

## II OSK 838/16 - Wyrok NSA

Data orzeczenia	2018-01-19	orzeczenie prawomocne
Data wpływu	2016-04-07	
Sąd	Naczelny Sąd Administracyjny	
Sędziowie	Andrzej Gliniecki Grzegorz Czerwiński /przewodniczący/ Sławomir Wojciechowski /sprawozdawca/	
Symbol z opisem	6150 Miejskowy plan zagospodarowania przestrzennego 6391 Skargi na uchwały rady gminy w przedmiocie ... (art. 100 i 101a ustawy o samorządzie gminnym)	
Hasła tematyczne	Zagospodarowanie przestrzenne	
Sygn. powiązane	<a href="#">IV SA/Wa 658/15 - Wyrok WSA w Warszawie z 2015-11-10</a>	
Skarżony organ	Rada Miasta	
Treść wyniku	Oddalono skargę kasacyjną	
Powołane przepisy	<a href="#">Dz.U. 2017 poz 1369</a> art. 184, art. 204 pkt 1 <i>Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.</i> <a href="#">Dz.U. 2013 poz 594</a> art. 101 ust. 1 <i>Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym - tekst jednolity.</i> <a href="#">Dz.U. 2012 poz 647</a> art. 10 ust. 1 pkt 1, ust. 2 pkt 1 <i>Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym - tekst jednolity</i> <a href="#">Dz.U. 2016 poz 23</a> art. 7 <i>Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego - tekst jednolity</i>	

### SENTENCJA

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie: Przewodniczący: Sędzia NSA Grzegorz Czerwiński  
Sędziowie: Sędzia NSA Andrzej Gliniecki Sędzia WSA del. Sławomir Wojciechowski /spr./  
Protokolant: asystent sędziego Tomasz Muszyński po rozpoznaniu w dniu 19 stycznia 2018 r. na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej sprawy ze skargi kasacyjnej K. S. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 10 listopada 2015 r. sygn. akt IV SA/Wa 658/15 w sprawie ze skargi K. S. na uchwałę Rady Miejskiej w Piasecznie z dnia 29 października 2014 r. nr 1589/LII/2014 w przedmiocie uchwalenia zmiany studium i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy 1. oddała skargę kasacyjną, 2. zasądza od K. S. na rzecz Gminy Piaseczno kwotę 360 (trzysta sześćdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.

### UZASADNIENIE

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 10 listopada, sygn. IV SA/Wa 658/15, po rozpoznaniu na rozprawie oddalił skargę K. S. na uchwałę Rady Miejskiej w Piasecznie z dnia 29 października 2014 roku, nr 1589/LII/2014 w przedmiocie uchwalenia zmiany studium i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

Stan faktyczny sprawy przedstawia się w sposób następujący:

Rada Miejska w Piasecznie uchwałą Nr 1589/LII/2014 z dnia 29 października 2014 roku – na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2013 roku, poz. 594 ze zm., dalej jako: "u.s.g.") w zw. z art. 11 pkt 12, art. 12 ust. 1 oraz art. 27 ustawy z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn. Dz. U. z 2012 roku, poz. 647 ze zm., dalej jako: "u.p.z.p.") oraz w nawiązaniu do uchwały Nr 1339/XLIV/2010 Rady Miejskiej w Piasecznie z dnia 24 lutego 2010 roku w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania Miasta i Gminy

Piaseczno – uchwaliła zmianę studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Piaseczno.

Skargę na powyższą uchwałę złożyła K. S. wnosząc o stwierdzenie nieważności uchwały w części dotyczącej nieuwzględnienia uwag skarżącej, a jednocześnie – na mocy art. 101a ust. 2 u.s.g. – o nakazanie organowi uwzględnienia uwagi skarżącej do projektu zmiany studium, objętego kontestowaną uchwałą, poprzez jej zmianę. Autor skargi wskazał na niezgodność z prawem uchwały, która polega na nieuzasadnionym ograniczeniu władania nieruchomością jej właścicielowi poprzez stworzenie barier w zakresie prowadzenia inwestycji budowlanych (art. 64 Konstytucji) oraz na odmowie dokonania zmiany opierającej się na nieuzasadnionej przesłance procesowej polegającej na tym, że organ uznał, iż nie może uwzględnić wniosku skarżącej w części, przez co doszło do naruszenia art. 12 ust. 1 u.p.z.p. w zakresie rozumienia sposobu załatwienia sprawy słowa "rozstrzyga" niezgodnie z podstawowymi zasadami stosowania prawa – norm kompetencyjnych.

W uzasadnieniu skargi jej autor podkreślił, że skarżąca jest właścicielem nieruchomości gruntowej niezabudowanej (działka nr ewid. [...]) zlokalizowanej w gminie Piaseczno, w obrębie [...] – Z. Nieruchomość położona jest we wsi Z. na terenie gminy Piaseczno. Nieruchomość regulowana jest zapisami kontestowanej uchwały, gdyż miejscowość Z. ujęta jest jako tereny U-4 studium. Okoliczność regulowania statusu nieruchomości stanowiącej własność skarżącej przesądza o jej interesie prawnym. Skarżąca złożyła formalnie uwagi do wyłożonego planu studium, a po uchwaleniu studium w dniu 12 listopada 2014 roku wezwanie do usunięcia naruszenia prawa, do którego dotychczas organ nie ustosunkował się.

