



WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 1 września 2022 r.

Naczelnny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący: sędzia NSA Tomasz Bąkowski (spr.)

Sędziowie: sędzia NSA Roman Ciągiewicz
sędzia del. NSA Jerzy Stankowski

Protokolant: asystent sędziego Paweł Chyliński

po rozpoznaniu w dniu 1 września 2022 r.
na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej
skargi kasacyjnej Gminy Żukowo
od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku
z dnia 24 lipca 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 78/19
w sprawie ze skargi
na uchwałę Rady Miejskiej w Żukowie
z dnia 30 stycznia 2018 r., nr XLIX/600/2018
w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego
"Nowy Świat" w części wsi Barniewice

1. oddała skargę kasacyjną,
2. zasądza od Gminy Żukowo na rzecz kwotę 240 (dwieście
czterdzieści) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.



Na oryginale właściwy podpis
Za zgodność z oryginałem

Monika Czernicka
Replika

UZASADNIENIE

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku wyrokiem z dnia 24 lipca 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 78/19, po rozpoznaniu sprawy ze skargi 1a uchwałę Rady Miejskiej w Żukowie z dnia 30 stycznia 2018 r., nr XLIX/600/2018, w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego "Nowy Świat" w części wsi Barniewice, stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w części dotyczącej karty terenu 2.ZK w zakresie obejmującym działkę nr 317/24, nr KW (pkt 1), oddalił skargę w pozostałym zakresie (pkt 2) i zasądził od Rady Miejskiej w Żukowie na rzecz skarżącego kwotę 797 (siedemset dziewięćdziesiąt siedem) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania (pkt 3).

Wyrok ten został wydany w następującym stanie faktycznym i prawnym sprawy.

Uchwałą z 30 stycznia 2018 r., nr XLIX/600/2018, Rada Miejska w Żukowie uchwaliła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego „Nowy Świat” części wsi Barniewice.

Skargę na powyższą uchwałę wniósł zarzucając uchwale naruszenie:

1. art. 7b ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r. poz. 1257 ze zm., dalej: „k.p.a.”), w zw. z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2018 r., poz. 1945 ze zm., dalej: „u.p.z.p.”), w zw. z art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 1, 2, 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm., dalej: „Konstytucja RP”), polegające na braku zachowania zasady proporcjonalności i bezzasadnym oraz nieadekwatnym ograniczeniu skarżącemu prawa własności nieruchomości tj. działki nr 317/24, nr KW poprzez jej zakwalifikowanie i przeznaczenie w przedmiotowym planie zagospodarowania przestrzennego, jako terenów zieleni krajobrazowej, pomimo braku występowania celu oraz słusznego interesu społecznego,
2. art. 7b k.p.a. w zw. z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji i art. 64 ust. 1, 2, 3 Konstytucji RP, polegające na braku zachowania zasady proporcjonalności i bezzasadnym i nieadekwatnym ograniczeniu skarżącemu

prawa własności nieruchomości tj. działki nr 317/24 poprzez jej zakwalifikowanie i przeznaczenie w planie zagospodarowania przestrzennego "Nowy Świat" części wsi Barniewice, jako terenów zieleni krajobrazowej, pomimo braku występowania w jej obrębie pasa terenów aktywnych przyrodniczo łączącego jezioro Wysockie z terenami leśnymi w obrębie Barniewice i z korytarzem ekologicznym rowu melioracyjnego - "Struga Wysocka",

