II OSK 2109/19 - Wyrok

Data orzeczenia	2021-03-26
Data wpływu	2019-07-04
Sąd	Naczelny Sąd Administracyjny
Sędziowie	Leszek Kiermaszek /przewodniczący/ Piotr Broda Roman Ciąglewicz /sprawozdawca/
Symbol z opisem	6150 Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego 6401 Skargi organów nadzorczych na uchwały rady gminy w przedmiocie ... (art. 93 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym)
Hasła tematyczne	Planowanie przestrzenne Zagospodarowanie przestrzenne
Sygn. powiązane	II SA/Ol 505/18
Skarżony organ	Rada Miasta~Rada Gminy
Treść wyniku	Uchylono zaskarżony wyrok w części i przekazano sprawę do ponownego rozpoznania,w pozostałym zakresie skargę kasacyjną oddalono odstąpiono od zasądzenia zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego
Powołane przepisy	Dz.U. 2020 nr 0 poz 293; art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 2, art. 20 ust. 1, art. 28 ust. 1; Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym - t.j.

Sentencja

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie: Przewodniczący: sędzia NSA Leszek Kiermaszek Sędziowie: sędzia NSA Roman Ciąglewicz (spr.) sędzia del. WSA Piotr Broda po rozpoznaniu w dniu 26 marca 2021 r. na posiedzeniu niejawnym w Izbie Ogólnoadministracyjnej skargi kasacyjnej Gminy Olsztyn od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 12 marca 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 505/18 w sprawie ze skarg: [...] Sp. z o.o. w Olsztynie, [...] Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie, [...] Sp. z o.o. z siedzibą w Olsztynie, Wojewody Warmińsko-Mazurskiego na uchwałę Rady Miasta Olsztyna z dnia 25 kwietnia 2018 r., nr XLVII/929/18 w przedmiocie Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu położonego pomiędzy ul. Leśną, południową granicą Lasu Miejskiego i brzegiem Rzeki Łyny, w rejonie skrzyżowania ulic Bohaterów Monte Cassino i Jacka Kuronia w Olsztynie 1. uchyla zaskarżony wyrok w zakresie w jakim w punkcie 1 stwierdzono nieważność postanowień zaskarżonej uchwały dotyczących przeznaczenia terenów oznaczonych symbolami 5UZ i 6U i w tym zakresie sprawę przekazuje do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Olsztynie; 2. oddala skargę kasacyjną w zakresie w jakim w punkcie 1 zaskarżonego wyroku stwierdzono nieważność § 3 ust. 1 pkt 9, § 8 pkt 9 i § 13 pkt 11 lit. c zaskarżonej uchwały; 3. odstępuje od zasądzenia zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego w całości.

Uzasadnienie

Wyrokiem z dnia 12 marca 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 505/18, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w sprawie ze skarg [...] Sp. z o.o. w Olsztynie, [...] Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie, [...] Sp. z o.o. z siedzibą w Olsztynie oraz Wojewody Warmińsko-Mazurskiego na uchwałę Rady Miasta Olsztyna z dnia 25 kwietnia 2018 r., nr XLVII/929/18, w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego: 1) stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w części obejmującej: - § 3 ust. 1 pkt 9; - § 8 pkt 9; - § 13 pkt 6; - § 13 pkt 11 lit. c oraz - postanowienia dotyczące przeznaczenia terenów oznaczonych symbolami: 5UZ i 6U; 2) oddalił skargi w pozostałej części; 3) zasądził od Gminy Olsztyn na rzecz: [...] Sp. z o.o. w Olsztynie i [...] sp. z o.o. z siedzibą w Olsztynie kwoty po 200 zł (dwieście złotych), a na rzecz [...] Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie kwotę 500 zł (pięćset złotych) tytułem częściowego zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Wyrok zapadł w następującym stanie faktycznym.

W dniu 25 kwietnia 2018 r., Rada Miasta Olsztyna podjęła uchwałę nr XLVII/929/18 w sprawie uchwalenia "Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu położonego pomiędzy ul. Leśną, południową granicą Lasu Miejskiego i brzegiem rzeki Łyny, w rejonie skrzyżowania ulic Bohaterów Monte Cassino i Jacka Kuronia w Olsztynie", zwanego dalej:

"Planem".

Skargi na powyższą uchwałę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie wnieśli: Wojewoda Warmińsko-Mazurski oraz [...] Sp. z o.o. z siedzibą w Olsztynie, [...] Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie i [...] Sp. z o.o. z siedzibą w Olsztynie, zwane dalej "Spółkami".

Skarżący Wojewoda wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały w części dotyczącej: § 3 ust. 1 pkt 9, § 4 pkt 1 lit. d, § 5 pkt 3 w zakresie ustaleń tekstowych i graficznych dla terenu elementarnego oznaczonego symbolem UM, § 5 ust. 2, § 8 pkt 6 lit. a w zakresie słów: "oraz UM", § 5 ust. 2, § 8 pkt 6 lit. a w zakresie słów "oraz UM", § 8 pkt 9, § 12 ust.4, § 13 pkt 6, § 13 pkt 11 lit. c, § 15 pkt 1 w zakresie słów: "usługowo-mieszkaniowej UM", § 17 ust. 6 w zakresie słów: "i 8 UM (pow.0,17ha) oraz ustaleń graficznych dotyczących tego terenu, § 17 ust. 6 pkt 2, § 17 ust. 6 pkt 10 lit. a w zakresie słów: "dojazd do terenu 8 UM" i § 17 ust. 7 oraz graficznych dotyczących terenu oznaczonego symbolem 7 U.

W odpowiedzi na skargę, Prezydent Olsztyna wniósł o jej oddalenie.

W skardze, złożonej przez Spółki: [...] , [...] i [...] , skarżący zarzucili:

1) naruszenie przepisów prawa materialnego, tj. art. 9 ust. 4 u.p.z.p., poprzez uchwalenie zaskarżonego Planu o treści niezgodnej ze Studium;

2) naruszenie przepisów prawa procesowego, tj. art. 20 u.p.z.p., poprzez nieprawidłowe przeprowadzenie procedury rozpoznania przez Radę uwag do Planu, brak stwierdzenia przez Radę, że Plan nie narusza ustaleń Studium. Biorąc pod uwagę powyższe zarzuty, skarżący wnieśli o uchylenie zaskarżonej uchwały i wstrzymanie jej wykonania do czasu rozpoznania skargi.

W odpowiedzi na tę skargę, Gmina wniosła o odrzucenie skargi z uwagi na brak interesu prawnego skarżących, a z ostrożności procesowej, w przypadku nieodrzucenia skargi, o jej oddalenie jako bezzasadnej oraz o oddalenie wniosku o wstrzymanie wykonania uchwały.