Zdaniem autora skargi skarżąca ma interes w złożeniu skargi z uwagi na okoliczność, iż plan zagospodarowania przestrzennego przygotowywany w oparciu o studium uwarunkowań, nie może być sprzeczny z tym studium (art. 9 ust. 4 u.p.z.p.). Przy proponowanym brzmieniu Studium skarżąca nigdy nie będzie mogła przeprowadzić zamierzenia inwestycyjnego polegającego na budowie trzech luksusowych rezydencji z basenem o powierzchni użytkowej 485 m<sup>2</sup> z zachowaniem cech architektury dopasowanych do charakteru leśnego działek i nienaruszających stanu równowagi ekosystemu leśnego. Zgodnie z wypisem z rejestru gruntów na części ww. działki skarżącej jest grunty orne V klasy (RV) o powierzchni 0,98 ha, natomiast część oznaczona jako LzV stanowi grunty zadrzewione i zakrzewione o powierzchni 0,31 ha. W obowiązującym planie zagospodarowania przestrzennego większa część działki (o powierzchni 0,98 ha) przeznaczona jest jako tereny trwałych użytków zielonych, a mniejsza część działki (0,31 ha) przeznaczona jest na zabudowę mieszkaniową jednorodzinną i usługi nieuciążliwe.

Zdaniem strony skarżącej zasadne jest odwrócenie proporcji pomiędzy rzeczywistą możliwością wykorzystania gruntu, a formalnym ujęciem jego przeznaczenia w obowiązującym planie zagospodarowania przestrzennego i studium. Zasady logiki nakazywałyby ujęcie jako trwałych użytków zielonych tej części nieruchomości, która jest obecnie zakwalifikowana jako zadrzewiona i zakrzewiona, natomiast pozostałą część – grunty orne prawie najniższej klasy rolnej powinno przeznaczyć się na zabudowę mieszkaniową jednorodzinną.

Według skarżącej, w obecnym planie miejscowym i studium przeznaczenie gruntów pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną i usługi nieuciążliwe jest wyznaczone na bazie trójkąta, co praktycznie zmniejsza powierzchnię wykorzystania tych terenów na wskazane cele o 30 – 40%, a to z uwagi na niekorzystny i niepraktyczny kształt przeznaczonego terenu. Zdaniem skarżącej, część

przeznaczona na cele mieszkalne powinna stanowić co najmniej prostokąt odpowiadający dostępowi do drogi dla pieszych – zgodnie z umiejscowionymi chodnikami dla pieszych oraz przystankiem autobusowym przy ul. P.

Dodatkowo istnieje szereg przesłanek faktycznych uzasadniających wnioski skarżące. Nieruchomość skarżącej jest w pełni uzbrojona, skarżąca wystąpiła do gestorów poszczególnych mediów o określenie szczegółowych warunków przyłączeniowych dla planowanej inwestycji budowlanej. Skarżąca posiada zapewnienie dostarczania wody oraz otrzymała zapewnienie telefoniczne ze strony gestor sieci energetycznej o możliwości zapewnienia dostaw energii elektrycznej. Dodatkowo, tereny wzdłuż ul. P. i ul. Z. są terenami uzbrojonymi z uwagi na przeznaczenie terenu na działkach stycznych do tych ulic na południe od nieruchomości skarżącej. Oznacza to, że zamierzone przedsięwzięcie inwestycyjne nie wiąże się dla gminy z dodatkowymi kosztami. Nieruchomość bezpośrednio styka się z ul. P. – drogą asfaltową oraz ul. Z. – drogą utwardzoną, które nie wymagają dodatkowego utwardzenia, dlatego nieruchomość posiada zapewniony dostęp do drogi publicznej. W tych okolicznościach brak też jakichkolwiek zobowiązań gminy w zakresie inwestycji związanych z zadaniami gminy w zakresie budowy i utrzymania dróg dla mieszkańców gminy. Skarżąca dokonała także oceny geotechnicznej gruntu wykonanych w czerwcu 2014 roku, w której nie stwierdzono występowania gruntów słabonośnych, ani nie zróżnicowanych warunków gruntowo – wodnych, nieruchomość skarżącej nie leży na terenach zalewowych. W tym stanie rzeczy – zdaniem skarżącej – nie istnieją żadne przeszkody geotechniczne do posadowienia trzech rezydencji na tym terenie. Zamierzenie inwestycyjne skarżącej pozwoli na zachowanie swobodnego spływu wód do rzeki G. oraz rowu biegnącego wzdłuż wschodniej granicy działki. Ponadto skarżąca zobowiązała się do uregulowania koryt cieków wodnych poprzez oczyszczenie, a także uporządkowanie i odpowiednie zagospodarowanie ich brzegów i najbliższego otoczenia, co będzie spójne z założeniami gminy dotyczącym warunków wodnych. Inwestycja będzie w tym zakresie także spójna z lokalnymi korytarzami ekologicznymi.

W ocenie strony skarżącej, w tej sytuacji rozstrzygnięcie Rady Gminy pod względem merytorycznym i wobec braku jakiegokolwiek uzasadnienia, jest rozstrzygnięciem dowolnym, rażąco ingerującym w prawa właściciela do korzystania z nieruchomości, skutkujące nieuzasadnionym naruszeniem tegoż prawa przez organ publiczny, które nie znajduje żadnej podstawy merytorycznej.

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska w Piasecznie wniosła o jej oddalenie podnosząc, iż w dniu 30 lipca 2014 roku otrzymała uwagi skarżącej do projektu zmiany studium dotyczące działki nr ewid. [...], wyłożonego do publicznego wglądu w dniach od dnia 14 lipca do dnia 14 sierpnia 2014 roku. Skarżąca wniosła o zmianę granic stref polityki przestrzennej i przeznaczenie działki pod tereny mieszkalnictwa jednorodzinne, oznaczone symbolem MN z planowaną budową 4 rezydencji na działkach o powierzchni 3.000 m<sup>2</sup>. Zgodnie z założeniami projektu zmiany studium część działki znajdowała się w granicach systemu przyrodniczego gminy wyłączanego spod zabudowy, dla której ustalono przeznaczenie terenu jako trwałe użytki zielone z zadrzewieniami i zakrzewieniami w dolinach rzek – wyłączone spod zabudowy (RZ), pozostałą część działki stanowiły tereny mieszkalnictwa jednorodzinne (MN). Zgodnie z przepisami szczególnymi działka znajdowała się w granicach Warszawskiego Obszaru Chronionego Krajobrazu, ustanowionego rozporządzeniem Wojewody Mazowieckiego. Część działki skarżącej stanowiła część takiego systemu przyrodniczego, który tworzą ciągi dolin rzek G. i S. oraz mniejszych cieków, połączone z kompleksami leśnymi w rejonie Z. i S. Odmowa uwzględnienia uwagi