3. art. 7 b k.p.a. w zw. z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. w zw. z art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 1, 2, 3 Konstytucji RP, polegające na braku zachowania zasady proporcjonalności i bezzasadnym i nieadekwatnym ograniczeniu skarżącemu prawa własności nieruchomości tj. działki nr 317/24, poprzez jej zakwalifikowanie i przeznaczenie w planie zagospodarowania przestrzennego „Nowy Świat” części wsi Barniewice, jako terenów zieleni krajobrazowej, pomimo braku występowania niekorzystnych warunków ekofizjograficznych dla lokalizowania zabudowy,
4. art. 6 k.p.a. w zw. z art. 28 ust. 1 u.p.z.p., w zw. z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP, polegające na braku zachowania zasady równości w sytuacji wyłączenia działki nr 317/24 z zabudowy (tereny 2.ZK), pomimo dopuszczenia takiej funkcji na sąsiednich działkach 319/35, 319/34 (tereny 9 MN),
5. art. 20 u.p.z.p. poprzez uchwalenie planu zagospodarowania przestrzennego „Nowy Świat” części wsi Barniewice niezgodnego z uchwałą nr XVI/171/2015 Rady Miejskiej Żukowa z dnia 27 października 2015 r. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Żukowo,
6. art. 7 k.p.a. w zw. z art. 77 k.p.a. w zw. z art. 80 k.p.a. polegającym na wyłączeniu z zabudowy działki 317/24 związku z zaplanowaniem obszaru wód płynących (tereny WP) w oderwaniu od stanu faktycznego tj. lokalizacji cieku wodnego, który na wysokości działki 317/24 przebiega poza obszarem planu zagospodarowania przestrzennego "Nowy Świat" części wsi Barniewice,
7. art. 7 k.p.a. w zw. z art. 77 k.p.a. w zw. z art. 80 k.p.a. polegające na wyłączeniu z zabudowy działki 317/24, w związku z zaplanowaniem obszaru wód płynących (tereny WP) w oderwaniu od stanu prawnego wynikającego z aktualnych danych z ewidencji gruntów, w sytuacji braku prawnego uregulowania linii brzegowej cieku na dzień sporządzenia planu,
8. art. 1 ust. 2 pkt 2, 3, 6, 7, 12, u.p.z.p.

W oparciu o tak sformułowane zarzuty skarżący wniósł o stwierdzenie nieważności skarżonej uchwały w całości oraz zasądzenie zwrotu kosztów postępowania.

W uzasadnieniu skargi skarżący podał, że jest właścicielem działki nr 317/24, która została przedmiotową uchwałą Rady Miejskiej Gminy Żukowo przeznaczona jako część jednostki 2.ZK pod tereny zieleni krajobrazowej, na których wyłączono możliwość zabudowy. Następnie wskazał, że znaczne ograniczenie jego prawa własności nastąpiło z uwagi na rzekomą konieczność wykorzystania działki nr 317/24 jako terenu aktywnego przyrodniczo łączącego jezioro Wysockie z terenami leśnymi w obrębie Barniewice i z korytarzem ekologicznym rowu melioracyjnego "Struga Wysocka".

Skarżący zarzucił, że Rada Miejska w Żukowie uchwaliła plan zagospodarowania przestrzennego w oderwaniu od stanu faktycznego, w szczególności od rzeczywistego przebiegi ciek wodny, który na wysokości działki nr 317/24 przebiega poza obszarem planu na terenach lasów państwowych. Powyższe znajduje potwierdzenie zarówno w treści prognozy oddziaływania na środowisko jak i mapach opartych na fotografiach satelitarnych. W rzeczywistości bowiem ciek wodny nie występuje na działce nr 317/24. Natomiast działka nr 317/24 graniczy z terenami leśnymi. Skarżący przedłożył protokół z oględzin z dnia 3 października 2018 r. w sprawie wniosku o ustalenie linii brzegowej jeziora Wysockiego oraz ciek naturalnego - Strugi Wysockiej w miejscowości Chwaszczyno i Barniewice, który potwierdza w jego ocenie tę okoliczność.