W piśmie procesowym z dnia 18 lutego 2019 r., pełnomocnik spółki [...] , uzupełnił skargę, zarzucając naruszenie:

1) art. 15 ust. 2 pkt 4 i 6 u.p.z.p. w zw. z § 143 i w zw. z § 55 ust. 3, § 57 ust. 2 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" – poprzez pominięcie przez organ w treści Planu "§ 16" oraz dwukrotnego umieszczenia "§ 17", co stanowi o istotnym naruszeniu art.28 u.p.z.p.;

2) art. 28 ust. 1 u.p.z.p. w zw. z art. 1 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p., przez uchwalenie Planu, który jest niezgodny w obszarze oznaczonym symbolem 6U z postanowieniami Studium;

3) art. 6 ust. 1 i 2 u.p.z.p. w zw. z art. 140 K.c., przez istotne oraz nieuzasadnione względami interesu publicznego ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości przez spółkę [...] , poprzez oznaczenie w Planie nieruchomości Spółki "tereny zabudowy usług nieuciążliwych", uniemożliwiając tym samym przeznaczenie tej nieruchomości na zabudowę mieszkaniową, inaczej niż to było w poprzednim planie, gdzie dopuszczalna była funkcja mieszkaniowa, co spowodowało nadużycie władztwa planistycznego przez Gminę.

Wskazując na powyższe zarzuty, pełnomocnik wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości, ewentualnie, o stwierdzenie jej nieważności w części obejmującej: § 4 pkt 1 lit. c, § 17 ust. 6 i załącznika nr 1 oznaczonego symbolem "6U".

Zarządzeniem z dnia 30 stycznia 2019 r., połączono do wspólnego rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawę o sygn. akt II SA/Ol 730/18 ze sprawą o sygn. akt II SA/Ol 505/18 i prowadzeniu jej pod sygnaturą II SA/Ol 505/18.

W dniu 12 marca 2019 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie wydał powołany na wstępie wyrok.

Sąd uznał, że skargi zasługują na uwzględnienie w części.

Kontrolując zaskarżoną uchwałę stwierdził, że uchwała narusza w części postanowienia art. 28 u.p.z.p.

Odnosząc się do wniosku Gminy o odrzucenie skargi ze względu na brak interesu prawnego skarżących, Sąd wskazał, że skarżący powołali w skardze numery ksiąg wieczystych, co pozwalało na ustalenie, że są właścicielami działek, objętych Planem. Tym samym, wniosek o odrzucenie skargi nie zasługiwał na uwzględnienie. W ocenie Sądu, analiza skargi wniesionej przez Spółki, pozwala na uznanie, że w przedmiotowej sprawie doszło do naruszenia indywidualnych interesów prawnych skarżących Spółek, które w dacie podejmowania zaskarżonej uchwały były właścicielami działek: nr A/15, nr A/197 i nr A/41, położonych na terenie objętym zaskarżonym Planem.

Odnosząc się do zarzutów skargi złożonej przez Wojewodę Warmińsko-Mazurskiego, Sąd podzielił stanowisko Wojewody, że zamieszczone w § 3 uchwały oraz ustaleniach graficznych nakazy rozbiórki wykraczają poza określoną przepisami u.p.z.p., treść postanowień planu miejscowego. Sąd stwierdził, że postanowienia powyższe mają charakter norm planowych, co wyklucza możliwość zamieszczania w nich nakazów dotyczących likwidacji istniejących obiektów. Do wydawania tego rodzaju rozstrzygnięć uprawnione są organy budowlane, o ile spełnione zostaną przesłanki określone w przepisach prawa budowlanego.

Sąd nie podzielił natomiast zarzutu skargi, dotyczącego niezgodności z prawem postanowień § 4 pkt 1 lit. d, § 17 ust. 6 pkt 2, pkt 10, § 5 pkt 3 w zaskarżonym zakresie, § 8 pkt 6 lit. a w zakresie słów "oraz UM" i § 15 pkt 1 w zakresie słów "usługowo-mieszkaniowej UM" Planu oraz zarzutu ich rozbieżności w zakresie ustaleń tekstowych i graficznych dla terenu elementarnego oznaczonego symbolem 8UM. Sąd nie podzielił stanowiska Wojewody, że ustalenia tekstowe są wzajemnie niespójne i niejednoznaczne. W myśl § 4 pkt 1 lit. d Planu – ustala się podstawowe przeznaczenie terenów wyznaczonych liniami rozgraniczającymi, oznaczonych symbolami literowymi: tereny zabudowy: usługowo-mieszkaniowej UM. Natomiast, zgodnie z postanowieniami § 17 ust. 6 pkt 2 Planu – karta ustaleń szczegółowych dla terenu oznaczonego symbolem 6U (pow. 0,25 ha) i 8UM (pow. 0,17 ha): dla terenu 8UM dopuszcza się realizację zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej jako przeznaczenia dopuszczalnego; przeznaczenie to może występować zamiennie. W ocenie Sądu, nie doszło tu do rozbieżności pomiędzy powyższymi zapisami Planu. W § 4 pkt 1 lit. d uchwałodawca ustalił przeznaczenie terenu podstawowe dla terenu 8UM jako teren zabudowy usługowo-mieszkaniowej.

W § 17 ust. 6 pkt 2 dopuścił zaś dla tego terenu realizację zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej (która jest nadal zabudową mieszkaniową). Dopuszczenie realizacji nie oznacza, że zabudowa usługowo-mieszkaniowa z § 4 pkt 1 lit. d nie jest już zabudową podstawową. Organ wskazał wyraźnie w § 17 ust. 6 pkt 2 Planu, że jest to przeznaczenie wyłącznie dopuszczalne, a nie podstawowe i może też występować zamiennie, co nie oznacza w żadnym razie, że przeznaczeniem podstawowym dla tego terenu nie jest przeznaczenie usługowo-mieszkaniowe.

W ocenie Sądu, nie zasługują też na uwzględnienie zarzuty Wojewody, dotyczące postanowień § 5 ust. 2 Planu, wprowadzające zakazy realizacji dopuszczonych w planie funkcji usługowych, które mogłyby zakłócać towarzyszącą im lub sąsiadującą funkcję mieszkaniową. Wbrew stanowisku Wojewody, nie są to bowiem instrukcje, ani zalecenia, ale właśnie zakazy, które stanowią podstawę konstrukcji planu miejscowego.

Sąd podzielił natomiast stanowisko Wojewody co do niezgodności z prawem postanowień § 8 pkt 9 Planu, zgodnie z którymi – wśród zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego znalazł się zapis, iż dopuszcza się przesadzanie lub wycinkę istniejącego drzewo-

stanu wyłącznie w uzasadnionych przypadkach, wynikających z kolizji z projektowanym zagospodarowaniem, przy czym dopuszczenie to nie dotyczy elementów zieleni urządzonej objętych wpisem do rejestru zabytków oraz wymienionych w pkt. 9 zadrzewień nawodnych.

Powyższą materię reguluje ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2018 r. poz. 142 ze zm.), która szczegółowo określa tryb i warunki wydawania zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów. Uchwała Rady nie może regulować tych kwestii w sposób odmienny, co uczyniono w przedmiotowym Planie. To nie postanowienia Planu mogą zezwolić na wycinkę drzew, ale wójt, burmistrz albo prezydent miasta, a w przypadku, gdy zezwolenie dotyczy usunięcia drzewa lub krzewu z terenu nieruchomości lub jej części wpisanej do rejestru zabytków - wojewódzki konserwator zabytków – art. 83a ust. 1 ustawy o ochronie przyrody.