skarżącej podyktowana była niedopuszczeniem do fragmentacji tego systemu oraz ograniczeniem zmian sposobu zagospodarowania terenów cennych przyrodniczo, związanych z dynamicznym rozwojem zabudowy. W związku z tym uwaga skarżącej nie została uwzględniona i skierowana do przedstawienia na posiedzeniu Rady Miejskiej w Piasecznie w dniu 29 października 2014 roku.

Organ wskazał, że zgodnie z art. 12 u.p.z.p. Rada Miejska w Piasecznie otrzymała do uchwalenia projekt zmiany studium wraz z listą uwag, w tym uwagę skarżącej. Czynność rozstrzygnięcia o sposobie rozpatrzenia uwag odbyła się jednocześnie z uchwaleniem zmiany studium.

Rozstrzygnięcie o sposobie rozpatrzenia uwag stanowi załącznik do uchwały o uchwaleniu zmiany studium. Na posiedzeniu sesji nr 52 w dniu 29 października 2014 roku Rada Miejska w Piasecznie zapoznała się z treścią każdej uwagi, w tym uwagi skarżącej. Przed głosowaniem rozstrzygnięcia uwag Przewodniczący Rady Miejskiej w Piasecznie dał możliwość zabrania głosu zainteresowanym w sprawie rozpatrywanej uwagi, co pozwoliło Radzie na zapoznanie się z argumentacją nie tylko Burmistrza, ale i samych zainteresowanych. Rada głosowała treść uwagi skarżącej, której ostatecznie nie uwzględniła.

Organ zaznaczył, że z załączonej przez skarżącą dokumentacji wynika, że nieruchomości nabyła w dniu 27 maja 2014 roku (postanowienie z dnia 27 maja 2014 roku o udzieleniu przybicia i postanowienie z dnia 1 lipca 2014 roku w przedmiocie przesądzenia własności), a zatem w terminie w którym dla spornej działki obowiązywał i nadal obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego części wsi Złotokłós, zatwierdzony uchwałą Rady Miejskiej w Piasecznie Nr 117A/11/2011 z dnia 20 kwietnia 2011 roku. Zgodnie z ustaleniami planu działka znajduje się w części na terenie oznaczonym w planie symbolem [...] przeznaczonym pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną i usługi nieuciążliwe, a w części na terenie oznaczonym w planie symbolem [...] przeznaczonym pod tereny trwałych użytków zielonych i w części na terenie przeznaczonym pod drogi oznaczone w planie symbolami: [...] i [...]. Skarżąca nabywając nieruchomości miała świadomość przeznaczenia i sposobu zagospodarowania terenu, którą zapisano w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Zmiana studium uchwalona w 2014 roku w zakresie działki powtarza rozstrzygnięcia planu miejscowego obowiązującego od 2011 roku.

Przedmiotowa zmiana studium mimo, iż dotyczy interesu prawnego skarżącej, to interesu tego nie naruszyła. Sytuacja prawno – planistyczna nieruchomości nie uległa zmianie, przeznaczenie działki pozostało bez zmian (w części pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną, w części pod tereny trwałych użytków zielonych z zadrzewieniami i zakrzewieniami w dolinach rzek – wyłączone spod zabudowy). Fakt, że Rada nie uwzględniła zmian postulowanych przez skarżącą również nie spowodował naruszenia jej interesu prawnego, ponieważ żaden przepis prawa nie tworzy obowiązku uwzględnienia żądania co do sposobu przeznaczenia określonego gruntu. W ocenie organu skarga jako bezzasadna, winna zostać oddalona.

Na rozprawie w dniu 10 listopada 2015 roku pełnomocnik skarżącej sprecyzował, że przedmiotem skargi jest uchwała w sprawie zmian w studium, która nie uwzględnia w przeznaczeniu działki skarżącej jej uwag. Jednocześnie potwierdził, iż zmiany dokonane zmianą studium nie spowodowały zmian w przeznaczeniu działki skarżącej ustalonego obowiązującym studium i planem.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie badając legalność zaskarżonej uchwały w oparciu o obowiązujące przepisy i w granicach sprawy uznał, iż skarga nie zasługuje na uwzględnienie.

W uzasadnieniu wyroku Sąd Wojewódzki w pierwszej kolejności dokonał oceny wymogów formalnych skargi stwierdzając, iż skarga złożona została w przepisany do tego terminie 60 dni, od dnia wezwania Rady do usunięcia naruszenia prawa. Ponadto kontestowana uchwała dotyczy uchwalenia zmian studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, a zatem stanowi akt z zakresu administracji publicznej, co potwierdza treść art. 3 ust. 1 i art. 12 ust. 1 u.p.z.p.

Stwierdzenie, iż skarga jest formalnie dopuszczalna pozwala Sądowi ocenić czy w sprawie doszło do "naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia" zaskarżoną uchwałą. Cytując treść art. 101 ust. 1 u.s.g. Sąd Wojewódzki napisał, iż przesłanką dopuszczalności wniesienia skargi na uchwałę planistyczną, jest nie tylko posiadanie interesu prawnego, ale i jego naruszenie. Źródłem interesu prawnego lub uprawnienia, o którym mowa w art. 101 ust. 1 u.s.g. jest norma prawa materialnego, przy czym niekoniecznie interes prawny musi mieć podstawę w przepisach materialnych prawa administracyjnego. Naruszenie tego interesu następuje więc wtedy, gdy zaskarżonym aktem zostaje odebrane lub ograniczone jakieś prawo skarżącego wynikające z przepisów prawa materialnego, względnie zostanie nałożony na niego nowy obowiązek lub też zmieniony obowiązek dotychczas na nim ciążyący.