Skarżący podkreślił, że nawet gdyby przyjąć, że ciek wodny występuje w granicach działki 317/24, to wyłączenie całości nieruchomości z możliwości zabudowy jest sprzeczne ze słusznym interesem skarżącego. Działka 317/24, jest na tyle duża, a w szczególności szeroka, że można pogodzić słuszny interes społeczny ze słusznym interesem skarżącego. Szerokość działki od granicy lasu wynosi 25 metrów. Zatem istnieje możliwość ustanowienia na działce nr 317/24 terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej MN z nieprzekraczalną linią zabudowy oddaloną od ciek wodny w odległości 9 metrów. Zdaniem skarżącego utrzymanie aktualnych ustaleń uchwały Rady Miejskiej w Żukowie nr XLIX/600/2018 będzie stanowiło nadużycie władztwa planistycznego i nadmierną ingerencję w przysługujące mu prawo własności.

Skarżący wyjaśnił, że brak zachowania zasady równości polega na wyłączeniu działki nr 317/24 z zabudowy (tereny 2.ZK) pomimo dopuszczenia takiej funkcji na sąsiednich działkach 319/35, 319/34 (tereny 9.MN). Jak wynika z części graficznej planu zagospodarowania przestrzennego, pomiędzy terenami 9.MN i 7.MN jest widoczny bezcelowy wyłom w terenie oznaczony 2.ZK. Tym samym doszło do załamania granicy działek w ramach terenów 9.MN i 7.MN w zakresie ich funkcji. Dopuszczenie funkcji MN na części działek znajdujących się na terenach 2.ZK, w tym na działce 317/24 (obszar użytków PS V i R VI) wyeliminowałoby "załom" i wyprostowało linię graniczną pomiędzy jednostkami MN i 2.ZK. Skarżący zaznaczył, że za przeznaczeniem działki 317/24 pod zabudowę przesądza okoliczna zabudowa domów jednorodzinnych znajdujących się na działkach sąsiednich. Zdanie skarżącego, wyłączenie działki 317/24 z terenów MN jest niezgodne ze Studium, w którym na s. 131 studium określono tereny wyłączone spod zabudowy. Skarżący wskazał, że działka 317/24 nie znajduje się na terenach wskazanych w studium jako tereny wyłączone spod zabudowy, w szczególności przedmiotowa działka nie jest terenem podmokłym.

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy Żukowo wskazała, że zgodnie z art. 3 ust. 1 u.p.z.p. kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy należy do zadań własnych gminy oraz że ustalenie ograniczeń w zakresie możliwości zabudowy, poprzez wskazanie terenów zieleni krajobrazowej, nie może stanowić przekroczenia przysługującego organowi władztwa planistycznego.

Wskazanie na działce 317/24 terenów zieleni krajobrazowej wynika z warunków ekofizjograficznych działki. Przedmiotowa działka położona jest poniżej miejscowości Nowy Świat co potwierdzają rzędne terenu na dołączonej mapie informacyjnej. Działka miała charakter podmokłej, pierwotnie przepływał przez nią ciek wodny. W związku z powyższymi warunkami hydrologicznymi działki nie pozwalały na inne przeznaczenie działki w planie miejscowym niż tereny zieleni krajobrazowej, a w szczególności na przeznaczenie na tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej.

Organ zaznaczył, że działka nr 317/24 obręb Barniewice należy do obszarów przyrodniczo - krajobrazowych. W granicach wskazanych w Studium obszarów przyrodniczo – krajobrazowych dopuszczono :

- Funkcje dominujące: rozwój niekubaturowych funkcji rekreacyjnych, turystycznych i sportowych oraz terenów rolnych, wód i zieleni, w tym lasów i dolesień.
- Funkcje dopuszczone:

- rolnictwo, ogrodnictwo, produkcja rolna,
- mieszkalnictwo jednorodzinne,
- zabudowa zagrodowa, w tym agroturystyka
- zabudowa usługowa z zakresu turystyki i rekreacji.

Rozwój funkcji dopuszczonych, w tym innych niż wyszczególnione może nastąpić w przypadku zaistnienia przesądzeń w zakresie praw nabytych w prawomocnych decyzjach administracyjnych, w obowiązujących planach miejscowych lub w przypadku, gdy rozwój zagospodarowania dotyczy modernizacji lub uzupełnienia zabudowy w ramach istniejących struktur.