Odnosząc się do zarzutu skargi, dotyczącego terenu 7U, Sąd nie podzielił stanowiska i zarzutów Wojewody o naruszeniu ustaleń Studium, w którym przeznaczenie terenu 7U określono odmiennie, niż w Planie, skutkującym nieważnością uchwały w tym zakresie. W ocenie Sądu, sam fakt, że w postanowieniach Studium teren 7U jest terenem zamkniętym, nie przesądza o tym, że nie można było określić go odmiennie w Planie, dopóki nie zostaną dokonane zmiany w tym zakresie w Studium.

Sąd podzielił stanowisko Wojewody o niezgodności z prawem postanowień § 13 pkt 6 Planu. Zgodnie z jego postanowieniami – zakazuje się stosowania, również tymczasowo, w zakresie gospodarki wodno-ściekowej, innych rozwiązań, niż przewidziane niniejszym planem. Z treści art. 5 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2018 r. poz. 1454) - oraz § 26 ust. 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz.U.

z 2015 r. poz.1422) wynika, że nie można w planie narzucić nakazu podłączania obiektów przeznaczonych na pobyt ludzi wyłącznie do istniejącej sieci kanalizacyjnej. Może bowiem wystąpić sytuacja braku warunków przyłączenia sieci wodociągowej i kanalizacyjnej, pomimo, że sieć taka istnieje. Ponadto, ustawodawca zastrzegł, że przyłączenie do sieci kanalizacyjnej nie jest obowiązkowe, jeżeli nieruchomość jest wyposażona w określoną w przepisach przydomową oczyszczalnię ścieków. Takich zaś sytuacji nie przewiduje zakwestionowany przez Wojewodę § 13 pkt 6 uchwały. Tym samym, zasadne jest stwierdzenie jego nieważności.

Zdaniem Sądu, zasadny jest też zarzut Wojewody, że prawo naruszają w sposób istotny postanowienia § 13 pkt 11 lit. c uchwały. Zgodnie z tym przepisem – projektowane stacje transformatorowe i rozdzielnice elektryczne należy umieszczać w liniach rozgraniczających dróg, na terenach zabudowy, zieleni lub wbudować w istniejącą lub projektowaną zabudowę; należy do nich zapewnić dojazd ciężkim sprzętem i dostępność eksploatacyjną. Postanowienia te naruszają bowiem zasady sporządzania planu, określone w art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. Skoro w przepisie tym zastrzeżono, iż w planie obowiązkowo określa się przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania, to nie do przyjęcia pozostaje powyższy zapis planu. Plan miejscowy jest dokumentem planistycznym, w którym ustala się przeznaczenie konkretnego terenu i sposób jego zagospodarowania, co ma na celu – z jednej strony – zaspokoić potrzeby społeczności lokalnej umożliwiając rozwój preferowanych kierunków zagospodarowania, ale z drugiej strony – stanowi gwarancję dla właścicieli nieruchomości, iż ich nieruchomość, jak również nieruchomości sąsiednie będą zagospodarowane w sposób określony w planie, a zatem nikt nie będzie zaskakiwany nieoczekiwanym, innym przeznaczeniem terenu. Dlatego też w planie nie można dopuszczać rozwiązań otwartych, które mogą potencjalnie rodzić konflikty oraz niepewność wobec zapisów planu dla danego terenu, a zatem możliwości zainwestowania, skoro w każdym momencie to przeznaczenie może ulec zmianie w sytuacji zapotrzebowania na energię elektryczną. Co do pozostałych zarzutów skargi, Sąd ocenił je w rozważaniach dotyczących terenów UM.

Skarga Spółek, w ocenie Sądu, zasługuje na uwzględnienie w części dotyczącej przeznacze-

nia terenów oznaczonych symbolami: 5UZ i 6U.

Sąd uznał, że właściciele działek o numerach: A/15, A/197 i A/41, położonych w granicach Planu, zostali pozbawieni de facto możliwości korzystania z nieruchomości zgodnie z ich społeczno-gospodarczym przeznaczeniem. Spółka [...] zakupiła w 2018 r., przed uchwaleniem planu, budynek na działce nr A/15 jako budynek mieszkalny, a zgodnie z Planem nieruchomość przeznaczona została wyłącznie na cele pomocy społecznej. Jeśli chodzi zaś o działki o numerach A/197 i A/41, położone w zaskarżonym Planie na terenie 6U, to – w ocenie Sądu – ich przeznaczenie w obecnym Planie nie uwzględnia prawa własności Spółek [...] i [...] , chociaż były one właścicielami przedmiotowych nieruchomości również w czasie obowiązywania poprzedniego planu miejscowego. Nieruchomości te przeznaczone były w tym planie – jak wskazują skarżący i potwierdza Gmina w odpowiedzi na skargę – przeznaczenie podstawowe – usługi nieuciążliwe, z przeznaczeniem dopuszczalnym – funkcje mieszkaniowe.

Sąd podniósł, że na organie, uchwalającym plan ciąży każdorazowo obowiązek wyważenia interesów prywatnych i interesu publicznego. Takiego wyważenia w przedmiotowej sprawie nie było. W odpowiedzi na skargę, Gmina stwierdziła jedynie, że zabudowa na terenie 5UZ, zgodnie z przeznaczeniem dopuszczonym we wcześniej obowiązującym planie, przystosowana i wykorzystywana jest na funkcje pomocy społecznej łącznie z działką nr A/15, dla której wydano decyzję o pozwoleniu na budowę dla adaptacji budynku historycznego na ww. funkcję. Organ stwierdził, że projekt planu uwzględnia stan faktyczny zagospodarowania terenu na funkcje służące realizacji zadań administracji z zakresu pomocy społecznej przez ustalenie przeznaczenia zgodnego ze stanem istniejącym, w szczególności w celu zapewnienia trwałości funkcjonowania zagospodarowania zrealizowanego ze środków publicznych. Organ nie odniósł się jednak do faktu, co do którego nie zaprzeczył na rozprawie, że budynek położony na ww. działce został zakupiony przez skarżącą Spółkę [...] jako budynek mieszkalny. Organ stwierdził też w odpowiedzi na skargę, że zmiana przeznaczenia terenu 6U poprzez wyłączenie dopuszczalności funkcji mieszkaniowej wyniknęła z potrzeby zapobieżenia konfliktom funkcjonalnym. Jest to stwierdzenie całkowicie niezrozumiałe i niewyjaśniające w żaden sposób przyczyn tej zmiany.

W ocenie Sądu, powyższe oznacza, że postępowania planistycznego w zakresie wyważenia interesu prywatnego i publicznego w ogóle nie przeprowadzono. Z dokumentów planistycznych nie sposób ocenić, jakie planowane przez skarżące Spółki inwestycje miałyby skutki i uciążliwości dla otoczenia, ani jaki jest stosunek mieszkańców do tych inwestycji, ani nawet – jakie inwestycje są tam planowane. Nie wskazano żadnego interesu publicznego, który by wskazywał, że ingerencja w prawo własności skarżących jest uzasadniona interesem publicznym, czyli potrzebą wyłączenia nieruchomości skarżących Spółek spod możliwości zabudowy mieszkaniowej.

Gmina przekroczyła władztwo planistyczne, ponieważ nie dowiodła, że potrzeby wspólnoty przemawiają za wyłączeniem nieruchomości Spółek z planowanych przez nie inwestycji.