Skarżąca, jako podmiot legitymujący się prawem własności do działki nr ewid. [...], w obrębie [...] - Z. położonej w całości w granicach administracyjnych gminy Piaseczno, a zatem objętej zakresem zaskarżonej uchwały, posiadała interes prawny w kwestionowaniu ustaleń w niej przyjętych. W tej sytuacji – jak wskazał Sąd I instancji – rozważenia wymagała kwestia, czy zapisy zmiany studium prowadzą do naruszenia interesu prawnego skarżącej. W dalszych rozważaniach Sąd sięgając do treści art. 10 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. podkreślił, iż w studium uwzględnia się uwarunkowania wynikające w szczególności z dotychczasowego przeznaczenia, zagospodarowania i uzbrojenia terenu. Wartością, którą rada gminy obowiązana jest uwzględnić w studium jest zatem dotychczasowe przeznaczenie terenu. Uwarunkowania to okoliczności faktyczne już istniejące w chwili sporządzania studium oraz wymagania prawne dla polityki przestrzennej, niezależne od woli gminy w chwili sporządzania studium. Wspomniane uwarunkowania gmina uwzględnia w studium, ale ich nie ustala.

Jak napisał Sąd Wojewódzki, z treści zaskarżonej uchwały nie wynika, aby jej zapisy kształtowały w sposób odmienny od dotychczasowego przeznaczenie terenów, na których położona jest działka skarżącej, wynikające z ustaleń obowiązującego nadal miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części wsi Złotokłós, zatwierdzonego uchwałą Rady Miejskiej w Piasecznie Nr 117A/11/2011 z dnia 20 kwietnia 2011 roku. Zgodnie z ustaleniami tego planu działka skarżącej znajduje się w części na terenie oznaczonym w planie symbolem [...] przeznaczonym pod zabudowę mieszkaniową jednorodziną i usługi nieuciążliwe, a w części na terenie oznaczonym w planie symbolem [...] przeznaczonym pod tereny trwałych użytków zielonych i w części na terenie przeznaczonym pod drogi oznaczone w planie symbolami: [...] i [...]. Skarżąca nie kwestionuje tej okoliczności. Dotychczasowe przeznaczenie działki w studium stanowi kontynuację polityki planistycznej w odniesieniu do tego obszaru.

W ocenie Sądu, sam sprzeciw wobec rozwiązań przyjętych w studium, które nie są zgodne z oczekiwaniami właściciela nieruchomości, nie wystarczy do uznania, że doszło do naruszenia jego interesu prawnego. Co do zasady właściciel terenu nie ma roszczenia do gminy o przeznaczenie go pod preferowane przez siebie zagospodarowanie. Przestrzeń, mimo że jest przedmiotem własności,

jako dobro o ograniczonej ilości, stanowi wartość wspólną i musi być zagospodarowywana z uwzględnieniem poszanowania nie tylko prawa własności, prawa własności terenów sąsiednich, ale także z poszanowaniem takich interesów ogólnych i wspólnych, jak ład przestrzenny, walory środowiska naturalnego, walory kulturowe czy racjonalne wykorzystanie przestrzeni. Istnienie związku między zaskarżoną uchwałą a własną, indywidualną sytuacją prawną skarżącej musi też powodować następstwo w postaci ograniczenia lub pozbawienia właściciela konkretnych uprawnień albo nałożenia obowiązków. W przypadku nieruchomości skarżącej tego rodzaju następstwa nie występują bowiem zaskarżoną uchwałą nie spowodowano zmiany dotychczasowego przeznaczenia działki ustalonego planem miejscowym. Wbrew twierdzeniom skargi, nie doszło do bezpośredniego naruszenia uprawnień właścicielskich skarżącej. Według zapisów studium przeznaczenie działki pozostało w części pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną (MN), w części pod tereny trwałych użytków zielonych z zadrzewieniami i zakrzewieniami w dolinach rzek – wyłączone spod zabudowy (RZ). Wobec wykazania, iż zaskarżonym aktem nie doszło do ograniczenia posiadanego przez skarżącą prawa własności, Sąd stwierdził, iż nie doszło do naruszenia interesu prawnego skarżącej. Nie została więc spełniona przesłanka dopuszczalności skargi, wynikająca z art. 101 § 1 u.s.g. Wobec tego wskazane przez skarżącą wadliwości studium, w odniesieniu do działki stanowiącej jej własność, polegające przede wszystkim na nieuwzględnieniu jej uwagi do projektu zmiany studium, nie mogły być przedmiotem pogłębionych rozważań Sądu, w kontekście naruszenia przepisów obowiązującego prawa, skoro kwestionowanymi w skardze zapisami zmiany studium nie doszło do naruszenia interesu prawnego skarżącej. W tym stanie rzeczy – na mocy art. 151 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 roku Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz. U. z 2016 roku, poz. 718 ze zm., dalej jako: "P.p.s.a.") – Wojewódzki Sąd Administracyjny oddalił skargę.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku wywiódł pełnomocnik działający w imieniu K. S. Domagając się uchylecia wyroku w całości i przekazania sprawy do ponownego rozpatrzenia przez Sąd oraz zasądzenia na rzecz skarżącej od organu zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego, w tym zwrotu kosztów zastępstwa procesowego, według norm prawem przepisanych, autor skargi kasacyjnej zarzucił:

