II SA/Kr 288/25 - Wyrok WSA w Krakowie

Data orzeczenia	2025-05-27 *orzeczenie nieprawomocne*
Data wpływu	2025-03-17
Sąd	Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie
Sędziowie	Joanna Człowiekowska Małgorzata Łoboz Monika Niedźwiedź /przewodniczący sprawozdawca/
Symbol z opisem	6150 Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego 6391 Skargi na uchwały rady gminy w przedmiocie ... (art. 100 i 101a ustawy o samorządzie gminnym)
Hasła tematyczne	Zagospodarowanie przestrzenne
Skarżony organ	Inne
Treść wyniku	stwierdzono nieważność zaskarżonej uchwały w części
Powołane przepisy	Dz.U. 2003 nr 80 poz 717 art 28 ust 1 *Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* Dz.U. 2002 nr 153 poz 1270 art 147 par 1 *Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.*

SENTENCJA

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w składzie następującym: Przewodniczący: Sędzia WSA Monika Niedźwiedź (spr.) Sędziowie: Sędzia WSA Małgorzata Łoboz Sędzia WSA Joanna Człowiekowska Protokolant: sekretarz sądowy Joanna Biegalska – Ciepacz po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 27 maja 2025 r. sprawy ze skarg S. C. i L. J. na uchwałę Rady Gminy Liszki z dnia 20 sierpnia 2020 r. nr XX/271/2020 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Piekary – obszar 2 I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w odniesieniu do działki nr [...] obręb P., II. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w odniesieniu do działki nr [...] obręb P., III. zasądza od Gminy Liszki na rzecz skarżącej S. C. kwotę 797 zł (słownie: siedemset dziewięćdziesiąt siedem złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania, IV. zasądza od Gminy Liszki na rzecz skarżącej L. J. kwotę 797 zł (słownie: siedemset dziewięćdziesiąt siedem złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania.

UZASADNIENIE

Do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie wpłynęła skarga S. C. na uchwałę nr XX/271/20 Rady Gminy Liszki z dnia 20 sierpnia 2020 r. (Dz. Urz. Woj. Mał. z dnia 01.09.2020 r., poz. 5425), w zakresie objęcia nim działki ew. nr [...]. obręb P. G. Liszki. Na tę samą uchwałę skargę do tut. Sądu złożyła także L. J. w zakresie objęcia nim działki ew. nr [...] obręb P. G. Liszki. Wobec powyższego Sąd na podstawie art. 111 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 935, dalej p.p.s.a.) zarządził na rozprawie w dniu 27 maja 2025 r. połączenie obu skarg do wspólnego rozpoznania i rozstrzygnięcia i prowadzenie ich pod sygnaturą II SA/Kr 288/25.

Jako, że zarzuty obu skarg są zbliżone zostaną przedstawione łącznie. Skarżące S. C. i L. J. zarzuciły skarżonej uchwale naruszenie:

- Art. 140 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (Dz. U. z 2022 r. poz. 1360 - tekst jednolity, dalej jako Kodeks cywilny) w zw. z art. 2, art. 21 ust. 1, art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 1-3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. poz. 483 z późn. zm.) oraz art. 6 ust. 2 w zw. z art. 3 ust. 1 oraz art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca . 2003 r. - o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2021 r. poz. 741 - dalej jako upzp) poprzez nieuzasadnione prawnie, niecelowe, nieproporcjonalne i dowolne ograniczenie w zagospodarowaniu nieruchomości znajdujących się w obszarze (3R1) naruszające istotę prawa własności, w stopniu naruszającym władztwo planistyczne Gminy;

- Naruszenie art. 17 pkt 5 upzp i § 10 Rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U.

2021.2404). poprzez brak sporządzenia rzetelnej prognozy skutków finansowych uchwalenia planu miejscowego.

W uzasadnieniu zarzutów skargi wskazano, że 24 marca 2006r. decyzją nr AB7331/120/05 Wójt Gminy Liszki ustalił warunki zabudowy dz. 43 i [...] w P. pod budowę budynku mieszkalnego jednorodzinnego i budynku gospodarczego z przyłączami energetycznym wg odrębnej decyzji, gazowym z dz. nr [...] lub [...], przyłączem kanalizacji sanitarnej do istniejącej kanalizacji sanitarnej na dz. nr [...] lub [...] lub [...] lub [...] lub do szczelnego zbiornika (zwana dalej WZIZT). Ww. decyzja została skonsumowana poprzez wydanie decyzji zatwierdzającej projekt budowlany i udzielający pozwolenia na budowę dla skarżącej i jej męża (będącego wówczas współwłaścicielem nieruchomości na mocy wspólności majątkowej małżeńskiej) przez Starostę Krakowskiego z dnia 7 lipca 2006r. znak AB.IV.7351/l/32/06/AS/JK. Pozwolenie na budowę obejmowało dwa obiekty budynek mieszkalny i budynek gospodarczy. W 2006 r. rozpoczęto budowę, wyznaczono geodezyjnie miejsca budynków, zakończono ja zaś w 2008 r.

Decyzją znak: PPG.6831.16.2018 z dnia 27.03.2018 r. Wójt Gminy Liszki orzekł o zatwierdzeniu podziału nieruchomości oznaczonej w ewidencji gruntów jako działka nr [...] obręb P.. Zgodnie z ww. decyzją działki nr [...] podzieliły się na działki nr [...] i [...]. Budynek objęty wnioskiem o wydanie zaświadczenia znajdował się na dz. nr [...] (wcześniej dz. nr [...]), co zostało odwzorowane na mapie podziałowej. Działka nr [...] i objęta skargą i budynek na tej działce obręb Piekary, gm. Liszki zgodnie z obowiązującym miejscowym planem w terenach gruntów rolnych o symbolu 3 R1, zaś działka [...] w terenach zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej oznaczonych symbolem 1MN2 oraz terenach gruntów rolnych o symbolu 3R1.

Wskazano, że zgodnie z § 47 ust. 1-3 planu stanowi, że ustala się podstawowe przeznaczenie terenów 1-12R1 pod grunty rolne (ust. 1 i 2). Dopuszczono przeznaczenie tych terenów (z zastrzeżeniem zapisów zawartych Vv § 22) pod: 1) utrzymanie istniejącej zabudowy, z uwzględnieniem zapisów zawartych w § 9; 2) obiekty, sieci i urządzenia infrastruktury technicznej, z zastrzeżeniem zapisów zawartych w § 4; 3) obiekty i urządzenia melioracji; 4) drogi gruntowe; 5) cieki oraz rowy z obudową biologiczną; 6) zadrzewienia śródpolne; 7) zalesienia, w trybie przepisów odrębnych (ust. 3). W myśl § 47 ust. 5 pkt 2 planu dla terenów rolnych obowiązuje zakaz lokalizacji nowych budynków i wiat (z zastrzeżeniem zapisów zawartych w ust. 3). Dodać należy, że w zapisie § 9 ust. 1 planu Rada Gminy Liszki zawarła ustalenia dotyczące zabudowy istniejącej w obszarze objętym planem miejscowym, zaś w § 9 ust. 2 planu - ustalenia dla zabudowy istniejącej położonej w terenach 1-18MN1, 1-4MN2, MN3, 1- 12MNU2, RM, UP1, UP2, UP3, UP4, UP5, Ul, P/Ul, K oraz KDZ1, 1-3KDZ2, 1-1OKDD1. Po myśli miarodajnego w tej sprawie § 9 ust. 1 planu dla zabudowy istniejącej, za zgodne z planem uznaje się: 1) wykorzystywanie w sposób dotychczasowy istniejących obiektów budowlanych, do czasu ich zagospodarowania zgodnego z planem; dopuszcza się utrzymanie bryły istniejących budynków i jej elementów w dotychczasowej formie, remont oraz przebudowę obiektów; 2) zmianę sposobu użytkowania budynku lub jego części, na zgodne z ustaleniami dla kategorii terenu, w której położony jest dany budynek; dopuszcza się utrzymanie istniejącej formy, wysokości okapu, materiału i kolorystyki budynku. Wobec powyższego w wyniku uchwalenia planu, działka nr [...] została objęta w całości przeznaczeniem na tereny rolne (3R1), na których obowiązuje zakaz lokalizacji nowych budynków oraz zmiany sposobu użytkowania budynków istniejących na cele mieszkalne. Nie jest spornym, że budynek posadowiony na działce [...], wybudowany na podstawie WZZIT i pozwolenia na budowę w 2006r. i wybudowany przed wejściem w życie planu miejscowego w całości położony w obszarze o symbolu w planie o symbolu 3R1. Wobec powyższego podnieść należy, iż przepisy miejscowego planu zarówno uniemożliwiają Skarżącej korzystanie z nieruchomości w sposób zgodny z decyzjami wydanymi przed uchwaleniem planu a także zgodnego z planem, naruszając tym samym prawa nabyte oraz prawo własności, jak również uniemożliwiają w praktyce użytkowanie działki zgodnie z przeznaczeniem wskazanym w decyzji WZZIT oraz skonsumowanej decyzją pozwolenia na budowę.