Odnosząc się do zarzutu skarżących Spółek o niezgodności Planu ze Studium, Sąd podzielił ten zarzut w części dotyczącej przeznaczenia w Planie nieruchomości skarżących odpowiednio: na cele zabudowy usług z zakresu pomocy społecznej – teren oznaczony 5UZ (działka nr A/15) oraz na cele usługowe – teren oznaczony 6U (działki nr A/197 i A/41). Chociaż studium nie ma mocy aktu powszechnie obowiązującego, nie jest prawem miejscowym, to jako akt planistyczny określa politykę przestrzenną gminy i bezwzględnie wiąże organy gminy przy sporządzeniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Określone obszary gminy mogą mieć zatem określone przeznaczenie w planie miejscowym, jeśli wcześniej w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmina wskaże taki rodzaj przeznaczenia dla tych obszarów. Uprawnione jest zatem twierdzenie, że ustalenia planu miejscowego są konsekwencją zapisów przyjętych w studium. Plan zagospodarowania przestrzennego ma stanowić uszczegółowienie zapisów zawartych w studium. Jak wynika z pkt. 3.4.1.C Strefa Śródmiejska – Centrum pkt 5 Studium – kierunki zachowania i zmian w strukturze przestrzennej i przeznaczenia terenów oraz działania zmierzające do realizacji celów poli-

tyki przestrzennej – zagospodarowanie terenów zdegradowanych urbanistycznie, funkcjonalnie i o zdekapitalizowanej zabudowie, a w tym (odnośnik trzeci) – "sukcesywne, oparte o zintegrowane działania w zakresie komunikacji i infrastruktury zagospodarowanie na cele mieszkalno-usługowe byłych koszar przy ul. Artyleryjskiej i włączenie tego zespołu urbanistycznego w obszar poszerzonego CENTRUM".

Pełnomocnik Gminy potwierdziła na rozprawie, że obszar objęty Planem to teren dawnych koszar przy ul. Artyleryjskiej. Oznacza to, że na obszarze tym, Studium dopuszcza zabudowę mieszkalno-usługową. Sformułowanie "mieszkalno-usługowa" oznacza, że na całym terenie Planu powinna zostać dopuszczona zabudowa zarówno mieszkalna, jak i usługowa. Nie jest to bowiem dopuszczenie "zabudowy mieszkalnej i usługowej", bowiem tylko przy takim brzmieniu postanowień Planu należałoby uznać, że nie jest to zabudowa łączna lub zamienna o charakterze mieszanym, ale zabudowa rozłączna. Wobec powyższego, uzasadnione jest stwierdzenie nieważności postanowień Planu dotyczących przeznaczenia terenów oznaczonych symbolami 5UZ i 6U.

Sąd nie podzielił pozostałych zarzutów Spółek, zawartych w skardze.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku wniosła Gmina Olsztyn. Wyrok zaskarżyła w części, tj. w zakresie w jakim stwierdzono nieważność § 3 ust. 1 pkt 9,

§ 8 pkt 9, § 13 pkt 11 lit. c oraz w zakresie stwierdzenia nieważności postanowień dotyczących przeznaczenia terenów oznaczonych symbolami 5UZ i 6U.

Nie zaskarżono stwierdzenia nieważności § 13 pkt 6. Zaskarżonemu wyrokowi zarzuciła:

l) naruszenie przepisów prawa materialnego tj.:

1. art. 15 w zw. z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2018 r. poz. 1945 ze zm.) w zw. z 149 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" poprzez jego błędną wykładnię i uznanie, że zawarta w 3 ust. 2 pkt 9 definicja "budynki do rozbiórki" stanowi faktycznie pozwolenie na rozbiórkę w rozumieniu ustawy z 7 lipca 1994r. Prawo budowlane;

2. art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w zw. z art. 83a ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2018 r. poz. 1614 ze zm.) polegające na błędnej wykładni i uznaniu, że abstrakcyjna i generalna norma prawna określona w § 8 pkt 9 zaskarżonego planu miejscowego stanowi indywidualne i konkretne zezwolenie na usunięcie drzewa lub krzewu w rozumieniu art. 83a ustawy o ochronie przyrody, a w konsekwencji uznanie, że § 8 pkt 9 planu modyfikuje przepisy rangi ustawowej zawarte w ustawie o ochronie przyrody;

3. art. 15 ust. 2 pkt 1 w zw. z art. 1 ust. 2-4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w zw. z 155 ust. 1 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie "Zasad techniki prawodawczej", poprzez jego błędną wykładnię i uznanie, iż w planie miejscowym niedopuszczalne jest stosowanie jakichkolwiek nieprecyzyjnych postanowień;

4. art. 1 ust. 2 pkt 7 w zw. z ust. 3 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przejawiającym się w błędnym uznaniu przez Wojewódzki Sąd Administracyjny, iż przy planowaniu przeznaczenia terenów 5UZ i 6 U zostało pominięte prawo własności właścicieli działek A/15, A/197, 31 -1/41, a także, iż organ wbrew przepisom ustawy nie wyważył interesu publicznego i interesów prywatnych właścicieli powyższych działek;

5. art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, poprzez jego błędną wykładnię i uznanie, że zapisy zaskarżonego planu miejscowego w zakresie ustaleń dla terenów 5 UZ i 6 U są niezgodnie z postanowieniami Studium uwarunko-

wań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Olsztyna przyjętego uchwałą Rady Miasta Olsztyna nr XXXV11/660/13 z dnia 15 maja 2013 r.

II. naruszenie przepisów postępowania mających istotny wpływ na wynik sprawy, tj. 1. art. 174 pkt 2 P.p.s.a. w zw. z art. 106 § 3 i 5 P.p.s.a. w zw. z art. 113 § 1 P.p.s.a. oraz art. 141 § 4 P.p.s.a. polegającym na zamknięciu rozprawy i uznaniu sprawy za dostatecznie wyjaśnioną pomimo braku wskazania w uzasadnieniu (k.20 uzasadnienia) na jakiej podstawie Sąd stwierdził, iż spółka [...] sp. z o.o. nabyła w 2018 r. działkę nr A/15 przed uchwaleniem zaskarżonego planu miejscowego;

2. art. 174 pkt 2 P.p.s.a. w zw. z art. 106 § 3 i 5 P.p.s.a. w zw. z art. 244 § 1 K.p.c. w zw. z art. 141 § 4 P.p.s.a. przejawiające się w błędnych ustaleniach stanu faktycznego mających swoje odzwierciedlenie w uzasadnieniu (k. 20 uzasadnienia), a polegającym na błędnym wskazaniu, wbrew treści dokumentu urzędowego tj. treści księgi wieczystej nr [...], która dotyczy działki o nr A/15, iż spółka (218 sp. z o.o. nabyła własność powyższej działki przed uchwaleniem planu miejscowego, podczas gdy z księgi wieczystej nr [...] wynika, że nabycie własności nieruchomości nastąpiło 29 maja 2018r., a zatem już po uchwaleniu planu miejscowego, co miało miejsce 25 kwietnia 2018 r.