1. na podstawie art. 174 pkt 2 P.p.s.a. naruszenie przepisów postępowania, tj. art. 151 P.p.s.a. w zw. z art. 10 ust. 1 pkt 1 oraz ust. 2 pkt 1 u.p.z.p., poprzez oddalenie skargi w sytuacji, gdy skarżąca wykazała, iż studium powinno uwzględnić dotychczasowe przeznaczenie, zagospodarowanie i uzbrojenie terenu w taki sposób, aby rozszerzyć przeznaczenie działki nr ewid. [...] w całości pod tereny mieszkaniowe, a ponadto poprzez nie uwzględnienie uwarunkowań wynikających z przeznaczenia terenu, uzbrojenia i zagospodarowania terenu, co mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy;

2. na podstawie art. 174 pkt 2 P.p.s.a. naruszenie przepisów postępowania, tj. art. 151 P.p.s.a. w zw. z art. 67 ust. 2 Konstytucji, to jest poprzez naruszenie zasady równego traktowania, w szczególności poprzez uwzględnienie uwagi analogicznej, jak zgłoszona przez skarżącą do projektu studium, w odniesieniu do innego właściciela nieruchomości, którego parametry nieruchomości są bardzo podobne do nieruchomości skarżącej, co do której uwagi nie zostały uwzględnione, co mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy;

3. na podstawie art. 174 pkt 2 P.p.s.a. naruszenie przepisów postępowania, tj. art. 151 P.p.s.a. w zw. z art. 7 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.

Dz. U. z 2016 roku, poz. 23 ze zm., dalej jako: "K.p.a."), poprzez wydanie uchwały mającej charakter uznaniowy w części dotyczącej uwag/wniosku skarżącej o zmianę przeznaczenia gruntu, z naruszeniem interesu skarżącej i z naruszeniem przesłanek, których spełnienie jest konieczne do uznania decyzji uznaniowej za prawidłową, co mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy;

4. na podstawie art. 174 pkt 1 P.p.s.a. naruszenie prawa materialnego, tj. art. 140 Kodeksu cywilnego poprzez ograniczenie możliwości korzystania z nieruchomości w następstwie nieuwzględnienia uwag skarżącej do projektu studium, w tym poprzez uniemożliwienie wybudowania większego domu i uniemożliwienie zmiany przeznaczenia części działki, a tym samym zmniejszenie możliwości pobierania pożytków przez skarżącą;

5. na podstawie art. 174 pkt 1 P.p.s.a. naruszenie przepisów materialnego, tj. art. 101 ust. 1 u.s.g., poprzez błędne przyjęcie, iż nie zostało naruszone uprawnienie lub interes prawny skarżącej.

W motywach skargi kasacyjnej jej autor napisał, iż akt prawny w postaci studium może wpływać bezpośrednio na sytuację prawną właściciela nieruchomości. Studium kształtuje bezpośrednio sytuację właścicieli nieruchomości, bowiem zgodnie z treścią art. 9 ust. 4 u.p.z.p., ustalenia studium są wiążące przy sporządzaniu planu zagospodarowania przestrzennego, a zatem, to co zostanie ustalone w danym studium jest potem przenoszone do planu miejscowego.

Ponadto – zgodnie z art. 10 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. – w studium należy uwzględnić uwarunkowania wynikające między innymi z dotychczasowego przeznaczenia, zagospodarowania i uzbrojenia terenu. W studium określa się w szczególności kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów (art. 10 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p.). W ocenie skarżącej konieczność uwzględnienia dotychczasowego przeznaczenia i uzbrojenia terenu oznacza nie tylko, iż organ nie powinien bez szczególnie uzasadnionych powodów dokonywać zmiany przeznaczenia na zupełnie inne niż dotychczasowe lub ograniczać dotychczasowego przeznaczenia, lecz oznacza to także zasadność zmiany przeznaczenia (w drodze np. uwzględnienia uwag właściciela nieruchomości w toku procedury planistycznej), jeśli dotychczasowe przeznaczenie (np. na cele publiczne) nie stoi temu na przeszkodzie i jeśli się weźmie pod uwagę inne okoliczności np. kwestie uzbrojenia terenu.

Działka skarżącej nadaje się do zmiany przeznaczenia zgodnie z jej uwagami w kontekście faktu, iż jej część jest już aktualnie przeznaczona pod zabudowę jednorodzinną, posiada dostęp do drogi publicznej i mediów oraz nie ma szczególnych przeciwwskazań, aby cała nieruchomość została przeznaczona pod zabudowę jednorodzinną. Inaczej wyglądałaby sytuacja, gdyby chodziło o działkę, która cała jest przeznaczona np. pod grunty orne, nie posiadałaby dostępu do drogi publicznej, doprowadzenia mediów, a w okolicy znajdowałyby się same grunty orne. W przypadku jednak gruntu skarżącej istnieją wszelkie przesłanki do rozszerzenia przeznaczenia w całości pod zabudowę jednorodzinną i pod tym kątem należy także odczytywać treść art. 10 ust. 1 pkt 1 oraz ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. Organ zatem błędnie i bezzasadnie odrzucił uwagi skarżącej, a Sąd Wojewódzki tym samym błędnie przyjął iż nie doszło do naruszenia interesu prawnego czy uprawnienia skarżącej.