W skardze wskazano, że zmiana przeznaczenia terenu w planie miejscowym w sposób nieuzasadniony ogranicza prawo Skarżących do korzystania z nieruchomości zgodnie z decyzją o pozwoleniu na budowę i decyzją WZZT, które zostały wydane zgodnie z obowiązującymi przepisami przed wejściem w życie planu miejscowego. Decyzja WZZIT wskazała teren objęty decyzją, w której dopuszczona była zabudowa mieszkaniowa i gospodarcza. W chwili przystąpienia do sporządzania planu Rada Gminy Liszki doskonale zdawała sobie sprawę, że wprowadzenie planu miejscowego w sposób nieuzasadniony wyjmie możliwość korzystania z budynku w sposób wybrany przez właściciela. Możliwość jaką daje § 9 ust. 1 planu miejscowego, w przedmiotowym wypadku nie rekompensuje nieuzasadnionego ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości w sytuacji w której nie jest możliwe aby budynek mieszkalny mógł pełnić funkcję budynku gospodarczego z przeznaczeniem rolnym (np. chlewnia), jednocześnie nie ma uzasadnienia, żeby takim budynkiem miał się stać w sytuacji w której nieruchomość ta trwale zmieniła swoją funkcję w sytuacji pobudowania na niej budynku mieszkalnego. Należy podkreślić raz jeszcze, że dzieje się to w sytuacji w której Gmina Liszki decyzją WZZIT dopuściła możliwość użytkowania tej nieruchomości z przeznaczeniem mieszkalnym.

Rada Gminy Liszki, uchwalając plan miejscowy, przekroczyła granice władztwa planistycznego, wprowadzając regulacje, które w sposób nieuzasadniony ograniczają prawa właścicieli nieruchomości. Zgodnie z orzecznictwem Sądów administracyjnych (np. wyrok NSA z dnia 19 października 2022 r., sygn. II OSK 1518/21 ale przecież i wyrok tamt. Sądu II SA/Kr 788/23), ograniczenia w planie miejscowym muszą być uzasadnione potrzebą ochrony wartości wyżej cenionych (np. ładu przestrzennego, środowiska), muszą być proporcjonalne i uzasadnione zasadami ładu przestrzennego. Zaakcentowano, że w przypadku działki nr [...] w chwili przystąpienia do sporządzania planu Rada Gminy Liszki doskonale zdawała sobie sprawę, że wprowadzenie planu miejscowego "przetnie" budynek w połowie doprowadzając do tego, że będzie on mógł pełnić ani funkcji budynku gospodarczego, ani mieszkalnego. Możliwość jaką daje § 9 ust. 1 planu miejscowego, w przedmiotowym wypadku nie znajdzie zastosowania, gdyż niemożliwe jest doprowadzenie możliwości użytkowania zgodnego z planem, gdyż założenia planu dla terenów oznaczonych symbolem R i symbolem MN są diametralnie różne, zatem nie jest możliwe użytkowanie budynku jako mieszkalnego, mimo że leży on na terenie objętym taką możliwością, ponieważ pozostałą jego część leży na terenie który wyklucza taką sytuację. Należy podkreślić raz jeszcze, że dzieje się to w sytuacji w której Gmina Liszki decyzją WZZIT dopuściła możliwość użytkowania tej nieruchomości w sposób wynikający z decyzji administracyjnych.

W treści uchwały ani dokumentacji planistycznej nie przedstawiono uzasadnienia dla zakwalifikowania działki jako terenu rolnego (3R1), mimo że budynek został zrealizowany zgodnie z wcześniejszymi decyzjami, które wskazywały, że teren działki w całości jest budowlany. Nie wskazano, i nie ma prawnego uzasadnienia dlaczego budynek ma zostać objęty krańcowo odmiennymi postanowieniami planu miejscowego zarówno co do przeznaczenia, jak i możliwości użytkowania i to w sytuacji w której plan miejscowy niejako ustanowił na nowo dla tej nieruchomości nowe warunki zabudowy i zagospodarowania.

W odpowiedzi na skargę organ wnosi o jej oddalenie.

W uzasadnieniu odpowiedzi na skargę wskazano, że działka nr [...], obręb P., gmina L. , położona jest w południowej części 4 miejscowości P., w obrębie B.-T. Parku Krajobrazowego, na granicy dużego kompleksu terenów otwartych, podlegających ochronie ze względu na walory krajobrazowe. Kompleks ten o szerokości ponad 900 m i długości ok. 2 km ciągnie się w bezpośrednim sąsiedztwie koryta Wisły. W jego obrębie znajdują się starorzecza, skałki wapienne, pozostałości obiektów historycznych, cenne przyrodniczo łąki i skupiska zadrzewień -jest to teren cenny ekologicznie, krajobrazowo i historycznie.

Z kolei działka nr [...] objęta była wnioskiem do planu złożonym przez ówczesnych właścicieli. Wniosek ten został częściowo uwzględniony tzn. północna część nieruchomości została przeznaczona w projekcie planu na tereny mieszkaniowe, a południowa część, zgodnie z ustaleniami Studium pozostała w przeznaczeniu rolniczym. Właściciele tych nieruchomości (w tym Skarżąca) nie złożyli uwagi do planu podczas wyłożenia

kwestionującej takie przeznaczenie. Skarżąca na swojej nieruchomości (w jej granicach sprzed podziału) zrealizował zabudowę mieszkaniową oraz budynek gospodarczy na podstawie uzyskanych przed uchwaleniem mpzp wsi Piekary-obszar 2 ostatecznych: decyzji Wójta Gminy Liszki z 24 marca 2006 r., znak AB7331/120/05, t 12 5t) ustalającej m.in. warunkach zabudowy dla budynku gospodarczego na działce będącej obecnie własnością Skarżącej oraz decyzji Starosty Krakowskiego z dnia 7 lipca 2006 r., znak AB.IV.7351/l/36/06/AS/JK, zatwierdzającej projekt budowlany budowy budynku gospodarczego na tejże działce. W 2020 roku skarżonym planem wprowadzono na tym terenie częściowo nieinwestycyjne przeznaczenie pod grunty rolne oznaczone symbolem 3R1. Następnie Skarżąca postanowiła zmodyfikować swoje plany inwestycyjne i zmienić sposób użytkowania budynku gospodarczego na mieszkaniowy i tu na przeszkodzie stanęły jej ustalenia skarżonego planu. Zapewne dlatego, w zamyśle Skarżącej, stwierdzenie nieważności planu w części dotyczącej działki nr [...] ma być instrumentem do zalegalizowania samowolnej zmiany sposobu użytkowania budynku gospodarczego. W tym miejscu, uprzedzając zarzut przeprowadzenia w mpzp wsi Piekary-obszar 2, granicy między terenami o różnym przeznaczeniu (1MN2 i 3R1) w taki sposób, że "przecięła" ona budynek gospodarczy, należy podkreślić, że w dacie uchwalania skarżonego planu budynek gospodarczy znajdował się na większej działce, na której niejako "dobudowano" do niego budynek mieszkalny. Dlatego przeprowadzenie granicy przeznaczeń przez zrealizowany zgodnie z pozwoleniem na budowę budynek gospodarczy nie przekreślało możliwości jego użytkowania zgodnie z przewidzianą dla niego funkcją. Reasumując, wbrew twierdzeniom skargi, organy planistyczne gminy, w toku sporządzania i uchwalania zaskarżonego planu nie naruszyły przysługującego im władztwa planistycznego, rozumianego jako uprawnienie organów planistycznych gminy, do kształtowania przeznaczenia terenów, zgodnie z obowiązującymi zasadami ustawowymi i konstytucyjnymi.

Podkreślono, że działki znajdują się w granicach Bielańsko-Tynieckiego Parku Krajobrazowego, dla którego ustanowiony został Plan Ochrony (uchwała Nr XIII/164/19 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 30 września 2019 roku w sprawie ustanowienia planu ochrony dla Bielańsko-Tynieckiego Parku Krajobrazowego uwzględniającego zakres planu zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 Skawiński Obszar Łąkowy (PLH 120079) oraz zakres planu zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 Dębnicko-Tyniecki Obszar Łąkowy (PŁH 120065) (Dz. Urz. Woj. Małopolskiego poz. 7263). W planie tym na załączniku graficznym nr 4a (Mapa projektowanych działań ochronnych i środowisko abiotyczne) przedmiotowa działka położona jest w terenach dla których powinny być prowadzone działania chroniące przed nadmierną presją urbanistyczną. Zaś w samym w samym Planie ochrony Bielańsko-Tynieckiego Parku Krajobrazowego (załącznik Nr 1 do uchwały Nr XIII/164/19 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 30 września 2019 r.) przyjęto regulacje, które również miały wpływ na kwestionowane ustalenia skarżonego planu.

