie było jednolitego stanowiska odnośnie terminu do wniesienia do sądu administracyjnego skargi na uchwałę organu gminy w trybie art. 101 u.s.g. Naczelny Sąd Administracyjny w składzie siedmiu sędziów podjął w dniu 2 kwietnia 2007 r., w sprawie o sygn. akt II OPS 2/07, uchwałę, w której stwierdził, że przepis art. 53 § 2 ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi ma zastosowanie

do skargi wnoszonej do sądu administracyjnego na podstawie art. 101 u.s.g. Skarga na podstawie art. 101 u.s.g. jest wniesiona po bezskutecznym wezwaniu organu do usunięcia naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia, także wówczas, gdy skargę wniesiono w terminie 60 dni od dnia wezwania, przed upływem terminu załatwienia wezwania (art. 35 § 3 k.p.a. w związku z art. 101 ust. 3 u.s.g.), jeżeli organ nie uwzględnił wezwania. Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził nadto, że w normalnym toku czynności podejmowanych przez skarżącego w celu wniesienia skargi do sądu na uchwałę lub zarządzenie organu gminy, po wniesieniu wezwania do usunięcia naruszenia, skarżący otrzymuje odpowiedź na wezwanie, a następnie, jeżeli w ocenie skarżącego wezwanie nie było skuteczne, wnosi skargę w terminie 30 dni od dnia doręczenia odpowiedzi organu na wezwanie. Jeżeli natomiast organ nie udzielił odpowiedzi na wezwanie, skarżący powinien wnieść skargę w terminie 60 dni od dnia wniesienia wezwania do usunięcia naruszenia. Oznacza to, że w przypadku doręczenia odpowiedzi organu na wezwanie przed upływem 60 dni od dnia wniesienia wezwania zaczyna biec termin 30 dni na wniesienie skargi, obliczany od dnia doręczenia odpowiedzi organu, jeżeli skarżący nie wniósł już skargi. (ONSAiwsa z 2007 r. Nr 3, poz. 60).

Wezwanie do usunięcia naruszenia prawa zaskarżoną uchwałą skarżący zawarł w skierowanym do Rady Miejskiej piśmie z dnia 3 października 2014 r. Rada Miejska uchwałą z dnia z dnia 31 października 2014 r., doręczoną pełnomocnikowi skarżącego w dniu 6 listopada 2014 r., nie uwzględniła tego wezwania. Skarga została wniesiona w dniu 4 grudnia 2014 r. (data wpływu skargi do organu), a więc w terminie z art. 53 § 2 ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Termin trzydziestu dni od doręczenia odpowiedzi na wezwanie upływał bowiem z końcem dnia 4 grudnia 2014 r.

Warunkiem skutecznego wniesienia skargi jest wykazanie przez skarżącego, że w konkretnym wypadku istnieje związek pomiędzy jego własną, prawnie gwarantowaną (a nie wyłącznie faktyczną) sytuacją, a zaskarżaną przezeń uchwałą, polegający na tym, że uchwała ta narusza (czyli pozbawia lub ogranicza) właśnie jego interes prawny lub uprawnienie.

Kwestionując uchwałę w trybie art. 101 ust. 1 u.s.g. trzeba zatem dowieść, że zaskarżona uchwała - naruszając prawo, jednocześnie negatywnie wpływa na sferę prawno-materialną skarżącego, czyli np. pozbawia go pewnych, prawem gwarantowanych, uprawnień albo uniemożliwia ich realizację. Szczególną cechą tak rozumianego interesu prawnego jest przede wszystkim bezpośredniość związku pomiędzy sytuacją danego podmiotu, a normą prawa materialnego, z którego wywodzi on swój interes prawny.

Wskazać nadto należy, że w dniu 16 września 2008 r. Trybunał Konstytucyjny w sprawie o sygn. akt SK 76/07 orzekł, że art. 101 ust. 1 u.s.g. jest zgodny z Konstytucją RP. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego przyjęta powszechnie przez sądy interpretacja, że prawo do zaskarżania uchwał lub zarządzeń organu gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej do sądu administracyjnego przysługuje tym, którzy wykażą się konkretnym, indywidualnym interesem prawnym wynikającym z określonej normy prawa materialnego - gwarantuje prawo do sądu wynikające z Konstytucji.

W niniejszej sprawie jest bezsporne, że skarżący T. O. jest właścicielem nieruchomości składającej się z działek nr (...)-(...) obręb R., która jest objęta postanowieniami zaskarżonego planu. Nieruchomość skarżącego znajduje się na obszarze stanowiącym teren zamknięty oznaczony w planie symbolem 10.3.TZ.