Jako istotną w sprawie pełnomocnik ocenił kwestię nierównego traktowania podmiotów w takich samych okolicznościach. Jest to jedna z fundamentalnych i podstawowych zasad prawa wszystkich demokratycznych systemów prawnych. Jak wynika z załącznika do studium z części zatytułowanej "Wólka Pracka, Złotokłos, Henryków Uroczę" pod liczbą porządkową "11" organ uwzględnił identyczną uwagę w odniesieniu do nieruchomości położonej w tej samej miejscowości Z. (działka

nr ewid. [...]) o identycznych parametrach (nieruchomość również położona w strefie [...] i również z przeznaczeniem RZ i MN) przeznaczając całość nieruchomości pod teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej. Nieruchomość ta również jest częścią systemu związanego z rzeką G. Zatem niezrozumiałym jest dlaczego w odniesieniu do nieruchomości skarżącej uwaga nie została uwzględniona, zaś uwaga odnośnie działki nr ewid. [...] spotkała się z pełną aprobatą organu. Tymczasem, fundamentalną zasadą, na jakiej opiera się system prawny, jest zasada równości obywateli wobec prawa. W ocenie pełnomocnika, organ naruszył zasadę równego traktowania, a Sąd I instancji powielił to uchybienie oddalając skargę.

Następnie autor skargi kasacyjnej napisał, iż art. 101 ust. 1 u.s.g. stanowi nie tylko o naruszeniu interesu prawnego, ale także o naruszeniu uprawnienia. Jednak Sąd w uzasadnieniu w zasadzie koncentruje się tylko na przesłance naruszenia interesu prawnego traktując bardzo pobieżnie i powierzchownie kwestię naruszenia uprawnienia. Tymczasem art. 140 Kodeksu cywilnego określa treść i granice prawa własności. Oczywiście prawo własności nie ma charakteru absolutnego i nie jest nieograniczone, niemniej jednak – z uwagi na charakter tego prawa – wpływające na jego treść w sposób ograniczający uprawnienia właścicielskie przez ustawodawcę, w tym poprzez akty prawa miejscowego lub akty takie jak studium, może mieć miejsce jedynie w bardzo wyjątkowych sytuacjach i musi mieć swoje głębokie uzasadnienie. Jeżeli szczególne względy nie przemawiają za ograniczeniem lub utrzymywaniem istniejących ograniczeń w zakresie prawa własności to organ nie może nie uwzględnić wniosków lub uwag właściciela nieruchomości w zakresie projektu studium lub planu miejscowego. Jak wskazał organ w uzasadnieniu uchwały nr 67/V/2015 z dnia 18 lutego 2015 roku "odmowa uwzględnienia uwagi skarżącej podyktowana była nie dopuszczeniem do fragmentacji tego systemu oraz ograniczeniem zmian sposobu zagospodarowania terenów cennych przyrodniczo, związanych z dynamicznym rozwojem zabudowy". Tego typu ogólne sformułowania nie wyjaśniają dokładnie istoty sprawy. Na tej podstawie organy mogłyby na przykład wydawać tylko decyzje odmowne dotyczące np. wycięcia drzewa, bo bez wątpienia każde drzewo jest "cenne przyrodniczo" i zapewne stanowi fragment jakiegoś systemu. Ponadto w ramach systemu przyrodniczego związanego z rzeką G. w innych miejscach tego systemu są niejednokrotnie budynki usytuowane bardzo blisko tej rzeki i związanych z nią cieków wodnych, co potwierdza zwykła analiza obrazu mapy satelitarnej rzeki, czy mapy stanowiącej integralną część studium.

Jednym z elementów prawa własności jest prawo do korzystania z rzeczy, które może polegać w szczególności na pobieraniu z niej pożytków i innych dochodów. Możliwość zmiany przeznaczenia nieruchomości wpisuje się w treść prawa własności w kontekście uprawnienia do korzystania z rzeczy, zatem brak zmiany przeznaczenia zgodnie z uwagami właściciela do projektu studium – zwłaszcza gdy żadne szczególne względy nie przemawiają za odmową – jest ograniczeniem wykonywania prawa własności. Zamiar zmiany przeznaczenia nieruchomości nie jest zatem tylko "oczekiwaniem właściciela nieruchomości" (jak napisał Sąd w uzasadnieniu), ale stanowi przecież wykonywanie prawa własności. Brak uwzględnienia uwagi do studium jest zatem ograniczeniem dla skarżącej korzystania z nieruchomości i pobierania z niej korzyści. Z tego powodu pełnomocnik nie zgodził się z twierdzeniem, że nie doszło do naruszenia interesu prawnego lub – przede wszystkim – uprawnienia skarżącej. Uprawnienia płynące z prawa własności zostały naruszone. Ponadto Sąd zbagatelizował ekonomiczny aspekt uprawnień płynących z prawa własności nieruchomości.

Uwzględnienie lub nie uwzględnienie uwag właściciela nieruchomości w ramach procedury uchwalania studium należy traktować jako swego rodzaju decyzję uznaniową (posiadającą formę



uchwały). Uchwała jest rodzajem decyzji podjętej przez organ kolegiálny. Co prawda procedura planistyczna jest w dużej mierze autonomiczna w stosunku do tej ujętej w procedurze administracyjnej, niemniej jednak podstawowe zasady, jakie dotyczą wydawania decyzji/uchwał uznaniowych, jako jedne z podstawowych zasad, jakim rządzi się administracyjny porządek prawny powinny być zachowane. Decyzje uznaniowe wymagają szczególnie wnikliwego badania, zaś odmowna decyzja uznaniowa powinna mieć bardzo solidne podstawy i uzasadnienie. W sprawie – zdaniem autora skargi kasacyjnej – nie można mówić o nie budzącym wątpliwości interesie ogólnym, zwłaszcza w kontekście tak lakonicznego uzasadnienia, jakie przedstawił organ odmawiając uwzględnienia uwag skarżącej do projektu studium. Także i na tej płaszczyźnie doszło do naruszenia interesu prawnego/uprawnienia skarżącej. Nie można bowiem wywodzić, iż "decyzja" organu w zakresie uwzględnienia lub nieuwzględnienia uwag nie ma znaczenia prawnego dla właścicieli nieruchomości. Nie można tracić z pola widzenia, iż instytucja uwag do projektu studium została wymyślona i wdrożona w pewnych celach. Gdyby organ mógł arbitralnie i bez jakiegokolwiek uzasadnienia uwzględniać uwagi lub je odrzucać to kontestowałyby to sens art. 101 ust. 1 u.s.g. w zakresie skargi na ten właśnie akt administracji publicznej, czy w ogóle sens instytucji uwag w procedurze planistycznej. Oznaczałoby to w konsekwencji, iż w tym zakresie uznanie administracyjne nie podlegałoby jakiegokolwiek kontroli, pomimo iż akt uznania administracyjnego w tym wypadku dotyczy najbardziej istotnego prawa dla członków wspólnoty samorządowej, to jest prawa własności nieruchomości.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna nie zasługuje na uwzględnienie.