Wskazano, że w uchwalonym w 2011 r. Studium gminy Liszki wskazano znaczne obszary w gminie wyłączone spod zainwestowania - w tym również kompleks terenów rolnych w którym położona jest częściowo działka Skarżącej. Prace nad sporządzaniem skarżonego planu, rozpoczęto w roku 2016. W przygotowanym finalnie do uchwalenia projekcie mpzp wsi Piekary-obszar 2 działka nr [...] nie została wskazana pod zainwestowanie mieszkaniowe, a ustalono dla niej przeznaczenie jako teren gruntów rolnych. Decyzja taka, wbrew zarzutom skargi, znalazła swoje uzasadnienie zarówno w uwarunkowaniach faktycznych i prawnych. Po pierwsze cala nieruchomość położona jest w obszarze Bielańsko-Tynieckiego Parku Krajobrazowego w dużym kompleksie terenów otwartych. Kompleks ten o szerokości ponad 900 m i długości ok. 2 km ciągnie się w bezpośrednim sąsiedztwie koryta Wisły. W jego obrębie znajdują się starorzecza, skałki wapienne, pozostałości obiektów historycznych, cenne przyrodniczo łąki i skupiska zadrzewień krajobrazowo i historycznie. Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1478 z późn. zm.) park krajobrazowy jest jedną z form ochrony przyrody (art. 6 ust. 1) obejmującą obszar chroniony ze względu na wartości przyrodnicze, historyczne i kulturowe oraz walory krajobrazowe w celu zachowania, popularyzacji tych wartości w warunkach zrównoważonego rozwoju (art. 16 ust. 1). Zaś u.p.z.p. w art. 1 ust. 2 stanowi wprost, że w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się zwłaszcza:

wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury, walory architektoniczne i krajobrazowe, wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych. I dalej w art. 15 ust. 2 ustawodawca uregulował, że w planie miejscowym określa się obowiązkowo: zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego; zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu; zasady kształtowania krajobrazu. Po drugie działka Skarżącej znajduje się w obszarze kompleksu gruntów rolnych klasy III (kompleks o szerokości ponad 900 m i długości ok. 4 km położony zarówno w miejscowości R. jak i w miejscowości L. oraz częściowo wsi P.). Grunty rolne i leśne (a szczególnie wysokich klas bonitacyjnych I-III) podlegają ochronie na mocy przepisów ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 82). W art. 3 ust. 1 pkt 1 tej ustawy uregulowano, że ochrona gruntów rolnych polega na ograniczaniu przeznaczania ich na cele nierolnicze lub nieleśne. Oczywiście ustawodawca przewidział wyjątek od tej zasady w art. 7 ust. 1 stanowiąc, że przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, wymagającego zgody odpowiedniego organu (ministra), dokonuje się w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, sporządzonym w trybie określonym w przepisach o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Wysoką rangę potrzeby ochrony gruntów rolnych, w swoich decyzjach m.in. tak uzasadniają organy wydające zgodę lub odmowę zgody na przeznaczania gruntów rolnych na cele nierolnicze lub nieleśne: "Fakt ustanowienia przez ustawodawcę instrumentów prawnych przewidujących ochronę gruntów rolnych świadczy o tym, że interesy właścicieli nieruchomości oraz gminy nie pozostają w automatyczny sposób w pozycji nadrzędnej w stosunku do potrzeb tej ochrony. Użytki rolne, szczególnie te o najlepszej klasie bonitacyjnej, należy postrzegać jako dobro naturalne, zaliczane do nieodnawialnych zasobów przyrody, którego zachowanie dla przyszłych pokoleń i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych. Zaznaczyć należy, że zgodnie z art. 1 ust 2 pkt 3 u.p.z.p., w planowaniu przestrzennym uwzględnia się zwłaszcza wymagania ochrony środowiska, w tym (...) ochrony gruntów rolnych i leśnych.". Taka decyzja znalazła swoje oparcie również w ustaleniach Studium gminy Liszki, zgodnie z którymi działka nr [...] znajduje się w obszarze terenów rolnych o szczególnym znaczeniu ekologicznym (RE), a także które w Części drugiej - kształtowanie struktury przestrzennej - rozdz. 1. Odnosząc się do wielokrotnie prezentowanego w skardze stanowiska, iż w mpzp wsi Piekary-obszar 2 nie uwzględniono istniejących w obrocie prawnym ostatecznych decyzji o warunkach zabudowy oraz o pozwoleniu na budowę wydanych dla nieruchomości Skarżących nie sposób odnieść się do tego zarzutu. Na wstępie należy zauważyć, iż na mocy obowiązującej u.p.z.p. do czasu uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenów, następuje poprzez wydanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (art. 4 ust. 2 u.p.z.p.). W przepisach tejże ustawy ustawodawca określił, iż inne są przesłanki, w oparciu o które sporządza się plan miejscowy, a inne, które stanowią o ustaleniu warunków zabudowy w oparciu o decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Plan miejscowy musi być przede wszystkim zgodny z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, natomiast warunki zabudowy ustalane są m.in. w nawiązaniu do zastanego sąsiedztwa (istniejącej zabudowy na działkach sąsiednich). W konsekwencji, faktyczny sposób zagospodarowania może być odmiennie ustalony na potrzeby obu tych aktów prawnych, gdyż tzw. decyzje WZ w treści określającej sposób użytkowania działki, lub warunki zabudowy, z mocy ustawy, nie musi być zgodna z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Z taką sytuacją mamy do czynienia w niniejszej sprawie. Jak wynika z treści skargi poprzedni właściciel nieruchomości objętej obecnie skargą na przedmiotowej nieruchomości zrealizował zabudowę mieszkaniową na podstawie uzyskanych przed uchwaleniem mpzp wsi Piekary-obszar 2 ostatecznych: decyzji Wójta Gminy Liszki z 24 marca 2006 r., znak AB7331/120/05, ustalającej m.in. warunkach zabudowy dla budynku mieszkalnego jednorodzinnego na działce będącej obecnie własnością Skarżącej oraz decyzji Starosty Krakowskiego z dnia 7 lipca 2006 r., znak AB.IV.7351/l/36/06/AS/JK, zatwierdzającej projekt budowlany budowy budynku mieszkalnego jednorodzinnego na tejże działce. Następnie, w 2020 roku skarżonym planem wprowadzono na tym terenie nieinwestycyjnie przeznaczenie pod grunty rolne oznaczone symbolem 3R1. Skarżąca tylko w sposób ogólny pisze, że godzą one w jej prawa ("zmiana przeznaczenia terenu w planie miejscowym w sposób nieuzasadniony ogranicza prawo Skarżącej do

korzystania z nieruchomości zgodnie z decyzjami WZ i P/B") nie podając konkretnych informacji, którego ze swoich praw nie może zrealizować lub w jaki sposób faktycznie zostało ograniczone korzystanie z nieruchomości. W takiej sytuacji trudno odnieść się do ogólnych zarzutów. Szczególnie, że nawet w samej skardze przytoczone są ustalenia mpzp wsi Piekary-obszar 2, które zabezpieczają interesy właścicieli budynków zlokalizowanych na terenach nie inwestycyjnych tzn. § 9, który m.in. stanowi w ust. 1, że: "Dla zabudowy istniejącej, za zgodne z planem uznaje się: 1) wykorzystywanie w sposób dotychczasowy istniejących obiektów budowlanych, do czasu ich zagospodarowania zgodnego z planem; dopuszcza się utrzymanie bryły istniejących budynków i jej elementów w dotychczasowej formie, remont oraz przebudowę obiektów, 2) zmianę sposobu użytkowania budynku lub jego części, na zgodne z ustaleniami dla kategorii terenu, w której położony jest dany budynek; dopuszcza się utrzymanie istniejącej formy, wysokości okapu, materiału i kolorystyki budynku.". Reasumując, wbrew twierdzeniom skargi, organy planistyczne gminy, w toku sporządzania i uchwalania zaskarżonego planu nie naruszyły przysługującego im władztwa planistycznego, rozumianego jako uprawnienie organów planistycznych gminy, do kształtowania przeznaczenia terenów, zgodnie z obowiązującymi zasadami ustawowymi i konstytucyjnymi.