Skarżący domagał się stwierdzenia nieważności uchwały w sprawie uchwalenia planu miejscowego w części dotyczącej jego nieruchomości z uwagi na bezpodstawne zakwalifikowanie jej jako terenu zamkniętego.

Niewątpliwie skarżący, jako właściciel nieruchomości objętej opracowaniem przedmiotowego planu, ma legitymację do wniesienia skargi na uchwałę tworząca tenże plan. Ustalenia w planie dotyczące nieruchomości skarżącego, a zwłaszcza ujęcie jej w granicach terenu zamkniętego, w ocenie Sądu naruszają interes prawny wynikający z przysługującego skarżącemu prawa własności, co daje mu legitymację do wniesienia skargi na przedmiotową uchwałę. Ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, mające walor norm prawa miejscowego powszechnie obowiązujących na danym terenie (art. 14 ust. 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym), określają bowiem granice korzystania z nieruchomości i wraz z innymi przepisami prawa kształtują wykonywanie prawa własności nieruchomości (art. 6 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym).

Przechodząc do oceny zgodności z prawem zaskarżonej uchwały w zakresie regulacji dotyczących nieruchomości skarżącego, a w szczególności włączenia jej w obszar terenu zamkniętego, stwierdzić należy, że w ustawie o samorządzie gminnym brak jest kryteriów określających zakres kontroli zaskarżonej w trybie art. 101 u.s.g. uchwały rady gminy. Z tego względu należy odwołać się do cytowanego wyżej art. 1 § 2 ustawy - Prawo o ustroju sądów administracyjnych. Przepis ten, z racji umieszczenia w ustawie - Prawo o ustroju sądów administracyjnych, tj. ustawie regulującej ustrój i właściwość sądów administracyjnych, posiada bowiem charakter ogólnego unormowania. W myśl powołanego przepisu, sąd administracyjny sprawuje w zakresie swojej właściwości kontrolę pod względem zgodności z prawem, czyli kontroluje akty administracyjne z punktu widzenia ich legalności - zgodności z prawem materialnym i procesowym.

Obowiązujące w dacie podjęcia zaskarżonej uchwały przepisy ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przewidują, że ustalanie przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenu dokonuje się w ramach określonej procedury unormowanej w tej ustawie.

Z art. 28 ust. 1 ustawy wynika, że naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Przez zasady sporządzania planu należy przy tym rozumieć zasady dotyczące problematyki merytorycznej, związanej ze sporządzaniem planu, a więc zawartości planu, zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej.

Zdaniem Sądu zaskarżona uchwała w zakresie dotyczącym nieruchomości skarżącego został podjęta z naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego.

W przedmiotowej sprawie istotne znaczenie ma sposób tworzenia terenów zamkniętych. Nie ulega wątpliwości, że kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, z wyjątkiem morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej oraz terenów zamkniętych, należy do zadań własnych gminy, co wynika z

treści art. 3 ust. 1 ustawy. Przepis ten wyraża zasadę samodzielności planistycznej gminy, przy czym - w myśl cytowanych już wyżej przepisów art. 4 ust. 3 w zw. z art. 14 ust. 6 ustawy, spod tak określonej samodzielności gminy wyłączone zostały tereny zamknięte.

Stosownie bowiem do art. 14 ust. 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia zaskarżonej uchwały, planu miejscowego nie sporządza się dla terenów zamkniętych. W myśl zaś art. 4 ust. 3 tej ustawy, w odniesieniu do terenów zamkniętych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego ustala się tylko granice tych terenów oraz granice ich stref ochronnych. W strefach ochronnych ustala się ograniczenia w zagospodarowaniu i korzystaniu z terenów, w tym zakaz zabudowy.

Z art. 2 pkt 11 ustawy wynika natomiast, że ilekroć w ustawie jest mowa o "terenie zamkniętym" - należy przez to rozumieć teren zamknięty, o którym mowa w art. 2 pkt 9 ustawy dnia 17 maja 1989 r. - Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2010 r. Nr 193, poz. 1287 z późn. zm.).

Zgodnie zaś z art. 2 pkt 9 ustawy -Prawo geodezyjne i kartograficzne terenami zamkniętymi są tereny o charakterze zastrzeżonym ze względu na obronność i bezpieczeństwo państwa, określone przez właściwych ministrów i kierowników urzędów centralnych. Art. 4 ust. 2a tej ustawy stanowi zaś, że tereny zamknięte są ustalane przez właściwych ministrów i kierowników urzędów centralnych w drodze decyzji. W decyzji tej określone są również granice terenu zamkniętego.