Naczelny Sąd Administracyjny związany jest podstawami skargi kasacyjnej, bowiem według art. 183 § 1 P.p.s.a., rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, biorąc z urzędu pod uwagę jedynie nieważność postępowania. W niniejszej sprawie żadna z wymienionych w art. 183 § 2 P.p.s.a. przesłanek nieważności postępowania nie zaistniała, wobec czego kontrola Naczelnego Sądu Administracyjnego ograniczyć się musiała wyłącznie do zbadania zawartych w skardze kasacyjnej zarzutów.

W myśl art. 174 P.p.s.a., skargę kasacyjną można oprzeć na następujących podstawach: 1) naruszenie prawa materialnego przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie, 2) naruszenie przepisów postępowania, jeżeli uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Naczelny Sąd Administracyjny kontroluje zgodność zaskarżonego orzeczenia z prawem materialnym i procesowym w granicach skargi kasacyjnej. Oznacza to, że zakres rozpoznania sprawy wyznacza strona wnosząca skargę kasacyjną przez przytoczenie podstaw kasacyjnych i ich uzasadnienie.

Jak wskazano, Naczelny Sąd Administracyjny jest związany podstawami skargi kasacyjnej biorąc z urzędu pod uwagę jedynie nieważność postępowania. Ze wskazanych przepisów wynika, że wywołane skargą kasacyjną postępowanie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym podlega zasadzie dyspozycyjności i nie polega na ponownym rozpoznaniu sprawy w jej całości, lecz ogranicza się do rozpatrzenia poszczególnych zarzutów przedstawionych w skardze kasacyjnej w ramach wskazanych podstaw kasacyjnych. Istotą tego postępowania jest bowiem weryfikacja zgodności z prawem orzeczenia wojewódzkiego sądu administracyjnego oraz postępowania, które doprowadziło do jego wydania.

W rozpoznawanej sprawie zarzuty skargi kasacyjnej obejmują naruszenie przepisów postępowania oraz przepisów prawa materialnego, jednakże żaden z nich nie zasługuje na uwzględnienie.

Przystępując w pierwszej kolejności do analizy sformułowanych w skardze kasacyjnej zarzutów naruszenia przepisów postępowania wskazać trzeba, iż wszystkie te zarzuty zmierzają do zakwestionowania oddalenia skargi i wykazania, iż w sprawie skarga winna być przez Sąd I instancji uwzględniona. W ocenie autora skargi kasacyjnej, Sąd Wojewódzki oddalając skargę naruszył przepis art. 151 P.p.s.a., bowiem kontestowana w skardze uchwała Rady Miejskiej narusza art. 10 ust. 1 pkt 1 oraz ust. 2 pkt 1 u.p.z.p.

Na wstępie wskazać należy, iż zgodnie z art. 9 ust. 1 u.p.z.p., studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego sporządzane jest w celu określenia polityki przestrzennej gminy, w tym lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego. Nie jest ono aktem prawa miejscowego (art. 9 ust. 5 u.p.z.p.), jednakże jego ustalenia są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (art. 9 ust. 4 u.p.z.p.). Podkreślić należy, że studium jest aktem o wyższym stopniu ogólności od planu miejscowego. W studium wyznacza się bowiem jedynie główne kierunki zagospodarowania gminy, podczas gdy uszczegółowienie zasad zagospodarowania terenów następuje w planach miejscowych. Postanowienia studium dotyczące zagospodarowania terenów gminy powinny wyznaczać konkretne dyrektywy na przyszłość, jednakże nie mogą regulować kwestii szczegółowych zastrzeżonych przez ustawodawcę dla planu miejscowego.

Sięgając do art. 10 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. podkreślić wypada, iż zgodnie z jego treścią w studium uwzględnia się uwarunkowania wynikające w szczególności z dotychczasowego przeznaczenia, zagospodarowania i uzbrojenia terenu. Natomiast stosownie do art. 10 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p., w studium określa się w szczególności kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów.

Należy zatem zauważyć, że art. 10 u.p.z.p. określa wymogi w zakresie merytorycznej zawartości studium. Można tu wyróżnić dwie zasadnicze kategorie treści: część "informacyjną" (ust. 1), stanowiącą swego rodzaju inwentaryzację dotychczasowego stanu faktycznego i prawnego obszaru, dla którego jest sporządzane, oraz część "regulacyjną" (ust. 2), konstytuującą dyspozycje realizacji polityki przestrzennej gminy (zob. T. Bąkowski, Komentarz do art. 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Lex). Przepisy art. 10 ust. 1 u.p.z.p. formułują wymogi dotyczące elementów analityczno-badawczych (informacyjnych) studium, do części regulacyjnej studium odnosi się natomiast art. 10 ust. 2 u.p.z.p. Zatem regulacja art. 10 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. dotyczy stanu faktycznego zastanego na danym terenie, odnoszącego się do dotychczasowego przeznaczenia, zagospodarowania i uzbrojenia. Uwarunkowania, o których mowa w tym przepisie stanowią jedynie punkt odniesienia dla określania kierunków i obszarów, o których mowa w art. 10 ust. 2 u.p.z.p. Zgodnie z art. 10 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p., w studium określa się w szczególności kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów.