Jedną z takich zasad jest ustawowa zasada (art. 9 ust. 4 u.p.z.p.), iż ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych co w praktyce oznacza, że sposób przeznaczenia terenu musi być zgodny z kierunkiem zagospodarowania dla danego obszaru wskazanym w obowiązującym dokumencie studium, który dla nieruchomości Skarżącej nie przewidywał zagospodarowania inwestycyjnego, a wręcz przeciwnie lokował ją w obszarze terenów rolnych o szczególnym znaczeniu ekologicznym (RE). A jak wskazano powyżej organy Gminy Liszki przy sporządzaniu zaskarżonego mpzp wsi Piekary-obszar 2 były związane ustaleniami Studium oraz innymi uwarunkowaniami przestrzennymi istniejącymi w dacie sporządzania planu (opisanymi wyżej), a także wytycznymi/uzgodnieniami/opiniami do projektu planu formułowanymi przez organy wskazane ustawowo - co, w konsekwencji oraz w poszanowaniu obowiązujących wówczas przepisów wpłynęło na uchwalenie kwestionowanego przez Skarżącą przeznaczenia jej nieruchomości. Ponadto, podnoszone przez Skarżącą ograniczenia w sposobie korzystania z nieruchomości, które wynikają z uchwalenia planu, mieszczą się w granicach dopuszczanych prawem. Zapisy planu zagospodarowania przestrzennego, stanowiące przepis gminny, razem z innymi przepisami prawa decydują o sposobie wykonywania prawa własności (art. 6 u.p.z.p.). Uwzględnienie prawa własności nie oznacza zakazu kształtowania przez organy planistyczne gminy sposobu wykonywania tego prawa. Niemniej dopuszczalna ingerencja organów planistycznych w to prawo nie może spowodować naruszenia istoty tego prawa. Z takim naruszeniem mamy do czynienia w sytuacji, gdy niemożliwe stanie się wykonywanie wszystkich uprawnień składających się na możliwość rozporządzania rzeczą bądź korzystanie z niej. Zagadnienie to czytelnie wytłumaczył w uzasadnieniu swojego wyroku z 23 stycznia 2020 r. Naczelny Sąd Administracyjny (sygn. akt II OSK 582/18): "[...] prawo własności nie jest prawem absolutnym i zgodnie z art. 64 ust. 3 Konstytucji RP podlega ograniczeniom w drodze ustawy i tylko w takim zakresie w jakim nie narusza istoty tego prawa. Niewątpliwie poprzez zamieszczone w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego ograniczenia co do sposobu zagospodarowania nieruchomości gmina we władczy sposób ingeruje w możliwość korzystania z nieruchomości [...], to jednak zgodnie z art. 6 ust. 1 u.p.z.p. ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wraz z innymi przepisami kształtują sposób wykonywania prawa własności. Wynikające z tego tytułu ograniczenia w wykonywaniu prawa własności są prawnie dopuszczalne, jeżeli zostały spełnione przesłanki wynikające z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, zgodnie z którym ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw, w tym prawa własności, mogą być ustanawiane tylko wtedy gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i wolności publicznej albo wolności i praw innych osób. Ingerencja w sferę prawa własności musi zatem pozostawać w racjonalnej i odpowiedniej proporcji do ww. celów, dla osiągnięcia których ustanawia się określone ograniczenia, przy czym ograniczenia te winny być dokonane wyłącznie w formie przepisów ustawowych. Takimi przepisami ustawowymi w niniejszej sprawie są regulacje ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, upoważniające do uchwalania miejscowych planów

zagospodarowania przestrzennego, w których gminy ustalają przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenu (art. 3 ust. 1), w konsekwencji ograniczając sposób wykonywania prawa własności. Ograniczenia te mają zatem swe źródło w ustawie, tak jak tego wymaga Konstytucja RP, jeżeli tak to ograniczenia wykonywania prawa własności wynikające z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego są prawnie dopuszczalne, jeżeli zostały spełnione wskazane powyżej konstytucyjne warunki ograniczenia prawa własności. W tej sytuacji właściciel nieruchomości nie ma pełnej swobody w kształtowaniu jej ładu przestrzennego i nie może niezgodnie z postanowieniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dokonywać jej zagospodarowania." Zatem wbrew temu, co twierdzi Strona Skarżąca, kwestionowane przez nią ustalenia planu nie stoją w sprzeczności z przepisami art. 64 Konstytucji. Zatem organy planistyczne gminy, sporządzając projekt planu, a następnie podejmując uchwałę przyjmującą zaskarżony plan, zastosowały zasady sporządzania planu, równocześnie - wbrew twierdzeniom skargi - nie naruszyły prawa własności oraz konstytucyjnej zasady proporcjonalności i zasady ochrony praw nabytych. Wyrażone w art. 4 ust. 1 u.p.z.p. władztwo planistyczne pozwala na przesądzenie o funkcji, jaką ma realizować w przyszłości obszar objęty planem. Prawo właściciela do dysponowania działką i jej zabudowy nie jest nieograniczone, a prawo właściciela do inwestowania nie może pozostawać w konflikcie z innymi zasadami rządzącymi zagospodarowaniem terenu i chronionym prawem interesem publicznym oraz interesem innych podmiotów (patrz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 24 stycznia 2020 r., sygn. akt II SA/Gl 1050/19). Jak już podnoszono wyżej, jednym z przepisów kształtujących prawo zabudowy nieruchomości, a wynikającym z dopuszczalnej ustawowo ingerencji w prawo własności jest art. 6 ust. 1 u.p.z.p., w którym wskazano, iż "ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości."Zatem ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego - zgodnie z prawem - dookreślają sposób wykonywania prawa własności. Niewątpliwie w niniejszej sytuacji właścicielka działki, o której mowa w skardze, została ograniczona w sposobie korzystania ze swojej nieruchomości, ponieważ sposób zagospodarowania działki został doprecyzowany postanowieniami planu. Wprowadzone zaskarżoną uchwałą rozwiązania planistyczne nie przekreśliły możliwości korzystania, bądź rozporządzania nieruchomością zgodnie z przysługującym Stronie Skarżącej prawem własności. Przy sporządzaniu zaskarżonego planu, zgodnie z wymogami określonymi w przepisach u.p.z.p. uwzględniono istotne i wymagane uwarunkowania, w szczególności przestrzenne, środowiskowe, przyrodnicze, gospodarcze oraz dotyczące ochrony gruntów rolnych i leśnych. Tworząc dokument zaskarżonego planu organy planistyczne Gminy Liszki zważały zarówno na interes publiczny jak i prywatny wyrażone m.in. poprzez uwzględnienie wszelkich uwarunkowań określonych w u.p.z.p. W skardze zawarto dodatkowy zarzut, iż ani w treści uchwały, ani w dokumentacji planistycznej nie przedstawiono uzasadnienia dla wprowadzonych ograniczeń. Odpierając i te zarzuty należy podkreślić, że z mocy przepisów prawa (art. 14 ust. 8 u.p.z.p.) plan zagospodarowania przestrzennego jest prawem miejscowym zatwierdzanym przez radę gminy w formie uchwały (art. 20 ust. 1 u.p.z.p.). Do przygotowania formy i treści tego dokumentu, oprócz u.p.z.p. mają zastosowanie również przepisy rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 283) zawierające wskazówki m.in. jak powinien być zbudowany akt prawny oraz normy w nim się znajdujące. W § 11 rozporządzenia sformułowano zakaz zamieszczania w ustawie wypowiedzi niesłużących wyrażaniu norm prawnych ("W ustawie nie zamieszcza się wypowiedzi, które nie służą wyrażaniu norm prawnych, a w szczególności apeli, postulatów, zaleceń, upomnień oraz uzasadnień formułowanych norm.")- zgodnie z § 143 ww. rozporządzenia do projektów aktów prawa miejscowego (tj. m.in. planów miejscowych) stosuje się odpowiednio zasady dotyczące ustaw. Tak więc zarzut, braku uzasadnienia w treści samej uchwały dla przyjętych w planie rozstrzygnięć jest chybiony. Uzasadnienie dla przyjętych rozwiązań planistycznych znajduje się poniekąd w dokumentach zgromadzonych w dokumentacji planistycznej m.in. wnioskach i uwagach do projektu planu, wytycznych organów opiniujących i uzgadniających projekt planu wyrażonych po zawiadomieniu ich o przystąpieniu do prac planistycznych oraz w opiniach i uzgodnieniach do projektu planu, a także w umieszczonych na rysunku planu wyrysach ze Studium.

Ze względu na fakt iż skarżony plan został uchwalony 20 sierpnia 2020 r. zarzut naruszenia przepisów ww. rozporządzenia z 17 grudnia 2021 r. zdaje się być kuriozalny. Jednakże rozumiejąc intencję Skarżącej należy się odnieść i do niego, szczególnie, że do skarżonego planu m.in. realizując wymogi rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587) została sporządzona prognoza skutków finansowych uchwalenia mpzp wsi Piekary-obszar 2, która zgodnie z obowiązującym wówczas ww. rozporządzeniem zawierała: prognozę wpływu ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na dochody własne i wydatki gminy, w tym na wpływy z podatku od nieruchomości i inne dochody związane z obrotem nieruchomościami gminy oraz na opłaty i odszkodowania, o których mowa w art. 36 ustawy, prognozę wpływu ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na wydatki związane z realizacją inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy; “ wnioski i zalecenia dotyczące przyjęcia proponowanych rozwiązań projektu planu miejscowego, wynikające z uwzględnienia ich skutków finansowych. Podstawą opracowania prognozy są skutki finansowe uchwalenia planu miejscowego w zakresie sposobu zagospodarowania i użytkowania poszczególnych nieruchomości oraz zawarte w nim zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Na podstawie regulacji zawartych w planie oszacowano zmiany wartości nieruchomości i wydatki związane z realizacją gminnych inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, a w konsekwencji wynikające z nich dochody własne i wydatki gminy. Należy podkreślić, że przedmiotowa nieruchomość nie znajdowała się w poprzednich dokumentach planistycznych w terenach mieszkaniowych, w związku z czym nie nastąpiło ograniczenie możliwości korzystania z nieruchomości. Ustalenia zaskarżonej uchwały zawarte w § 9 ust. 1 pkt 1 odnoszą się do istniejącej zabudowy, uznając za zgodne z planem "wykorzystywanie w sposób dotychczasowy istniejących obiektów budowlanych, do czasu ich zagospodarowania zgodnego z planem; dopuszcza się utrzymanie bryły istniejących budynków i jej elementów w dotychczasowej formie, remont oraz przebudowę obiektów". Uzasadnia to nie odniesienie się do przypadku opisanego w skardze.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2024 r., poz.1267), sądy administracyjne kontrolują działalność administracji publicznej 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 2024 r., poz. 935), dalej p.p.s.a.", kontrola ta obejmuje orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej.