- Funkcje wykluczone:
- inne usługi niż dopuszczone,
- produkcja, w tym wytwarzanie energii elektrycznej z wykorzystaniem energii wiatru o mocy przekraczającej 100 kW,
- składy i magazyny,
- mieszkalnictwo wielorodzinne.

W związku z powyższym, wskazanie w planie miejscowym na przedmiotowej działce terenów zieleni krajobrazowej nie narusza – zdaniem organu – ustaleń Studium.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku rozpoznając skargę pozytywnie zweryfikował legitymację skargową skarżącego.

Odnosząc się zaś do przedstawionych zarzutów Sąd uznał, że ograniczenie prawa własności skarżącego względem działki nr 317/245, przeznaczonej w całości pod tereny zieleni krajobrazowej, z całkowitym zakazem zabudowy (przewidziane w ustaleniach planu w § 18 ust. 4 karta terenu 1.ZK i 2.ZK) zostało dokonane z przekroczeniem tzw. władztwa planistycznego gminy. Kwestionowane ustalenia uchwały w sposób dowolny ustanowiły na tej działce wyłącznie zieleni krajobrazową i wyłączyły na niej wszelką zabudowę. W efekcie wykluczyło to możliwość sytuowania na tym gruncie obiektów, jakich na sąsiednich nieruchomościach wiele, a więc budynki mieszkalne i towarzyszące zabudowie mieszkalnej jednorodzinnej. Takie przeznaczenie tego terenu nastąpiło bez racjonalnego uzasadnienia dostatecznie zindywidualizowanymi przesłankami. Sąd podniósł, że pełnomocnik Rady argumentował w odpowiedzi na skargę, że określone przeznaczenie terenu wynika z warunków ekofizjograficznych działki. Działka skarżącego, jak wywodził organ, położona jest poniżej miejscowości Nowy Świat co potwierdzają rzędne terenu na

dołączonej mapie informacyjnej, jest działką podmokłą, przez którą pierwotnie przepływał ciek wodny. W związku z tym warunki hydrologiczne działki nie pozwalały na inne przeznaczenie, a w szczególności na przeznaczenie w planie miejscowym na tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej. Pomimo zobowiązania pełnomocnika organu na rozprawie w dniu 22 maja 2019 r. do przedstawienia wyjaśnienia przyczyn objęcia całej nieruchomości skarżącego terenem 2.ZK, takie wyjaśnienie nie zostało Sądowi przedłożone.

Brak możliwości realizacji zabudowy na działce nr 317/24 nie znajduje uzasadnienia w obowiązujących regulacjach prawnych. W ocenie Sądu, z treści Studium z pewnością takiego zakazu wywieść nie sposób. W Studium przewidziano m.in. (s.46), że w Barniewicach progi rozwojowe występują w układzie północ-południe, głównie wzdłuż cieków wodnych, terenów podmokłych (lokalne korytarze ekologiczne) i terenów leśnych, te same progi ograniczają rozwój osiedla Nowy Świat, które może potencjalnie rozwijać się wzdłuż granicy z Miastem Gdańsk.

Zgodnie z punktem 22.2 Studium, tereny wyłączone spod zabudowy to tereny, na których zakaz zabudowy wynika z przepisów szczególnych oraz tereny proponowane do wyłączenia podczas sporządzania miejscowych planów m.in. regionalne i subregionalne korytarze ekologiczne, w tym korytarze dolin rzecznych w obszarach przyrodniczo-krajobrazowych w zakresie naturalnych lub seminaturalnych ekosystemów, z wyjątkiem uzasadnionych dopuszczeń wynikających z kierunków rozwoju tych obszarów oraz lokalne korytarze ekologiczne, obejmujące m.in. lasy, zadrzewienia, ale drzew, parki, tereny wód otwartych, cieki wodne, rzeki, jeziora, tereny hydrogeniczne, trwale lub okresowo podmokłe obniżenia terenu, tereny roślinności zaroślowej i szuwarowej, łąki bagna, torfowiska, doliny cieków, w tym dna i zbocza tych dolin, oraz doliny bezciekowe.