Kompetencja organów planistycznych gminy do wyznaczenia granic terenu zamkniętego jest zatem realizowana wyłącznie w odniesieniu do istniejących terenów o takim charakterze.

Jeżeli zaś na obszarze objętym ustaleniami planu miejscowego nie występują tereny zamknięte, wówczas cały ten obszar winien być poddany procedurze planistycznej, z uwzględnieniem wszystkich wymogów, zawartych w art. 15 ust. 2 i 3 ustawy, dotyczących obligatoryjnych i fakultatywnych elementów planu miejscowego oraz standardów zawartych w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587).

Z powyższych przepisów wynika, że dla terenów zamkniętych, których granice w planie miejscowym zostały ustalone, plan taki obowiązuje, jednakże wyłączony jest wpływ jego ustaleń na sposób przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu. Zgodnie bowiem z art. 51 ust. 1 pkt 3 ustawy, w sprawach ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego decyzje wydaje w odniesieniu do inwestycji celu publicznego na terenach zamkniętych - wojewoda. Z art. 60 ust. 3 ustawy wynika nadto, że wojewoda wydaje również decyzje o warunkach zabudowy na terenach zamkniętych. Ustawa nie formułuje zatem bezwzględnego zakazu lokalizowania inwestycji na tych obszarach. Wymaga jedynie aby w odniesieniu do tego rodzaju terenów decyzja o lokalizacji inwestycji celu publicznego albo decyzja o warunkach zabudowy była wydana przez wojewodę. Przy czym o możliwości ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu dla inwestycji zamierzonych na terenach zamkniętych rozstrzygające znaczenie mają przede wszystkim przepisy odrębne (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 10 lutego 2006 r., sygn. IV SA/Wa 2211/05, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych,

<http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

W sytuacji, gdy nieruchomość stanowi teren zamknięty, możliwość uzyskania dla tej nieruchomości decyzji o warunkach zabudowy doznaje zatem daleko idących ograniczeń, wynikających wprost z przepisów prawa.

W przypadku wystąpienia przez skarżącego o ustalenie warunków zabudowy przez właściwego wojewodę, wobec jednoznacznych ustaleń zaskarżonej uchwały o zaliczeniu nieruchomości skarżącego do terenów zamkniętych, postępowanie wyjaśniające byłoby ograniczone do zbadania, czy nieruchomość ta faktycznie stanowi teren zamknięty. W myśl art. 61 ust. 1 pkt 1 - 5 ustawy, wydanie decyzji o warunkach zabudowy jest możliwe jedynie w przypadku łącznego spełnienia warunków wymienionych w tym przepisie. Jednym z nich jest, przewidziana w art. 61 ust. 1 pkt 5 ustawy, zgodność decyzji z przepisami odrębnymi, którymi są przepisy ustawy z dnia 17 maja 1989 r. - Prawo geodezyjne i kartograficzne. Zaliczenie nieruchomości skarżącego do terenów zamkniętych w zaskarżonej uchwale prowadzi zatem do ograniczenia postępowania o ustalenie warunków zabudowy dla tego terenu wyłącznie do stwierdzenia zgodności z ustawą - Prawo geodezyjne i kartograficzne, pozostawiając poza zakresem postępowania wyjaśniającego pozostałe przesłanki wydania decyzji o warunkach zabudowy określone w art. 61 ust. 1 pkt 1-4 ustawy, a więc przesłanki badane w zwykłym reżimie ustalania warunków zabudowy. Prowadzi to do pogorszenia sytuacji prawnej właściciela nieruchomości zaliczonej w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego do terenów zamkniętych, albowiem w sposób istotny i rzeczywisty ogranicza możliwość zabudowy nieruchomości, co oznacza ograniczenie w korzystaniu z prawa własności nieruchomości, wynikającego z art. 140 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 z późn. zm.).

Skoro zatem terenami zamkniętymi są tereny o charakterze zastrzeżonym ze względu na obronność i bezpieczeństwa państwa, określone przez właściwych ministrów i kierowników urzędów centralnych w drodze decyzji, to podstawę dla organu planistycznego gminy w zakresie wyznaczenia w planie granic terenu zamkniętego może stanowić jedynie decyzja właściwego organu tworząca taki teren.