Na zasadzie art. 147 § 1 p.p.s.a., uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa art. 3 § 2 pkt 5, sąd stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

W pierwszej kolejności trzeba odnieść się do kwestii legitymacji skarżących do wniesienia skargi. Skarga została wniesiona na podstawie art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (dalej: u.s.g.), zgodnie z którym każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem, podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego. S. C. jest właścicielką działki nr [...] obr. P. Gmina L. , zaś L. J. jest właścicielką działki nr [...] obr. P. Gmina L. . Na okoliczność tę przedłożono wyciąg z ksiąg wieczystych. Działki te są położone na obszarze miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Piekary – obszar 2.

Zatem Skarżące posiadają interes prawny we wniesieniu skargi.

Jako, że skarga jest dopuszczalna rzeczą Sądu będzie zbadanie, czy skarżona regulacja odpowiada prawu.

W myśl art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. z 2020, poz.293, dalej u.p.z.p) istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części.

Tryb sporządzania planu odnosi się do sekwencji czynności, jakie podejmuje organ w celu doprowadzenia do uchwalenia studium, czy też planu miejscowego począwszy od uchwały o przystąpieniu do sporządzania studium lub planu, a skończywszy na uchwaleniu studium lub planu (tak: Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 5 grudnia 2017 r., sygn. akt II SA/Kr 1037/17).

Natomiast zasady sporządzania planu miejscowego rozumiane są jako wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy dotyczące m.in. zawartych w akcie planistycznym ustaleń. Pojęcie zasad sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego należy wiązać ze sporządzaniem aktu planistycznego, a więc zawartością aktu planistycznego (częścią tekstową, graficzną i załącznikami), zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej.

Zgodnie z art. 9 ust. 4 u.p.z.p ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych.

Stosownie do art. 20 ust. 1 u.p.z.p plan miejscowy uchwala rada gminy, po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu oraz sposobie realizacji, zapisanych w planie, inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy, oraz zasadach ich finansowania, zgodnie z przepisami o finansach publicznych. Część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały.

Dokonując kontroli trybu sporządzenia m.p.z.p. Sąd stwierdza, że był on prawidłowy. Przedstawiony przez organ przebieg procedury planistycznej znajduje odzwierciedlenie w dokumentacji planistycznej. Zgodnie z przepisami u.p.z.p. po podjęciu przez Radę Gminy Liszki uchwały nr XX/198//2016 z dnia 7 kwietnia 2016 r. Wójt Gminy Liszki przystąpił do opracowania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wsi Piekary. Poprzez ogłoszenie z dnia 26.04.2016 r. Wójt zawiadomił o podjęciu uchwały o przystąpieniu do opracowania planu miejscowego i wyznaczył termin na składanie wniosków od 26.04.2016 r. do 30.06.2016 r. (ogłoszenie było wywieszone na tablicach ogłoszeń w dn. od 26.04.2016 r. do 01.07.2016 r., ukazało się w prasie lokalnej, w BIP Urzędu Gminy Liszki oraz na stronie www UG Liszki). Zarządzeniem nr SA.0050.178.2017 z dnia 1.09.2017 r., Wójt Gminy Liszki rozpatrzył wnioski złożone po ogłoszeniu o przystąpieniu do opracowania planu dla wsi Piekary (Zarządzenie było opublikowane na stronie BIP UG Liszki). Uchwałą nr XLV/502/2018 z dnia 4 czerwca 2018 r. Rada Gminy Liszki zmieniła uchwałę nr XX/198/2016 o przystąpieniu do sporządzania planu dopuszczając opracowanie projektu planu dla Piekar jako dwóch odrębnych obszarów (podział na obszar 1 oraz 2). Następnie uchwałą nr IX/114/2019 z dnia 25 czerwca 2019 Rada Gminy Liszki zmieniła ponownie uchwałę nr XX/198/2016 o przystąpieniu do sporządzania planu poprzez dopuszczenie opracowania planu miejscowego dla 4 odrębnych obszarów (obszar 3 i 4 wydzielone zostały z obszaru 2). Projekt planu miejscowego został przygotowany przez uprawnionych urbanistów. Dla obszaru planu miejscowego sporządzona została prognoza oddziaływania na środowisko (art. 17 pkt 4 u.p.z.p.), zgodnie z wymaganiami ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, a także prognoza skutków finansowych uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Pismami z dnia 4.09.2017 r. Wójt Gminy Liszki wystąpił o uzgodnienie i zaopiniowanie sporządzonego projektu planu zagospodarowania do organów i instytucji ustawowych zgodnie z art. 17 u.p.z.p. W dalszej kolejności Wójt Gminy Liszki wystąpił z wnioskiem do Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi (uzyskując uprzednio pozytywną opinię Małopolskiej Izby Rolniczej oraz Marszałka Województwa Małopolskiego) o wyrażenie zgody na przeznaczenie gruntów rolnych II oraz III klasy na cele nierolnicze

zgodnie z przygotowanym projektem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wniosek był kilkakrotnie korygowany w odpowiedzi na pisma z Ministerstwa Rolnictwa. Decyzją z dnia 17 grudnia 2018 r. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi wyraził zgodę na przeznaczenie na cele nierolnicze 20,6259 ha gruntów rolnych klasy II-III oraz nie wyraził zgody na przeznaczenie na cele nierolnicze 17,3592 ha gruntów rolnych klasy II - III. Pismami z dnia 2.04.2019 r. oraz kolejnym z dnia 29.07.2019 r. Wójt Gminy Liszki wystąpił o ponowne uzgodnienie i zaopiniowanie sporządzonego projektu planu zagospodarowania do organów i instytucji ustawowych zgodnie z art. 17 u.p.z.p. Po przeprowadzeniu procedury uzyskania decyzji rolnej oraz po uzyskaniu wymaganych przepisami stosownych opinii i uzgodnień, Wójt Gminy Liszki ogłosił w prasie, na tablicach ogłoszeń, na stronie www oraz w BIP UG Liszki (w dniu 1.10.2019 r.) o wyłożeniu do publicznego wglądu projektu planu w dniach od 09.10.2019 r. do 08.11.2019 r. oraz podając nieprzekraczalny termin na składanie uwag do projektu planu do dn. 22.11.2019 r. Po wyłożeniu Wójt Gminy Liszki zarządzeniem nr SA,0050.255.2019 z dnia 13.12.2019 r. rozpatrzył uwagi z wyłożenia oraz wprowadził zmiany do projektu planu wynikające z uwzględnienia uwag (zarządzenie było opublikowane na stronie BIP UG Liszki). Pismami z dnia 20.01.2020 r. oraz 13.02.2020 r. Wójt Gminy Liszki wystąpił o ponowne uzgodnienie i zaopiniowanie sporządzonego projektu planu zagospodarowania do organów i instytucji ustawowych zgodnie z art. 17 u.p.z.p. Po uzyskaniu uzgodnień i opinii Wójt Gminy Liszki ogłoszeniem z dnia 11.03.2020 r. zawiadomił o wyłożeniu do publicznego wglądu projektu planu w dniach od 18.03.2020 r. do 17.04.2020 r. oraz wyznaczył nieprzekraczalny termin na składanie uwag do projektu planu do dn. 01.05.2020 r. (ogłoszenie było wywieszone na tablicach ogłoszeń, w prasie, na stronie WWW oraz BIP UG Liszki). Ze względu na rozprzestrzenianie się choroby COVID-19 termin wyłożenia oraz składania uwag został przedłużony. W tej sprawie Wójt Gminy Liszki zawiadomił o przedłużeniu terminu ogłoszeniem z dnia 29.05.2020 r. do dnia 30.06.2020 r. oraz wyznaczył nieprzekraczalny termin na składanie uwag do projektu planu do dn. 14.07.2020 r. (ogłoszenie było wywieszone na tablicach ogłoszeń, w prasie, na stronie www oraz BIP UG Liszki). Zarządzeniem nr SA.0050.I2I.2020 z dnia 3.08.2020 r. Wójt Gminy Liszki rozpatrzył uwagi złożone podczas wyłożenia (zarządzenie było opublikowane na stronie BIP UG Liszki). t Rada Gminy Liszki w dniu 20 sierpnia 2020 r. podjęła uchwałę nr XX/271/2020 zatwierdzającą miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego wsi Piekary - obszar 2 rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu. Po podjęciu przez Radę Gminy Liszki ww. uchwały, organ nadzoru na podstawie dokumentacji planistycznej badał zgodność z prawem przebiegu procesu planistycznego oraz rozstrzygnięć samej uchwały o planie. Wojewoda Małopolski opublikował uchwałę Rady Gminy Liszki w sprawie uchwalenia planu zagospodarowania przestrzennego wsi Piekary - obszar 2 w Dzienniku Urzędowym Województwa Małopolskiego z dnia 1 września 2020 r. poz. 5425. Uchwała ta po upływie 14 dni od tej daty weszła w życie.