Sąd stwierdził, że studium nie zawiera zalecenia utworzenia korytarza ekologicznego Strugi Wysockiej, nie wynika taki wniosek także z opracowania ekofizjograficznego podstawowego gminy Żukowo. Także w zaskarżonym planie w żadnym miejscu nie ma odwołania do powiązania wprowadzenia terenu zieleni krajobrazowej z formą ochrony przyrody. Sam plan jasno precyzuje, że na obszarze objętym opracowaniem form ochrony przyrody nie wprowadzono. Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych Województwa Pomorskiego w Gdańsku opiniując projekt planu wskazał, że na terenie działki nr 319/18 należy pozostawić wzdłuż cieku wodnego pas wolny od zabudowy, zadrzewień, ogrodzeń w odległości 8 m od cieków,

natomiast na terenie działek nr 319/47, 319/48, 319/49, 319/35, 317/18 i 316/23 należy pozostawić pas szerokości 8 m wolny od zabudowy, zadrzewień, ogrodzeń – wzdłuż granicy z działką administrowaną przez Lasy Państwowe. Jest to jedyne zalecenie, które można powiązać z wprowadzeniem zieleni krajobrazowej wzdłuż ciek w wodnego Strugi Wysockiej.

Sąd nie zgodził się też z twierdzeniem organu, że za wyłączeniem spod zabudowy działki skarżącego przemawia to, że jest ona położona poniżej miejscowości Żukowo, wskazując że np. działka nr 319/35 także jest położona niżej, a mimo to na znacznej części nosi przeznaczenie MN. Z oględzin mapy stanowiącej załącznik do planu wynika, że jedynie działka 317/8 (z niej to po podziale powstała działka skarżącego) została w całości przeznaczona pod teren ZK.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku wniosła Gmina Żukowo, reprezentowana przez profesjonalnego pełnomocnika. Wyrok został zaskarżony w części, co do pkt 1, stwierdzającego nieważność, zaskarżonej przez Grzegorza Stenkę, Uchwały Rady Miejskiej w Żukowie w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Nowy Świat” w części wsi Barniewice, w części dotyczącej karty terenu 2.ZK w zakresie obejmującym działkę nr 317/24, nr KW.

Wyrokowi zarzucono:

- I. na podstawie z art. 174 pkt 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz.1302 ze zm., dalej: „p.p.s.a.”) naruszenie prawa materialnego, poprzez jego błędną wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie, tj.:
 1. art. 28 ust. 1 u.p.z.p. w zw. z art. 6 ust. 1 u.p.z.p. i w zw. z art. 1 ust. 2 pkt 7, art. 3 ust. 1 u.p.z.p. i art. 140 k.c. oraz art. 31 ust. 3, art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji RP, poprzez jego błędną wykładnię, polegającą na uznaniu za nadużycie władztwa planistycznego przez Radę Miejską w Żukowie i ograniczenie prawa własności skarżącego oraz niezachowaniu równości podmiotów poprzez wykluczenie możliwości zabudowy jego nieruchomości w sytuacji, gdy interes publiczny uzasadnia takie ograniczenia (m.in. „Opinia” RDOŚ w Gdańsku z dnia 26 stycznia 2017 r. do projektu skarżonego planu zawarta w dokumentacji planistycznej, stanowisko Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych w Gdańsku do projektu planu, wniosek właściciela przedmiotowego gruntu o zachowanie leśnego charakteru działki);