W oparciu o powyższe zarzuty kasacyjne Gmina Olsztyn wniosła o uchylenie wyroku w zaskarżonej części i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Olsztynie, rozpatrzenie skargi kasacyjnej na rozprawie ora zasądzenie zwrotu kosztów postępowania według norm przepisanych.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną [...] Sp. z o.o. z siedzibą w Olsztynie wniosła o oddalenie skargi kasacyjnej w całości, zasądzenie na rzecz Spółki kosztów postępowania kasacyjnego oraz rozpoznanie skargi kasacyjnej na rozprawie.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną [...] Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie wniosła o oddalenie skargi kasacyjnej w całości, zasądzenie na rzecz Spółki kosztów postępowania kasacyjnego.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Gmina Olsztyn wniosła w skardze kasacyjnej o rozpoznanie skargi kasacyjnej na rozprawie.

[...] Sp. z o.o. z siedzibą w Olsztynie wniosła o rozpoznanie skargi kasacyjnej na rozprawie.

Pismem z dnia 12 listopada 2020 r. pełnomocnik [...] Sp. z o.o. wniósł o rozpoznanie sprawy poza kolejnością. W piśmie tym zawarł także wniosek o szybkie wyznaczenie terminu posiedzenia niejawnego.

Zarządzeniem z dnia 25 listopada 2020 r., w związku z pismem radcy prawnego Tomasza Filipowicza, na podstawie art. 15zzs4 ust. 3 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem, i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. poz. 374 ze zm.), skierowano sprawę na posiedzenie niejawne z uwagi na intensyfikację rozwoju epidemii , w związku z czym przeprowadzenie wymaganej przez ustawę rozprawy mogłoby wywołać nadmierne zagrożenie dla zdrowia osób w niej uczestniczących i nie można jej przeprowadzić na odległość z jednoczesnym bezpośrednim przekazem obrazu i dźwięku. Jednocześnie poinformowano pełnomocników stron o możliwości przedstawienia na piśmie stanowiska w sprawie w terminie 7 dni.

W dniu 17 grudnia 2020 r. pełnomocnik Gminy Olsztyn złożył pismo, w którym oświadczył, że nie oponuje wobec skierowania sprawy na posiedzenie niejawne.

W ocenie składu orzekającego, zachodziły przesłanki z art. 15zzs4 ust. 3 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem

i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych.

Odnotować należy, że po ogłoszeniu stanu epidemii stronom umożliwiono przedstawienie na piśmie stanowiska w sprawie, w granicach zarzutów skargi kasacyjnej. Jest oczywiste, że niezależnie od tego strony mają prawo do przedstawiania swojego stanowiska, w granicach skargi kasacyjnej, aż do zakończenia postępowania.

Zwrócić należy także uwagę na to, że prawo do jawnego rozpoznania sprawy, o którym mowa w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, nie ma charakteru absolutnego. Norma art. 45 ust. 2 Konstytucji RP przewiduje przypadki, w których może dojść do wyłączenia jawności rozprawy. Nadto, norma art. 31 ust. 3 Konstytucji RP wskazuje przypadki, w której możliwe jest ograniczenie w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw. W odniesieniu do ograniczenia jawności rozprawy, przewidzianego w art. 15zzs4 ust. 3 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, zachowany został wymóg ustawy oraz ochrony zdrowia.

Stan rozwoju epidemii i brak możliwości zagwarantowania zdrowia osób uczestniczących w rozprawie uprawniają do przyjęcia, że zastosowanie w niniejszej sprawie art. 15zzs4 ust. 3 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, nie narusza prawa strony do sądu.

Odnotować również warto, że nie została podważona zgodność z Konstytucją RP normy art. 10 P.p.s.a., zgodnie z którą, rozpoznanie spraw odbywa się jawnie, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej. Rozważając dopuszczalność rozpoznania sprawy ze skargi kasacyjnej na posiedzeniu niejawnym, na podstawie art. 15zzs4 ust. 3 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, nie można abstrahować od tego, że ustawodawca nie wyklucza, nawet w stanach zwyczajnych, rozpoznawania spraw sądowoadministracyjnych na posiedzeniach niejawnych.

W myśl art. 183 § 1 P.p.s.a., Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, bierze jednak pod rozwagę nieważność postępowania. Nie zachodzą okoliczności skutkujące nieważność postępowania, określone w art. 183 § 2 pkt 1 – 6 P.p.s.a., należy zatem ograniczyć się do zagadnień wynikających z zarzutów wyartykułowanych w podstawach skargi kasacyjnej.

Podstawy kasacji sformułowano wobec części zaskarżonego wyroku, którego przedmiotem była uchwała nr XLVII/929/18 Rady Miasta Olsztyna z dnia 25 kwietnia 2018 r . w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu położonego pomiędzy ul. Leśną, południową granicą Lasu Miejskiego i brzegiem Rzeki Łyny, w rejonie skrzyżowania ulic Bohaterów Monte Cassino i Jacka Kuronia w Olsztynie, dalej: "uchwała" lub "Plan".

Przed odniesieniem się do kwestii wynikających z podstaw kasacji zasadne wydaje się przypomnienie charakteru kontroli sądowej uchwał rad gmin w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Jest oczywiste, że nieważność uchwały rady gminy w przedmiocie planu miejscowego powodują istotne naruszenia zasad sporządzania planu, istotne naruszenia trybu sporządzania planu, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie. Wynika to bezpośrednio z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (w dacie uchwalenia Planu: Dz. U. z 2017 r. poz. 1073 ze zm. – obecnie: Dz. U. z 2020 r. poz. 293 ze zm.), dalej: "ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym".

Rozważając podniesione przez wnoszącą kasację Gminę Olsztyn zarzuty w zakresie naruszenia zasad sporządzania planu zauważyć trzeba, że dotyczą one w zasadzie dwóch grup za-

gadnień. Po pierwsze, chodzi o naruszenia polegające na ustanowieniu w Planie przepisów formalnie mieszczących się w zakresie przedmiotowym planu miejscowego (art. 15 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym), ale zawierających normy, do których stanowienia gminy co do zasady nie są uprawnione. Rozważyć zatem należy, czy Sąd pierwszej instancji trafnie uznał, że stanowiąc niektóre normy Planu, prawodawca gminny w sposób niedopuszczalny przekroczył zakreślone dlań granice i ustanowił normy przypisane dla innego systemu – źródeł prawa o charakterze państwowym, o których mowa w art. 87 ust. 1 Konstytucji RP. Kontrola legalności w tym zakresie (patrz art. 171 Konstytucji RP) oparta jest na zasadzie, według której, działalność prawodawcza samorządu terytorialnego ograniczona jest do aktów o których mowa w art. 87 ust. 2 Konstytucji RP, które nie mogą, bez stosownego upoważnienia, na obszarze działania określonej jednostki samorządu, normować dziedzin zastrzeżonych dla prawodawcy państwowego, a także uchylać lub korygować tych norm. Tak określone kryterium oznacza brak możliwości wykładni rozszerzającej kompetencje samorządu terytorialnego w tym zakresie. Odnosi się to także do dziedzin będących przedmiotem planu miejscowego, określonych w art. 15 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, o których będzie mowa w dalszej części niniejszych rozważań.