W dalszej kolejności Sąd zbadał, czy doszło do naruszenia zasad sporządzania planu.

Ukształtowane przez doktrynę pojęcie "władztwo planistyczne" oznacza uprawnienie gminy do władczego kształtowania sposobu zagospodarowania terenu na jej obszarze przez stanowione w tej mierze akty prawa miejscowego (plany miejscowe). Nie posiada ono jednak charakteru nieograniczonego i nie oznacza, że gmina ma pełną swobodę w określaniu przeznaczenia i zasad zagospodarowania poszczególnych obszarów położonych na jej terenie. W planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się bowiem, oprócz szeregu elementów wymienionych w art. 1 ust. 2 u.p.z.p., także prawo własności. Art. 21 ust. 2, art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 Konstytucji RP dopuszczają ingerencję w sferę prawa własności, musi ona pozostać jednak w racjonalnej i odpowiedniej proporcji do celów, dla osiągnięcia których ustanawia się określone ograniczenia. Oczywistym jest zatem, że uprawnienie gminy do ustalania przeznaczenia terenu i sposobu jego zagospodarowania nie może być nadużywane. Na organie uchwalającym akt planistyczny ciąży każdorazowo obowiązek wyważenia interesów prywatnych i interesu publicznego. W świetle art. 64 ust. 3 Konstytucji RP, w każdym przypadku organ gminy musi wykazać, że ingerencja w sferę prawa własności pozostaje w racjonalnej i odpowiedniej proporcji do celów, dla osiągnięcia których ustanawia się określone ograniczenia. W zagospodarowaniu przestrzeni "interes społeczny" nie zyskał prymatu w odniesieniu do interesu jednostki, co

oznacza obowiązek "rozważnego wyważania" praw indywidualnych obywateli i interesu społecznego w procesie planowania przestrzennego (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 19 czerwca 2008 r., sygn. akt II OSK 437/08).

Sąd administracyjny jest uprawniony do kontroli władztwa planistycznego gminy w zakresie podstaw jego stosowania ze względu na właściwość tego sądu do kontroli legalności, a nie celowości, ustaleń planistycznych. Jeżeli tak, to władztwo planistyczne nie może być przedmiotem kontroli co do meritum. Innymi słowy, sąd administracyjny, kontrolując legalność planu miejscowego, dokona oceny nie tylko tego, czy gmina miała podstawę prawną "rozporządzenia" przestrzenią, ale czy korzystając z przysługujących jej ustawowo uprawnień w tym zakresie, uprawnień tych nie nadużyła (zob. wyrok NSA z 15 grudnia 2017 r., II OSK 335/17). Badanie ewentualnego nadużycia uprawnień gminy do decydowania o sposobie zagospodarowania terenu to ciągle kontrola legalności, a nie celowości działań gminy. To zaś oznacza, że działania te nie mogą pozostać poza kontrolą sądu administracyjnego. Gmina nie ma absolutnej władzy w określaniu przeznaczenia terenów i warunków zagospodarowania. Granice władztwa planistycznego gminy wyznaczają ograniczenia określone w ustawach, w tym w przepisach ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (zob. wyroki NSA z 4 października 2017 r., sygn. akt II OSK 217/19 oraz z 25 sierpnia 2017 r., sygn. akt II OSK 2986/15).

W ramach władztwa planistycznego (jako odmiany władztwa administracyjnego) pojawia się szczególnego rodzaju stosunek administracyjnoprawny, szczególna relacja jednostki (administrowanego) i organu władzy publicznej (administrującego), z założenia oparta na nierównorzędności. Dlatego w ramach tego rodzaju stosunku prawnego szczególnej ochronie powinna zostać poddana sytuacja jednostki. Ograniczenia praw jednostki dokonywane w ramach administracyjnego władztwa planistycznego nie mogą być dorozumiane, czy interpretowane rozszerzająco. Ingerencja w prawo własności musi znajdować pełne i szczegółowe uzasadnienie w przepisach prawa i stanie faktycznym sprawy. Stanowisko to znajduje mocne oparcie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, który w wyroku z dnia 7 lutego 2001 r., (sygn. akt K 27/00, OTK 2001, nr 2, poz. 29) wskazał, że organy gminy właściwe do sporządzenia projektu planu miejscowego i następnie do uchwalenia tego planu, muszą się kierować ogólnymi zasadami określonymi w art. 1 ust. 1 i 2 u.p.z.p,, przepisami innych ustaw regulującymi określone sprawy szczegółowe z zakresu gospodarki przestrzennej oraz przepisami Konstytucji RP. Fakt przyznania gminie władztwa planistycznego uprawniającego do decydowania o przeznaczeniu i zagospodarowaniu terenu, nie stoi jednocześnie w sprzeczności z koniecznością uwzględniania racjonalności w działaniu gminy w tym zakresie, realizującej się w przyjmowaniu finalnych, optymalnych rozwiązań planistycznych, a przepis art. 4 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie może stanowić legitymacji do nieograniczonej swobody w działaniach planistycznych.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt rozpoznawanej sprawy stwierdzić należy, że skarżona uchwała w zakresie działek Skarżących została wydana z istotnym naruszeniem zasad sporządzania planu, a to w związku z nadużyciem władztwa planistycznego, brak wyważenia interesu publicznego i prywatnego w sytuacji, gdy postanowienia Studium pozwalały na rozważenie alternatywnego sposobu przeznaczenia nieruchomości Skarżących.

Poza sporem jest, że obie działki w Studium (Uchwała Nr VI/36/2011 Rady Gminy Liszki z dnia 23 marca 2011r. w sprawie: uchwalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Liszki, dalej Studium) znajdują się na terenach oznaczonych symbolem RE – tereny rolne o szczególnym znaczeniu ekologicznym, dla którego w Studium ustalono następujące kierunki rozwoju przestrzennego:

- utrzymanie istniejących zasobów ekologicznych w szczególności zadrzewień i zakrzewień; - utrzymanie rolniczego użytkowania gruntów;

- zakaz realizacji nowej zabudowy.

Wprowadzenie w planach miejscowych ograniczeń dotyczących grodzenia nieruchomości;

- dopuszcza się wprowadzanie zalesień;

- dopuszcza się lokalizację sieci i urządzeń infrastruktury technicznej.

Szczegółowe zasady jej lokalizacji ustalone muszą zostać w planach miejscowych.

Działki Skarżących są także położone w granicach Bielańsko-Tynieckiego Parku Krajobrazowego oraz konieczność uwzględnienia Planu Ochrony, który nie jest prawem miejscowym. W Planie ochrony Bielańsko-Tynieckiego Parku Krajobrazowego (załącznik Nr 1 do uchwały Nr XIII/164/19 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 30 września 2019 r.) przyjęto następujące regulacje:

"§1 1. Określa się następujące szczegółowe cele ochrony Bielańsko-Tynieckiego Parku Krajobrazowego zwanego dalej BTPK: 1) ochrona wartości przyrodniczych: a) zachowanie charakterystycznych elementów przyrody nieożywionej; b) ochrona naturalnej różnorodności florystycznej i faunistycznej; c) zachowanie stabilności, różnorodności oraz mozaikowego układu siedlisk przyrodniczych, w tym naturalnych i półnaturalnych zbiorowisk roślinnych, ze szczególnym uwzględnieniem roślinności kserotermicznej, torfowiskowej oraz wilgotnych łąk; d) zachowanie korytarzy ekologicznych. [...]. 3) ochrona walorów krajobrazowych: a) zachowanie i kształtowanie różnorodnego i harmonijnego krajobrazu, uformowanego historycznie na drodze wzajemnego przenikania elementów przyrodniczych i kulturowych; b) zachowanie punktów, ciągów, osi i przedpól widokowych oraz panoram charakterystycznych dla Parku, w tym w szczególności dla przełomu Wisły w rejonie Piekar, Tyńca i Krakowa; c) ochrona przed przekształceniem terenów wyróżniających się walorami estetyczno-widokowymi;

4) społeczne cele ochrony: a) racjonalna gospodarka przestrzenią, hamowanie presji urbanizacyjnej; b) promowanie i rozwijanie funkcji zgodnych z uwarunkowaniami środowiska, w tym szczególnie turystyki, wypoczynku i edukacji 2. Określa się następujące strategiczne cele ochrony walorów przyrodniczych, kulturowych i krajobrazowych Bielańsko-Tynieckiego Parku Krajobrazowego zwanego dalej BTPK: 1) cele ochrony zasobów środowiska abiotycznego: a) zachowanie naturalnej geomorfologii terenu; b) zachowanie cennych form geologicznych, w tym w szczególności form skałkowych, odsłonięć skalnych i jaskiń; c) prowadzenie zrównoważonej gospodarki rolniczej i leśnej; [...]. 2) cele ochrony zasobów przyrody żywej: a)-b) c) zachowanie typowej postaci siedlisk przyrodniczych; d) zapewnienie i zachowanie stabilności, różnorodności oraz mozaikowego układu siedlisk przyrodniczych, warunkujących zachowanie i/lub osiągnięcie stabilnych populacji zwierząt (za wyjątkiem obcych, inwazyjnych gatunków) których występowanie stwierdzono na terenie Parku; e) zachowanie ciągłości korytarzy ekologicznych; [...]; 3) cele ochrony walorów krajobrazowych: a) zachowanie i kształtowanie różnorodnego i harmonijnego krajobrazu, uformowanego historycznie na drodze wzajemnego przenikania elementów przyrodniczych i kulturowych; b) zachowanie punktów, ciągów i przedpoli widokowych oraz panoram charakterystycznych dla Parku;

Interes publiczny wskazuje wprawdzie kierunek zagospodarowania przestrzennego zgodny z wybraną przez organ opcją, jednak należało wziąć pod uwagę także interes prywatny, czego organ uchwałodawczy w kontekście postanowień Studium dających taką możliwość, nie uczynił, nadużywając tym samym w ocenie Sądu władztwa planistycznego i w konsekwencji naruszając zasady sporządzania planu.