2. art. 28 ust. 1 u.p.z.p. w zw. z art. 6 ust. 1 u.p.z.p. i w zw. z art. 1 ust. 2 pkt 7, art. 3 ust. 1 u.p.z.p. i art. 140 k.c. oraz art. 31 ust. 3, art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji RP, poprzez uznanie za nadużycie władztwa planistycznego przez Radę Miejską w Żukowie i ograniczenie prawa własności skarżącego poprzez wykluczenie możliwości zabudowy jego nieruchomości w sytuacji, gdy nieruchomość ta nigdy nie była przewidziana pod zabudowę, była terenem „zielonym” w obowiązującym studium uwarunkowań oraz w podstawowym opracowaniu ekofizjograficznym Gminy Żukowo;
 3. art. 3 ust. 1 u.p.z.p. w zw. z art. 6 u.p.z.p., poprzez bezpodstawne przyjęcie, z pominięciem opinii i opracowań znajdujących się w dokumentacji planistycznej, że Gmina bez racjonalnego uzasadnienia dostatecznie zindywidualizowanymi przesłankami objęła całą działkę skarżącego terenem zieleni krajobrazowej, wyłączającej całkowicie możliwość zabudowy co w konsekwencji doprowadziło do stwierdzenia nieważności uchwały w części dotyczącej karty terenu 2.ZK w zakresie obejmującym działkę 317/24;
 4. art. 15 ust. 1 w zw. z art. 20 u.p.z.p. poprzez uznanie, że zapisy Studium:
 - a. nie zawierają zakazu możliwości zabudowy przedmiotowej nieruchomości oraz przyjęcie, że organ wykonując swoje uprawnienia nadużył je a przyjęte w planie ustalenia nie mieszczą się w granicach samodzielności dozwolonej przepisami prawa;
 - b. w tym pkt 22.2 Studium określający tereny wyłączone spod zabudowy nie zawierają zalecenia utworzenia korytarza ekologicznego Strugi Wysockiej ani z opracowania ekofizjograficznego podstawowego Gminy Żukowo;
 5. a w konsekwencji art. 1 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p. w zw. z art. 140 k.c., poprzez niewłaściwe zastosowanie skutkujące przyjęciem, że bez obiektywnych przyczyn ustaleniami skarżonego planu ograniczono skarżącemu prawo do wykonywania prawa własności i dysponowania nieruchomością wedle własnych zamiarów;
- II. na podstawie z art. 174 pkt. 2 p.p.s.a. naruszenie przepisów postępowania w stopniu mogącym mieć istotny wpływ na wynik sprawy, tj.:
1. art. 133 § 1 i art. 134 § 1 p.p.s.a. poprzez wydanie wyroku z pominięciem istotnych okoliczności sprawy i nieustosunkowanie się do zarzutów zawartych w odpowiedzi na skargę,
 2. art. 145 § 1 pkt 1 lit. c) p.p.s.a. w zw. z art. 6, art. 7, art. 8, art. 77 § 1 i art. 80 k.p.a. przez uwzględnienie skargi mimo naruszenia przez organ I instancji

przepisów postępowania sądowoadministracyjnego polegające na nie przeprowadzeniu rzetelnego postępowania dowodowego, przekroczeniu zasady swobodnej oceny dowodów, nierozpatrzeniu w sposób wyczerpujący zebranego materiału dowodowego, jednostronnej ocenie zebranego materiału dowodowego, skutkujące uznaniem, że skarżona uchwała w kwestionowanym zakresie została uchwalona dowolnie, bez prawnego i faktycznego uzasadnienia, z nadużyciem przysługującego władztwa planistycznego a w konsekwencji z naruszeniem interesu prawnego skarżącego.

- co w efekcie doprowadziło do uwzględnienia skargi i stwierdzenia w części nieważności skarżonej uchwały.

Na podstawie art. 188 i art. 203 pkt 1 p.p.s.a., wniesiono o uchylenie zaskarżonego wyroku w pkt. I, uwzględnienie skargi kasacyjnej i rozpoznanie skargi przez Naczelny Sąd Administracyjny oraz zasądzenie od organu kosztów postępowania sądowego, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Według art. 174 p.p.s.a., skargę kasacyjną można oprzeć na następujących podstawach: 1) naruszeniu prawa materialnego przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie; 2) naruszeniu przepisów postępowania, jeżeli uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy.