Podkreślić należy, że decyzja o określeniu terenu zamkniętego stanowi w istocie akt o charakterze normatywnym, objęty przepisami ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172 z późn. zm.), a nie indywidualnym. Podlega on publikacji w dzienniku urzędowym organu centralnego, który je wydał, a co za tym idzie - jest publicznie dostępna w tym dzienniku (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 września 2008 r., sygn. akt II OSK 1075/07, Baza Orzeczeń LEX nr 488502). Brak jest więc podstaw do twierdzenia, że ogłoszenie w dzienniku urzędowym decyzji określającej przebieg terenu zamkniętego nie nadaje jej charakteru aktu normatywnego. Decyzja ta reguluje stan prawny określonego obszaru, który uzyskuje w ten sposób status terenu zamkniętego (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 lutego 2011 r., sygn. akt I OSK 449/10, Baza Orzeczeń LEX nr 990253).

Z opisanego charakteru decyzji określającej teren zamknięty wynika, że decyzja ta stanowi element stanu prawnego, który winien być uwzględniany przez radę gminy przy uchwalaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Bezsporne jest, że odniesieniu do nieruchomości skarżącego nie było w obrocie prawnym takiej decyzji w dacie podejmowania zaskarżonej uchwały. Okoliczność ta została przyznana przez organ w odpowiedzi na skargę.

Oznacza to, że w chwili uchwalania zaskarżonego planu zagospodarowania przestrzennego nieruchomość skarżącego nie stanowiła terenu zamkniętego. To zaś powoduje, że nie było podstaw do włączenia jej przez Radę obszaru terenu zamkniętego oznaczonego symbolem 10.3 TZ.

Powyższej oceny nie mogą zmienić wyjaśnienia organu zawarte zarówno w odpowiedzi na wezwanie do usunięcia naruszenia prawa, jak i odpowiedzi na skargę.

I tak, zaliczenie nieruchomości skarżącego do obszarów specjalnych w zarządzie Wojska Polskiego w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta, zatwierdzonego uchwałą Rady Miejskiej z dnia 30 stycznia 2002 r., nr XLII/302/02, nie stanowi o zgodności z prawem zaskarżonej uchwały w części dotyczącej tej nieruchomości, ani też o zgodności planu ze w Studium w tym zakresie. Sam bowiem ustawowy obowiązek zachowania zgodności planu miejscowego z ustaleniami studium nie może prowadzić do zaakceptowania sprzecznych z prawem postanowień planu miejscowego. Przeprowadzona w trybie art. 32 ust. 1 ustawy analiza aktualności zarówno studium jak planu, która zresztą potwierdziła nieaktualność zapisów dotyczących działek skarżącego, w żadnym razie nie może uzasadniać pozostawienia w obrocie prawnym niezgodnego z prawem ustalenia zaskarżonego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Podkreślić należy, że samo stwierdzenie, w trybie art. 20 ust. 1 ustawy, że projekt planu miejscowego nie narusza ustaleń studium, nie oznacza, że wszystkie postanowienia planu będą podjęte zgodnie z prawem. Studium bowiem nie kreuje terenów zamkniętych. Wreszcie analiza aktualności nie mogła w ogóle dotyczyć ustaleń zaskarżonego w niniejszej sprawie planu miejscowego. Treść art. 32 ust. 1 ustawy zakłada bowiem konieczność oceny zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy, które nastąpiły już po uchwaleniu planu. Tymczasem w rozpoznawanej sprawie przed podjęciem zaskarżonej uchwały nie miało w ogóle miejsca włączenie nieruchomości skarżącego pod specjalny reżim terenów zamkniętych. Uchwałą w tym zakresie należy zatem ocenić nie jako podlegającą aktualizacji w trybie art. 32 ust. 1 ustawy, lecz jako nieaktualną już w dacie jej podjęcia przez Radę Miejską, a przez to właśnie niezgodną z prawem.

Wskazać przy tym należy, że organ nie wyjaśnił na jakiej podstawie nieruchomość skarżącego stanowiła tereny specjalne w Studium, co jednakże nie miało wpływu na dokonaną przez Sąd negatywną ocenę zgodności z prawem zaskarżonego planu.

Z tych wszystkich względów Sąd uznał zaskarżoną uchwałę za niezgodną z prawem w części dotyczącej należącej do skarżącego działek nr (...)-(...) obręb R. i na podstawie art. 147 § 1 ustawy - 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 o samorządzie gminnym, stwierdził jej nieważność w tym zakresie.

Wobec uwzględnienia skargi Sąd na podstawie art. 200 ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi zasądził od organu na rzecz skarżącego zwrot kosztów postępowania przyjmując stosownie do treści art. 205 § 2 tej ustawy, że na koszty te składa się uiszczony przez skarżącego wpis sądowy oraz koszty zastępstwa procesowego.