Drugą grupę zarzutów kasacji stanowią zarzuty odnoszące się do kompetencji wynikających z wykonywania przez gminę, której samodzielność podlega ochronie sądowej, zadań samorządu terytorialnego (art. 164 ust. 3 Konstytucji). Do takich zadań należy kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy poprzez uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (art. 3 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). W miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego następuje ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenia inwestycji celu publicznego oraz określenia sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu (art. 4 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). W tej mierze zasadą jest posiadanie przez gminę władztwa planistycznego (kompetencji planistycznej), a kontrola sądowa ograniczona jest do badania, czy gmina, uchwalając plan miejscowy, nie przekroczyła granic tego władztwa. Innymi słowy, kontrola sądowa nie może wkraczać w gwarantowaną konstytucyjnie samodzielność jednostki samorządu terytorialnego.

Dla pełnej jasności dodać warto, że jeden z zarzutów, niemieszący się w żadnej z wyżej wskazanych grup spornych zagadnień, dotyczy także wywiązania się przez Gminę Olsztyn z obowiązku jednoznacznego określenia przeznaczenia terenów, o którym mowa w art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w zakresie lokalizacji stacji transformatorowych i rozdzielnic elektrycznych.

Odniesienie się do zagadnień materialnych, a także powiązanych z nimi zagadnień procesowych, rozpocząć należy od zarzutu naruszenia przepisów prawa materialnego tj. art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym

W myśl art. 20 ust. 1, plan miejscowy uchwala rada gminy, m.in. po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium. Dodać trzeba, że zgodnie z art. 9 ust. 4 tej ustawy, ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych, zaś według art. 15 ust. 1, wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie m.in. z zapisami studium.

Określony w art. 9 ust. 4 oraz art. 15 ust. 1 warunek zachowania zgodności ustaleń planu z kierunkami zagospodarowania przestrzennego ustanowionymi w studium tworzy zasadę sporządzania planu miejscowego, której naruszenie, stosownie do art. 28 ust. 1, wywołuje skutek w postaci nieważności planu miejscowego w całości lub w części. Ustalenia planu miejscowego są konsekwencją ustaleń studium (patrz m.in. wyrok NSA z dnia 14 czerwca 2007 r., sygn. akt II OSK 359/07; wyrok NSA z dnia 7 maja 2008 r., sygn. akt II OSK 114/08; wyrok NSA z dnia 16 listopada 2010 r., sygn. akt II OSK 1904/10; wyrok WSA w Warszawie z dnia 29 grudnia 2010 r., sygn. akt IV SA/Wa 2001/10; wyrok NSA z dnia 15 grudnia 2011 r., sygn. akt II OSK 2080/11).

Zakres i stopień tego związania należy każdorazowo oceniać w zależności od przedmiotu unormowania kwestionowanego w skardze na uchwałę o uchwaleniu planu miejscowego oraz treści przepisów studium. Przed odniesieniem się do okoliczności niniejszej sprawy warto przypomnieć wyrażane w orzecznictwie poglądy odnoszące się do zagadnienia związania wynikającego z art. 9 ust. 4 oraz art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Z pewnością związanie to, z uwagi na różnice w charakterze obu porównywanych aktów ogólnych, nie polega na powtórzeniu w planie zapisów studium. Zgodności nie można utożsamiać z identycznością. Zgodność między treścią studium a treścią planu miejscowego powinno się postrzegać jako kontynuację zasad zagospodarowania terenu ustalanych ogólnie w studium i podlegających sprecyzowaniu w planie miejscowym. Plan miejscowy ma doprecyzować te zasady i to w taki sposób, aby nie doprowadzić do ich zmiany lub modyfikacji (por. m.in. wyrok NSA z dnia 18 lipca 2018 r., sygn. akt II OSK 2033/16).

Warto przypomnieć także wyartykułowane w orzecznictwie stanowisko, zgodnie z którym, stopień związania planów ustaleniami studium zależy w dużym stopniu od brzmienia ustaleń studium. Stopień tego związania może być, w zależności od szczegółowości ustaleń studium, silniejszy lub słabszy. Ustalenia studium nie muszą być przeniesione wprost do postanowień miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ale nie mogą również być ze sobą sprzeczne (patrz: wyrok NSA z dnia 6 grudnia 2017 r., sygn. akt II OSK 1107/16).

Według Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta, przyjętego uchwałą Nr LXII/724/2010 r. Rady Miasta Olsztyna z dnia 26 maja 2010 r. zmienionego i ujednoliconego uchwałą Nr XXXVII/660/2013, Rady Miasta Olsztyna z dnia 15 maja 2013 r., dalej: "Studium", działki nr A/15, nr A/197 i nr A/41 położone są, według Kierunków Studium Olsztyna (Załącznik Nr 2 do uchwały Nr XXXVII/660/2013), na terenie oznaczonym jako 3.4.1 Strefa Śródmiejska – CENTRUM.

Według punktu 3. Struktura przestrzenno-funkcjonalna strefy Śródmiejskiej C, do obszaru poszerzonego CENTRUM kwalifikuje się m.in. potencjalne zespoły usługowe i usługowo-mieszkaniowe obejmujące tereny pokoszarowe "Artyleryjska" i "Gietkowska".

Zgodnie z punktem 4, jako cel polityki przestrzennej w Strefie C Śródmiejskiej – CENTRUM, wskazano m.in. utrzymanie i rozwój koncentracji usług i administracji o znaczeniu ogólnomiejskim, regionalnym i krajowym – stałe podnoszenie atrakcyjności usługowej obszaru.

Natomiast w punkcie 5 określono Kierunki zachowania i zmian w strukturze przestrzennej i przeznaczenia terenów oraz działania zmierzające do realizacji celów polityki przestrzennej. Wśród tych kierunków wskazano m.in. zagospodarowanie terenów zdegradowanych urbanistycznie, funkcjonalnie i o zdekapitalizowanej zabudowie, a w tym: sukcesywne, oparte o zintegrowane działania w zakresie rozwoju komunikacji i infrastruktury zagospodarowanie na cele mieszkalno–usługowe terenu byłych koszar przy ulicy Artyleryjskiej i włączenie tego zespołu urbanistycznego w obszar poszerzonego CENTRUM.

Taki zespół norm kierunkowych Studium, dotyczący terenów byłych koszar przy ulicy Artyleryjskiej, stanowiącego część obszaru 3.4.1.C Strefa Śródmiejska CENTRUM powinien być konkretyzowany w Planie w odniesieniu do terenów 5UZ i 6U.

Ocena Sądu pierwszej instancji o naruszeniu polegającym na niezgodności Planu ze Studium w odniesieniu do terenów oznaczonych w Planie symbolami 5UZ i 6U (a więc naruszeniu art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym), została podjęta, jak wprost wskazano w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku, na podstawie zapisu określonego w punkcie 5. Odczytanie tego zapisu, o charakterze niewątpliwie szczegółowym, nie może być jednak oderwane od zapisów ogólnych, odnoszących się do całego obszaru Strefy Śródmiejskiej - CENTRUM. Ponadto, jednostki planistyczne 5UZ i 6U stanowią tylko część terenu objętego Planem, którego przedmiotem jest zagospodarowanie przestrzenne byłych koszar Arty-

leryjska (patrz: § 2 ust. 1 i 2 uchwały Nr XLVII/929/18 Rady Miasta Olsztyna z dnia 25 kwietnia 2018 r.). Znaczna część tego obszaru została w Planie przeznaczona pod zabudowę mieszkaniową wielorodzinną z usługami MWU, a pewna część także pod zabudowę usługowo-mieszkaniową UM.