Zgodnie z art. 183 § 1 p.p.s.a., Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, bierze jednak z urzędu pod rozagę nieważność postępowania. Wobec niestwierdzenia przyczyn nieważności sprawę rozpoznano w granicach zakreślonych w skardze kasacyjnej.

Skarga kasacyjna nie zawiera usprawiedliwionych podstaw.

Sąd I instancji, odnosząc się do okoliczności wynikających z akt sprawy, trafnie przyjął, że ustalenia planu miejscowego obejmujące zakazem zabudowy całą działkę nr 317/24, naruszają interes prawny jej właściciela, jak również obowiązujący porządek prawny. Należy podkreślić, że tak jak własność nie jest prawem absolutnym, tak i władztwu planistycznemu gminy nie można przypisywać absolutnego charakteru. Akty planowania przestrzennego, w tym plany miejscowe są sporządzane i uchwalane na podstawie i w trybie określonym przepisami u.p.z.p. Treść ustaleń powinna pozostawać w zgodzie z przepisami odrębnymi, w tym regulacjami obejmującymi ochroną wartości wysoko cenione, takie jak życie i

zdrowie, bezpieczeństwo państwa, środowisko, dobra kultury, a także walory ekonomiczne przestrzeni i własność, a co za tym idzie wynikającą z niej wolność zabudowy. Trzeba też zaznaczyć, że ustalenia planu miejscowego powinny być zgodne z zasadami określonymi w Konstytucji RP, w szczególności z zasadami ochrony własności, proporcjonalności, zaufania do obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa.

W okolicznościach sprawy objęcie zakazem zabudowy całej działki nr 317/24, prowadzące do znacznego ograniczenia prawa właściciela do korzystania z nieruchomości nie tylko nie znajduje uzasadnienia w prawnej ochronie wartości wysoko cenionych, ale godzi w jedną z nich, a mianowicie we własność i wynikającą z niej wolność zabudowy. Ze zgromadzonej dokumentacji wynika, że działka nr 317/24 jest otoczona z trzech stron terenami zabudowanymi bądź przeznaczonymi w planie miejscowym pod zabudowę. Jej kształt i powierzchnia umożliwiają zarówno pozostawienie wzdłuż cieku wodnego płynącego poza granicami tej działki pasa o szerokości 8 m wolnego od zabudowy, zadrzewień i ogrodzeń, zgodnie z opinią Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych Województwa Pomorskiego w Gdańsku, jak i zabudowę realizowaną poza ww. częścią. Zatem objęcie zakazem zabudowy całej działki nr 317/24 nie było konieczne.

Z tych też względów nie sposób zgodzić się zarzutami skargi kasacyjnej przedstawionymi w pkt. I 1) oraz I 3). Na marginesie należy wskazać, że wbrew twierdzeniom skarżącej kasacyjnie wnioski i uwagi poprzedniego właściciela były tożsame z uwagami skarżącego, co wynika z dokumentacji procesu sporządzania planu miejscowego. W tychże wnioskach i uwagach zarówno poprzedni jak i obecny właściciel zgodnie postulowali, by nieruchomość była przeznaczona w części pod zabudowę, a w części pod zieleni krajobrazową.

Z przytoczonych wyżej powodów nie zasługuje na uwzględnienie zarzut sformułowany w pkt I 2), przy czym odnosząc się do tego zarzutu należy dodatkowo stwierdzić, że zarówno w kontrolowanej sprawie, jak i wielu podobnych, fakt że dana nieruchomość nie była nigdy przeznaczona pod zabudowę, nie ma znaczenia dla oceny tego, czy w toku sporządzania planu lub w związku z jego uchwaleniem doszło do nadużycia władztwa planistycznego. Jeżeli bowiem okoliczności faktyczne i uwarunkowania prawne nie stoją na przeszkodzie przeznaczenia nieruchomości objętej ustaleniami planu pod zabudowę zgodnie z wolą właściciela, to

usprawiedliwieniem wyłączenia jej spod zabudowy nie może być fakt dotychczasowego wykorzystywania tejże nieruchomości w inny sposób.