Zgodnie z treścią zaskarżonej uchwały działka nr [...] znajduje się w terenie gruntów rolnych oznaczonych symbolem 3R1. Szczegółowe regulacje dotyczące tego przeznaczenia znajdują się w § 47 skarżonej uchwały.

"§ 47 1. Wyznacza się TERENY GRUNTÓW ROLNYCH, oznaczone na Rysunku planu symbolem 1-12R1.

2. Ustala się podstawowe przeznaczenie terenów wymienionych w ust. 1 pod grunty rolne.

3. Ustala się dopuszczalne przeznaczenie terenów wymienionych w ust. 1 pod (z zastrzeżeniem zapisów zawartych w § 22):

1) utrzymanie istniejącej zabudowy, z uwzględnieniem zapisów zawartych w § 9,

2) obiekty, sieci i urządzenia infrastruktury technicznej, z zastrzeżeniem zapisów zawartych w § 4,

3) obiekty i urządzenia melioracji,

4) drogi gruntowe,

5) cieki oraz rowy z obudową biologiczną,

6) zadrzewienia śródpolne,

7) zalesienia, w trybie przepisów odrębnych.

4. W granicach istniejącej działki siedliskowej dopuszcza się:

1) wymianę substancji budowlanej rozumianej jako realizację nowego budynku (mieszkalnego lub gospodarczego) zamiast budynku wyburzonego lub przeznaczonego do wyburzenia, w granicach istniejącej działki siedliskowej,

2) nadbudowę i rozbudowę istniejącej zabudowy.

5. W terenach wymienionych w ust. 1 ustala się następujące zasady zagospodarowania terenu:

1) obowiązuje zachowanie istniejących cieków wraz z obudową biologiczną,

2) obowiązuje zakaz lokalizacji nowych budynków i wiat (z zastrzeżeniem zapisów zawartych w ust. 3),

3) w przypadku wymiany substancji, nadbudowy łub rozbudowy istniejącej zabudowy obowiązują następujące zasady kształtowania zabudowy (z zastrzeżeniem zapisów zawartych w § 22):

a) wysokość budynków nie może przekraczać 9,0 m,

b) dopuszcza się rozbudowę o nie więcej niż 10% powierzchni użytkowej budynku istniejącej w dniu wejścia planu w życie,

4) pozostałe zasady kształtowania zabudowy jak w § 32 ust. 5 pkt 3-8.".

W § 9 ust. 1 uchwały wskazano, że dla zabudowy istniejącej, za zgodne z planem uznaje się:

1) wykorzystywanie w sposób dotychczasowy istniejących obiektów budowlanych, do czasu ich zagospodarowania zgodnego z planem; dopuszcza się utrzymanie bryły istniejących budynków i jej elementów w dotychczasowej formie, remont oraz przebudowę obiektów,

2) zmianę sposobu użytkowania budynku lub jego części, na zgodne z ustaleniami dla kategorii terenu, w której położony jest dany budynek; dopuszcza się utrzymanie istniejącej formy, wysokości okapu, materiału i kolorystyki budynku.

Z kolei działka [...] obręb P. objęta jest ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Piekary - obszar 2 uchwalonego uchwałą nr XX/271/2020 Rady Gminy Liszki z dnia 20 sierpnia 2020 r. Zgodnie z treścią tej, zaskarżonej uchwały, działka [...] położona jest w północnej części (ok. połowa działki) w terenie zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej o symbolu 1MN2, a w południowej części w terenie gruntów rolnych oznaczonych symbolem 3R1. Szczegółowe regulacje dotyczące przeznaczenia 1MN2

znajdują się w § 33, a przeznaczenia 3R1 w § 47 skarżonej uchwały (przytoczony powyżej). Zgodnie natomiast z § 33 uchwały:

"1. Wyznacza się TERENY ZABUDOWY MIESZKANIOWEJ JEDNORODZINNEJ, oznaczone na Rysunku planu symbolem 1-4MN2, MN3.

2. Ustala się podstawowe przeznaczenie terenów wymienionych w ust. 1 pod:

1) zabudowę mieszkaniową jednorodzinną w układzie wolnostojącym,

2) zabudowę mieszkaniowo-usługową w układzie wolnostojącym, 3) zieleń urządzoną: zieleńce i skwery oraz zieleń o charakterze izolacyjnym.

3. Ustala się dopuszczalne przeznaczenie terenów wymienionych w ust. 1 pod:

1) cieki oraz rowy z obudową biologiczną,

2) budynki gospodarcze, garaże, miejsca do parkowania,

3) obiekty małej architektury,

4) obiekty, sieci i urządzenia infrastruktury technicznej.

4. W terenach wymienionych w ust. 1 ustala się następujące zasady zagospodarowania terenu:

1) maksymalny wskaźnik intensywności zabudowy:

a) w terenach 1-4MN2 - 0,50, [...] 2) minimalny wskaźnik intensywności zabudowy - 0,01,

3) minimalny wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej:

a) w terenach 1-4MN2 - 25%, [...]

4) minimalna powierzchnia nowo wydzielanych działek budowlanych:

a) w terenach 1-4MN2 - 800 m2, [...]

5. Ustala się zasady kształtowania zabudowy w terenach wymienionych w ust. 1 (z zastrzeżeniem ustaleń zawartych w § 9 oraz § 22):

1) maksymalny rzut budynku usług publicznych nie może przekraczać powierzchni 600 m¸,

2) wysokość zabudowy:

a) dla budynków usług publicznych - nie może przekraczać 12,0 m,

b) dla garaży - nie może przekraczać 7,0 m,

c) dla pozostałych budynków w terenach 1MN2, 2MN2 - nie może przekraczać 9,0 m

d) dla pozostałych budynków w terenach nie wymienionych w ust. 5 pkt 2 lit. c - nie może przekraczać 9,5 m,

e) dla innych obiektów budowlanych - nie określa się,

3) w terenach 1MN2, 2MN2 dachy budynków dwuspadowe lub wielospadowe, o jednakowym kącie nachylenia połaci 37°-45° z dopuszczalnymi przyczółkami i naczółkami oraz o jednakowej długości przeciwległych połaci; dopuszcza się stosowanie fragmentarycznego obniżenia okapu na nie więcej niż 1/3 długości okapu,

4) w pozostałych terenach - dachy budynków dwuspadowe lub wielospadowe, o jednakowym kącie nachylenia głównych połaci dachu 30°-45°,

5) na przybudówkach i lukarnach dopuszcza się stosowanie dachów pulpitowych o kącie nachylenia równym lub mniejszym od kąta głównych połaci dachu,

6) dopuszcza się stosowanie dachów płaskich dla garaży, budynków gospodarczych, przykryć ganków, wiat,

7) dopuszcza się doświetlenie poddasza lukarnami lub oknami połaciowymi. Dachy lukarn nie mogą się łączyć,

8) obowiązuje zakaz stosowania połaci dachowych przesuniętych wzajemnie w pionie lub poziomie,

9) kolorystyka elewacji i dachów budynków: a) ściany -jasne tonacje; dla elementów drewnianych, ceramicznych i kamiennych - nie określa się, b) dachy - czarny, grafitowy, czerwony, ciemnozielony, brązowy; dla elementów drewnianych - nie określa się.

Dokonując analizy przeznaczenia planistycznego należy zauważyć, że działki te uprzednio (t.j. przed uchwaleniem planu) zabudowane budynkiem mieszkaniowym i gospodarczym, znajdują się aktualnie na styku dwóch odmiennych sposobów zagospodarowania przestrzennego – 3R1 oraz 1MN2. Co więcej w odniesieniu do działki [...] granica między obszarami o zupełnie odmiennym przeznaczeniu przebiega przez budynek gospodarczy położony na tej działce. W orzecznictwie jest wprawdzie reprezentowany pogląd, iż brak jest obowiązku dostosowania treści planu do postanowień zawartych w wydanych przed jego uchwaleniem ostatecznych decyzjach o pozwoleniu na budowę (zob. np. wyrok NSA z dnia 29 sierpnia 2023 r. sygn. akt II OSK 2815/20). Niemniej jednak w realiach niniejszej sprawy mając na względzie postanowienia Studium oraz uwarunkowania w terenie, w ocenie Sądu istniała możliwość wyważenia interesu publicznego i prywatnego w zgodzie ze Studium. Studium jest aktem o charakterze ogólnym, gdyż wyznacza podstawowy zarys, kierunki zagospodarowania gminy, natomiast uszczegółowienie zasad zagospodarowania terenów następuje w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego (zob. wyrok NSA z dnia 9 grudnia 2023 r. sygn. II OSK 2318/23). Innymi słowy, ustalenia studium mają charakter ogólny, kierunkowy. Oznacza to, że daje organom uchwałodawczym pewną elastyczność, niezbędną właśnie z uwagi na konieczność ważenia interesu publicznego i prywatnego w ramach realizacji władztwa planistycznego.