Nawet zaś szczegółowy zapis 3.4.1.C Strefa Śródmiejska - CENTRUM nie może być rozumiany jako obowiązek przeznaczenia w Planie całego terenu na cele mieszkalno-usługowe. Możliwe jest takie przeznaczenie terenów aby rozmieszczenie obu tych funkcji w Planie, na całym obszarze objętym Planem, stanowiło realizację funkcji kierunkowych odnoszących się do określonego terenu w Studium (por. wyrok NSA z dnia 22 marca 2019 r., sygn. akt II OSK 1155/17).

Odmienne stanowisko Sądu pierwszej instancji w tym zakresie, leżące u podstaw stwierdzenia nieważności ustaleń Planu odnoszących się do jednostek planistycznych oznaczonych symbolami 5UZ i 6U, stanowiło naruszenie prawa materialnego, tj. art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, poprzez jego błędną wykładnię mogącą mieć wpływ na zastosowanie tej normy w odniesieniu do tych jednostek Planu, a co za tym idzie wpływ na wynik sprawy.

Przyjęcie bowiem, że nie każda działka położona na terenie Planu objętym określoną jednostką Studium musi spełniać wszystkie wskazane w Kierunkach Studium funkcje powoduje, że zagadnienie zgodności Planu ze Studium należy zbadać w szerszym kontekście.

Najpierw powtórzyć należy, że zgodność tę oceniać należy biorąc pod uwagę wszelkie zapisy Kierunków zagospodarowania odnoszące się w Studium do terenu objętego Planem, zwłaszcza zapisy określające przeznaczenie i funkcje terenu. W niniejszej sprawie chodzi o pominięte przez Sąd pierwszej instancji zapisy Studium wskazane powyżej (3.4.1 Strefa Śródmiejska – CENTRUM – punkt 3 i 4).

Ponadto, w każdym przypadku sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego - jak i jego zmiany - organy gminy mają obowiązek ustalenia faktycznego stanu zagospodarowania terenów objętych procedurą planistyczną, tj. istniejącej legalnej zabudowy oraz stanu w zakresie istniejących w obrocie prawnym ostatecznych decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, decyzji o warunkach zabudowy oraz decyzji udzielających pozwolenia na budowę obiektów budowlanych na tym terenie. Po zgromadzeniu rzetelnych i pełnych danych w tym zakresie, organ gminy obciąża obowiązek rozważenia - z uwzględnieniem zasady wyważania interesu ogólnego (społecznego) i interesów indywidualnych - czy w danej, konkretnej sytuacji, należy dać pierwszeństwo stanowi zastanemu na danym terenie, a więc m.in. ochronie prawa własności istniejących obiektów budowlanych, czy też założeniom planistycznym, tj. planowanemu sposobowi przyszłego zagospodarowania terenu. Takie obowiązki organów gminy wynikają z przepisów regulujących procedurę planistyczną - art. 1 ust. 2, art. 6, art. 32 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (patrz: wyrok NSA z dnia 22 czerwca 2012 r., sygn. akt II OSK 878/12; wyrok NSA z dnia 22 marca 2019 r., sygn. akt II OSK 1155/17).

Istniejący stan zagospodarowania został uwzględniony w projekcie Planu w stosunku do terenu objętego jednostką planistyczną 5UZ. Jak wskazano w uzasadnieniu Rozstrzygnięcia o sposobie rozpatrzenia uwag wniesionych do projektu Planu (Załącznik Nr 2 do uchwały Nr XLVII/929/18, Uwaga nr 12), "zabudowa na terenie 5UZ, zgodnie z przeznaczeniem dopuszczonym w obecnie obowiązującym planie, przystosowana i wykorzystywana jest na funkcję usług pomocy społecznej. Projekt Planu uwzględnia faktyczny stan zagospodarowania terenu na funkcje służące realizacji zadań administracji z zakresu pomocy społecznej przez ustalenie przeznaczenia zgodnego ze stanem istniejącym, w szczególności w celu zapewnienia trwałości funkcjonowania zagospodarowania zrealizowanego ze środków publicznych".

W zakresie stanu istniejącego Sąd pierwszej instancji, przytaczając argumentację stron, odnotował twierdzenie Gminy o funkcjonowaniu w obrocie prawnym decyzji o pozwoleniu na bu-

dowę dla adaptacji budynku mieszkalnego na działce A/15 (jednostka planistyczna 5UZ). Nie zajął jednak stanowiska w odniesieniu do tego faktu. Z analizowanym zagadnieniem połączył natomiast twierdzenie [...] Sp. z o.o. o dokonaniu przez tę Spółkę, w 2018 r., przed uchwaleniem Planu, zakupu budynku położonego na działce nr A/15, jako budynku mieszkalnego.

Ustalenie to, jak wynika z uzasadnienia zaskarżonego wyroku (k-21) oraz protokołu rozprawy, zostało poczynione przez Sąd pierwszej instancji, w oparciu o wyjaśnienie złożone przez Spółkę na rozprawie.

Odnotować więc trzeba, że wbrew twierdzeniom kasacji, WSA wskazał podstawę procesową ustalenia co do okresu zakupu budynku przez Spółkę [...] . Zauważyć także należy, że w trakcie rozprawy pełnomocnik organu nie zakwestionował tego twierdzenia Spółki. W świetle procesowej podstawy kasacji (według której do zakupu budynku doszło po uchwaleniu Planu), omawiane okoliczności wymagają jednak ponownego ustalenia na podstawie niewątpliwego materiału dowodowego, a następnie skonfrontowania jako istotnych zdarzeń faktyczno-prawnych, w ramach wyważania interesu ogólnego (społecznego) i interesu indywidualnego.

Stan zagospodarowania był także rozważony przez Gminę w stosunku do terenu 6U. Jak wskazano w uzasadnieniu Rozstrzygnięcia o sposobie rozpatrzenia uwag wniesionych do projektu Planu (Załącznik Nr 2 do uchwały Nr XLVII/929/18, Uwaga nr 14), "teren 6U położony jest w obszarze działalności gospodarczej o pewnym stopniu uciążliwości, obszarze wyznaczonym i zagospodarowanym na podstawie obowiązującego planu zagospodarowania". Jak wynika z dalszej części uzasadnienia nieuwzględnionej uwagi nr 14, korekta istniejącego zagospodarowania polega jedynie na usunięciu niejednoznacznego przeznaczenia w postaci "mieszkań służbowych".

Niezależnie od zasadności stanowiska Gminy w zakresie obecnego przeznaczenia terenu 6U, ocenić należy, że co najmniej w części zagospodarowanie przewidziane w Planie uwzględnia dotychczasowe zagospodarowanie terenu.

Przeznaczenie terenu jednostki oznaczonej symbolem 5UZ (działka nr A/15) na cele zabudowy usług z zakresu pomocy społecznej i 6U (działki nr A/197 i A/41) na cele usługowe nie oznaczało więc automatycznie ustalenia przeznaczenia sprzecznego ze Studium.