Także kolejny zarzut, sformułowany w pkt. I 4) nie zasługuje na uwzględnienie. Z ustaleń Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Żukowo wynika, że wśród funkcji dopuszczalnych obszarów przyrodniczo-krajobrazowych znajduje się funkcja – mieszkalnictwo jednorodzinne.

Z kolei zarzucenie Sądowi I instancji niewłaściwego zastosowania art. 1 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p. w zw. z art. 140 k.c., poprzez uznanie, że ustalenia ujęte w pkt 22.2 Studium określające tereny wyłączone spod zabudowy nie zawierają zalecenia utworzenia korytarza ekologicznego Strugi Wysockiej, ani z opracowania ekofizjograficznego podstawowego Gminy Żukowo, nie mają związku z treścią zaskarżonego rozstrzygnięcia. Jak bowiem wyżej wskazano, Sąd I instancji uznając, że plan miejscowy został uchwalony w odniesieniu do działki nr 317/24 z naruszeniem art. 1 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p. w zw. z art. 140 k.c. przyjął, że przyczyną tego naruszenia było wyłączenie spod zabudowy całej działki, a nie ewentualnego fragmentu, który został wskazany w opinii Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych Województwa Pomorskiego w Gdańsku.

Zatem także zarzut sformułowany w pkt. I 5), związany z zarzutem wskazanym w pkt I 4), nie może zostać uznany za zasadny.

Nie można również zgodzić się z zarzutem przedstawionym w pkt. II 1), a mianowicie naruszenia przepisów art. 133 § 1 i art. 134 § 1 p.p.s.a. poprzez wydanie wyroku z pominięciem istotnych okoliczności sprawy i nieustosunkowanie się do zarzutów zawartych w odpowiedzi na skargę. Skarżąca kasacyjnie nie wskazała bowiem w uzasadnieniu skargi kasacyjnej, które z okoliczności sprawy zostały pominięte oraz do których zarzutów zawartych w odpowiedzi na skargę Sąd I instancji nie ustosunkował się.

Za pozbawiony uzasadnionych podstaw należało też uznać ostatni z zarzutów (pkt II 2), to jest zarzut naruszenia art. 145 § 1 pkt 1 lit. c) p.p.s.a. w zw. z art. 6, art. 7, art. 8, art. 77 § 1 i art. 80 k.p.a.

Przywołany przez skarżącą art. 145 § 1 pkt 1 lit. c) p.p.s.a. określa podstawę uwzględnienia skargi na decyzję lub postanowienie, a więc nie odnosi się do uchwały w sprawie planu miejscowego, który to plan jest aktem prawa miejscowego (aktem stanowienia a nie stosowania prawa). Także przywołane w tym zarzucie przepisy k.p.a. mają zastosowanie w postępowaniu administracyjnym, a nie w postępowaniu

prawotwórczym. Niejasne jest również sformułowanie przez skarżącą kasacyjnie, że naruszenie przepisów wymienionych w tym zarzucie nastąpiło „przez uwzględnienie skargi mimo naruszenia przez organ I instancji przepisów postępowania sądowoadministracyjnego...”

Mając na względzie powyższe argumenty i uznając, że zaskarżony wyrok – w granicach wyznaczonych skargą kasacyjną – jest prawidłowy, Naczelny Sąd Administracyjny na podstawie art. 184 p.p.s.a. orzekł o oddaleniu skargi kasacyjnej.

O kosztach orzeczono na podstawie art. 204 pkt 2 i art. 205 § 2 p.p.s.a.



Na oryginale właściwy podpis
Za zgodność z oryginałem

Monika Czuplińska
sekretarz sądowy

Przypisy wyłączenia jawności:

- ^[1] Prywatność osoby fizycznej - art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902).