W rozdziale 5, załącznik nr 1, "Ustalenia Studium", cz. II Kształtowanie struktury przestrzennej wskazano, że "Dopuszcza się zmiany zasięgu przestrzennego obszarów określających kierunki zagospodarowania przestrzennego oraz zmiany w zakresie ustaleń dla poszczególnych obszarów w planach miejscowych w stosunku do ustaleń Studium, pod warunkiem zachowania zgodności z określonymi w niniejszym Studium celami rozwoju:

- konieczności dostosowania do istniejących podziałów nieruchomości,

- konieczności intensyfikacji zabudowy (ze względu na stopień obecnego zainwestowania) w wyznaczonych na rysunku studium centrach poszczególnych miejscowości; W wyznaczonych na rysunku studium centrach poszczególnych miejscowości dopuszcza się zwiększenie w planach intensywności zabudowy do 20 % oraz zmniejszenie powierzchni biologicznie czynnej o nie więcej niż 20%,

- konieczności lokalizacji infrastruktury technicznej oraz lokalizacji dróg publicznych i gminnych nie będących drogami publicznymi,

- konieczności realizacji inwestycji celu publicznego,

- konieczności dostosowania granic poszczególnych obszarów do istniejącej rzeźby terenu dopuszcza się korektę zasięgu obszarów wyznaczonych w Studium o nie więcej niż 20m,

- konieczności wyznaczenia w obrębie poszczególnych kategorii obszarów terenów o funkcji jednorodnej (np. wyznaczenie w terenach MU terenów usługowych lub wyłącznie z zabudową jednorodzinną),

- konieczności dostosowania granic poszczególnych obszarów ustalonych w Studium do zmian w przepisach odrębnych,

- przebudowy i rozbudowy istniejącej zabudowy oraz dobudowy zabudowy gospodarczej i garaży w przypadkach, gdy nie ma możliwości zachowania ustaleń dla poszczególnych typów terenów z przyczyn technicznych,

- konieczności dostosowania do zasad kształtowania zabudowy zasad ustalonych dla obiektów wpisanych do rejestru zabytków przez właściwy organ nadzoru konserwatorskiego.

Ponadto:

We wszystkich terenach dopuszcza się wyznaczenie w planach miejscowych niewyznaczonych w studium sieci i urządzeń infrastruktury technicznej.

We wszystkich terenach dopuszcza się wyznaczenie w planach miejscowych niewyznaczonych w studium dróg publicznych i wewnętrznych.

We wszystkich terenach budowlanych dopuszcza się wyznaczenie w planach miejscowych terenów dla realizacji usług publicznych.

Ze względu na ochronę zasobów krajobrazowych w terenach CA realizacja nowych sieci elektroenergetycznych i telekomunikacyjnych powinna być wykonywana w wersji kablowej.

We wszystkich terenach R1, RE, ZN dopuszcza się wprowadzanie zalesień z uwzględnieniem ograniczeń wynikających z ustaleń dla poszczególnych kategorii terenów oraz ograniczeń wynikających z przepisów odrębnych.

We wszystkich terenach utrzymuje się istniejącą zabudowę z możliwością jej remontów i przebudowy. Rozbudowę oraz budowę nowej zabudowy dopuszcza się pod warunkiem zgodności z ustaleniami określonymi dla poszczególnych obszarów w ramach określonych kierunków rozwoju.

W terenach usługowych dopuszcza się wprowadzenie działalności produkcyjnej związanej z prowadzonymi usługami podstawowymi.

We wszystkich terenach dopuszcza się wprowadzanie ograniczeń dotyczących zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników urbanistycznych mających na celu zachowanie jednorodności danego układu przestrzennego.

Dopuszcza się aktualizację spisu obiektów znajdujących się w ewidencji zabytków (w trybie określonym w przepisach szczególnych bez konieczności zmiany studium).

Dopuszcza się zmiany przebiegu tras komunikacyjnych i ich klas funkcjonalnych.

Dopuszcza się wskazanie w planie miejscowym lokalizacji cmentarza dla zwierząt z zachowaniem wymogów wynikających z przepisów odrębnych."

Zdaniem Sądu w odniesieniu do działek Skarżących istniały okoliczności, które uzasadniały uwzględnienie w/w postanowień Studium i rozważenie wyznaczenia terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej zarówno dla działki [...] (w całości), jak i działki [...] Jeśli chodzi o działkę [...] w ocenie Sądu spowodowanie obowiązywania względem tych samych budynków dwóch różnych sposobów dopuszczalnego kształtowania terenu, jest rozwiązaniem sprzecznym z wymaganiami ładu przestrzennego, które narusza przepis art.1 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Wyznaczając granice terenów o różnym

przeznaczeniu w planie organy planistyczne powinny obejmować obiekty budowlane jednym założeniem planistycznym, nie zaś dwoma (por. w odniesieniu do relacji między dwoma planami wyrok WSA w Krakowie z dnia 17 maja 2010 r. sygn. akt II SA/Kr 327/10, skarga kasacyjna oddalona wyrokiem NSA z dnia 30 marca 2011 r. sygn. akt II OSK 2504/10), mając na uwadze stopień ingerencji w sferę uprawnień właściciela nieruchomości, pewność prawa oraz antycypując trudności, jakie w praktyce mogą powstać przy ocenie zgodności zamierzenia inwestycyjnego z planem, w sytuacji gdy jeden i ten sam budynek jest w obszarach o zgoła wykluczających się przeznaczeniach.

Jeśli zaś chodzi o przeznaczenie działki [...] w ocenie Sądu organ planistyczny nie uwzględnił w dostateczny sposób okoliczności zabudowania działki budynkiem mieszkalnym jednorodzinnym oraz lokalizacji działki na styku terenów zainwestowanych i terenów otwartych. Pomimo, że zgodnie z planem dopuszcza się wymianę substancji, nadbudowę lub rozbudowę, to już nie jest dopuszczalne realizowanie nowych obiektów funkcjonalnie związanych z zabudową mieszkaniową (np. wiaty garażowej, garażu etc.). W istocie sposób korzystania z nieruchomości jest mocno zdeterminowany postanowieniami planu. Tymczasem w ocenie Sądu w realiach niniejszej sprawy organy zaniechały wyważenia interesu publicznego i prywatnego w odniesieniu także do działki [...] mając na względzie elastyczność Studium (rozdział 5, załącznik nr 1, "Ustalenia Studium", cz. II Kształtowanie struktury przestrzennej) w kontekście uwarunkowań faktycznych terenu (położenie na granicy obszarów o odmiennym zagospodarowaniu, położenie na końcu wsi, w zwartej zabudowie, na które to okoliczności wskazywał pełnomocnik Skarżących).

Podsumowując w ocenie Sądu Studium dawało organowi uchwałodawczemu sposobność wyważenia interesu publicznego (ochrona krajobrazu, ochrona przyrody) oraz interesu prywatnego (prawo własności). W rozstrzygnięciach planistycznych zabrakło analizy, na ile przesunięcie granicy między terenami rolnymi a terenami zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej w taki sposób, aby przedmiotowe działki objąć ustaleniami dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej z uwagi na położenie i zabudowę budynkami, uniemożliwi realizację celu publicznego (ochronę krajobrazu i przyrody), skoro działki [...] i [...] uległy już przekształceniom inwestycyjnym.

Natomiast wbrew zarzutom skargi dokonano w toku procedury planistycznej analizy wpływu ustaleń planu na budżet gminy, a ocena ta jest wystarczająca (materiały k. 39, cz. 3 akt planistycznych).

Ponieważ w ocenie Sądu doszło w ten sposób do istotnego naruszenia zasad sporządzania planu przez brak należytego wyważenia interesu publicznego i prywatnego oraz uwzględnienia kierunkowego charakteru Studium, które takie ważenie uzasadniało, Sąd na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. w pkt I i II sentencji wyroku stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w odniesieniu do działek [...] oraz [...]. W pkt III i IV orzekł na podstawie art. 200 w zw. z art. 205 § 2 p.p.s.a. o kosztach postępowania zasądzając na rzecz Skarżących kwoty po 797 złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania. Na kwoty te składają się kwoty uiszczonego wpisu od skargi (po 300 złotych), koszty zastępstwa procesowego (po 480 złotych) oraz kwoty opłaty skarbowej od pełnomocnictwa (po 17 złotych).