Ocena Sądu pierwszej instancji w tym zakresie była przedwczesna.

W konsekwencji, przedwczesne było stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w części obejmującej postanowienia dotyczące przeznaczenia terenów oznaczonych symbolami 5UZ i 6U.

W tym stanie rzeczy Naczelny Sąd Administracyjny, na podstawie art. 185 § 1 P.p.s.a., uchylił zaskarżony wyrok w zakresie w jakim w punkcie 1 stwierdzono nieważność postanowień zaskarżonej uchwały dotyczących przeznaczenia terenów oznaczonych symbolami 5UZ i 6U i w tym zakresie sprawę przekazał do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Olsztynie.

Nie są natomiast zasadne zarzuty skargi kasacyjnej odnoszące się do tych naruszeń, które polegają na przyjęciu w Planie unormowań wykraczających poza kompetencję gminy, zastrzeżonych, na podstawie ustaw, do kompetencji prawodawcy państwowego.

Sąd pierwszej instancji trafnie przyjął, że zamieszczenie w § 3 ust. 2 pkt 9 Planu definicji określającej "budynki do rozbiórki" oraz zawarcie stosownych oznaczeń w Załączniku Nr 1 (graficznym) do uchwały Nr XLVII/929/18, określonych w Legendzie jako "budynki do wyburzenia" wkracza w kompetencję organów nadzoru budowlanego zastrzeżone w ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2017 r. poz. 1332 ze zm. – obecnie: Dz. U. 2020 r. poz. 1333 ze zm.). Jak wskazano w uzasadnieniu wyroku NSA z dnia 29 października 2008 r.,

sygn. akt II OSK 786/08, na który to wyrok powołał się Sąd pierwszej instancji, postanowienia planu miejscowego mają charakter norm planowych, co wyklucza możliwość zamieszczania w nich nakazów dotyczących likwidacji istniejących obiektów. Do wydawania tego rodzaju rozstrzygnięć uprawnione są natomiast organy budowlane o ile spełnione zostaną przesłanki określone w przepisach prawa budowlanego.

Zauważyć warto, że nakaz rozbiórki jest decyzją administracyjną podejmowaną w sprawie indywidualnej przez organ administracji publicznej (organ nadzoru budowlanego). Organ ten ma obowiązek działania na podstawie przepisów prawa. Tekst planu miejscowego oraz jego rysunek stanowią powszechnie obowiązujące prawo miejscowe, którego organ wydający decyzję nie mógłby ignorować. Teza wnoszącego kasację organu, według której, abstrakcyjny charakter normy § 3 ust. 1 pkt 9 świadczy o tym, że nie miałaby ona znaczenia w procesie wydawania decyzji indywidulanej, na podstawie art. 48 ust. 1 Prawa budowlanego, jest więc bezzasadna. Właśnie z uwagi na abstrakcyjny i generalny charakter definicji zawartej a § 3 ust. 1 pkt 9 oraz oznaczeń graficznych w Załączniku Nr 1, wskazujących obiekty do wyburzenia, nie mogą one funkcjonować w systemie prawa powszechnie obowiązującego i podlegają wyeliminowaniu z obrotu prawnego w trybie stwierdzenia nieważności przewidzianym w art. 147 § 1 P.p.s.a. w związku z art. 3 § 2 pkt 5 P.p.s.a.

Czym innym byłoby wydanie decyzji przez organ niewłaściwy. Wydanie przez organ administracyjny decyzji z naruszeniem przepisów o właściwości stanowiłoby podstawę do stwierdzenia nieważności decyzji w trybie art. 157 § 1 w związku z art. 156 § 1 pkt 1 K.p.a. (na etapie sądowym art. 145 § 1 pkt 2 P.p.s.a. w związku z art. 156 § 1 pkt 1 K.p.a.).

Podobnie, nieuprawnionym "uzupełnieniem" powszechnie obowiązujących norm art. 83 i nast. ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (w dacie podjęcia zaskarżonej uchwały: Dz. U. z 2018 r. poz. 142 ze zm. – obecnie: Dz. U. z 2020 r. poz. 55 ze zm.), dalej: "ustawa o ochronie przyrody", było uchwalenie § 8 pkt 9 Planu. Norma § 8 pkt 9 w sposób nieuprawniony koryguje wymogi materialne uzyskania pozwolenia. Nadto, poprzez użycie zwrotu "dopuszcza się" wprowadza do systemu prawa przepis sugerujący legalność działań polegających na usunięciu zadrzewień pod warunkiem zaistnienia warunków pozytywnych i niezachodzenia przesłanek negatywnych (wpis do rejestru zabytków, zadrzewienia nadwodne). Tego rodzaju unormowanie nie mieści się w ramach zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 3 oraz w ramach zasad ochrony zabytków, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Na aprobatę zasługuje także stwierdzenie nieważności § 13 pkt 11 lit. c zaskarżonego Planu. Sąd pierwszej instancji trafnie uznał, że ustalenia te nie odpowiadają zasadzie sformułowanej w art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zapis, zgodnie z którym, "projektowane stacje transformatorowe i rozdzielnice elektryczne należy umieszczać w liniach rozgraniczających dróg, na terenach zabudowy, zieleni lub wbudować w istniejącą lub projektowaną zabudowę; należy do nich zapewnić dojazd ciężkim sprzętem i dostępność eksploatacyjną", mógłby, w odniesieniu do konkretnych inwestycji, wywoływać wątpliwości interpretacyjne, niemożliwe do przezwyciężenia przy zapisach odnoszących się do określonych jednostek planistycznych ("zasady obsługi w zakresie infrastruktury technicznej - zgodnie z ustaleniami ogólnymi planu"). Rozstrzygnięcie o lokalizacji wymienionych obiektów zostałoby w ten sposób przeniesione (delegowane) przez Radę Miasta na organ nieuprawniony w zakresie lokalizacji obiektu budowlanego. Zakres swobody prawodawcy, wynikający z powołanego w kasacji przepisu § 155 Zasad techniki prawodawczej, stanowiących Załącznik do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016 r. p[oz. 283), nie może prowadzić do sformułowań planu miejscowego niespełniających warunków dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Z art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wynika zaś, że zarówno określenie linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu, jak i określenie przeznaczenia poszczególnych terenów powinno być jednoznaczne (por. wyrok NSA z dnia 17

listopada 2010 r., sygn. akt II OSK 1864/10; wyrok NSA z dnia 15 września 2016 r., sygn. akt II OSK 2987/14; wyrok NSA z dnia 3 stycznia 2017 r., sygn. akt II OSK 1150/16; wyrok NSA z dnia 9 stycznia 2020 r., sygn. akt II OSK 428/18).

W tym stanie rzeczy Naczelny Sąd Administracyjny, na podstawie art. 184 P.p.s.a., oddalił skargę kasacyjną w zakresie w jakim w zaskarżonym wyroku stwierdzono nieważność § 3 ust. 1 pkt 9, § 8 pkt 9 i § 13 pkt 11 lit. c zaskarżonej uchwały.

Odstąpienie od zasądzenia zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego oparto na art. 207 § 2 P.p.s.a.