Bazując na wskazanych uwagach należy dostrzec, iż w stosunku do działki stanowiącej własność skarżącej kasacyjnie, czyli działki nr ewid. [...] studium uwarunkowań zachowało przeznaczenie terenu takie jakie funkcjonowało w dotychczasowych przepisach planistycznych, czyli w dotychczas obowiązującym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Dla przypomnienia część działki skarżącej w planie miejscowym znajduje się na terenie oznaczonym

symbolem [...] i jest w tym zakresie przeznaczona pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną i usługi nieuciążliwe. W części nieruchomości skarżącej oznaczona jest symbolem [...] i stanowi teren trwałych użytków zielonych, a w pozostałym zakresie nieruchomości oznaczona jest symbolem [...] i [...] i przeznaczona jest pod drogę. Przedstawionych ustaleń studium uwarunkowań nie zmieniło, czego nie kwestionuje skarżąca kasacyjnie.

Argumentacja skargi kasacyjnej, a wcześniej także skargi skierowanej do Sądu Wojewódzkiego, zarzucała naruszenie interesu prawnego skarżącej poprzez brak uwzględnienia w studium uwagi skarżącej skierowanej do organu na etapie opracowywania projektu studium. Skarżąca oczekiwała bowiem, że cała nieruchomość stanowiąca jej własność zostanie przeznaczona pod zabudowę mieszkaniową. Działanie takie – w ocenie Sądu I instancji – nie stanowiło naruszenia interesu prawnego skarżącej, co skutkowało oddaleniem skargi. Jak wskazano wcześniej, argumentacja skargi kasacyjnej nie zasługuje na uwzględnienie, dlatego Naczelny Sąd Administracyjny podziela stanowisko Sądu Wojewódzkiego.

Wyraźnego podkreślenia wymaga, że studium nie zmieniło wynikającego z zapisów obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, dotychczasowego przeznaczenia nieruchomości, zatem nie można mówić o naruszeniu tak interesu prawnego, jak i uprawnienia skarżącej kasacyjnie. W studium uwzględnia się uwarunkowania wynikające w szczególności z dotychczasowego przeznaczenia, zagospodarowania i uzbrojenia terenu (art. 10 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p.), a także określa się w szczególności kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów (art. 10 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p.). Przepis art. 10 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. nie może być interpretowany w taki sposób że organ planistyczny powinien zawsze uwzględniać wnioski właścicieli nieruchomości w zakresie ich przeznaczenia, nawet gdy nie zyskuje to uzasadnienia. Władztwo planistyczne jest uprawnieniem przysługującym organowi uchwałodawczemu, które regulowane jest przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a nie wolą właścicieli nieruchomości.

Dodatkowo trzeba zauważyć, co podkreślił organ w odpowiedzi na skargę, iż teren nieruchomości - działki skarżącej znajdował się w granicach Warszawskiego Obszaru Chronionego Krajobrazu, ustanowionego rozporządzeniem Wojewody Mazowieckiego. Część działki skarżącej stanowiła część systemu przyrodniczego, który tworzą ciągi dolin rzek G. i S. oraz mniejszych cieków, połączone z kompleksami leśnymi w rejonie Z. i S. Odmowa uwzględnienia uwagi skarżącej – jak napisał organ – podyktowana była niedopuszczeniem do fragmentacji tego systemu oraz ograniczeniem zmian sposobu zagospodarowania terenów cenny przyrodniczo, związanych z dynamicznym rozwojem zabudowy.

Zacytowana argumentacja organu – w ocenie składu orzekającego – zyskuje uzasadnienie. Podkreślić zatem należy, iż odmowa uwzględnienia uwagi skarżącej nie była arbitralnie zajęтым stanowiskiem w sprawie, a zyskiwała uzasadnienie w kontekście przedstawionych okoliczności, które kształtują władztwo planistyczne. Zgodnie z art. 1 ust. 2 pkt 1, 2 i 5 u.p.z.p. w zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się wymagania ładu przestrzennego, urbanistyki i architektury, walory architektoniczne i krajobrazowe oraz walory ekonomiczne przestrzeni i prawo własności. Przepis art. 3 ust. 1 u.p.z.p. wprost wskazuje, że zdaniem własnym gminy jest ustalanie przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenu. Ustalając przeznaczenie terenu lub określając potencjalny sposób zagospodarowania i korzystania z terenu, organ waży interes publiczny i interesy prywatne, w tym zgłaszane w postaci wniosków i uwag, zmierzające do ochrony

istniejącego stanu zagospodarowania terenu, jak i zmian w zakresie jego zagospodarowania, a także analizy ekonomiczne, środowiskowe i społeczne (art. 1 ust. 3 u.p.z.p.). Zacytowane przepisy stanowią podstawę do kształtowania jednego z istotnych uprawnień organów gminy jakim jest władztwo planistyczne. Władztwo planistyczne stanowi kompetencją gminy do samodzielnego i zgodnego z jej interesami oraz zapewnieniem ładu przestrzennego kształtowania polityki przestrzennej. Obejmuje ono samodzielne ustalenie przez radę gminy przeznaczenia terenów, rozmieszczenia inwestycji celu publicznego oraz określania kierunków zagospodarowania przestrzennego. Władztwo planistyczne gminy nie ma charakteru pełnego, niczym nieograniczonego prawa. Granicami tego władztwa są konstytucyjnie chronione prawa, w tym przede wszystkim prawo własności, które jednak w okolicznościach przedmiotowej sprawy nie doznało uchybienia skutkującego uwzględnieniem skargi kasacyjnej.

Z opisanych powodów pierwszy zarzut skargi kasacyjnej nie zyskał uznania Sądu orzekającego w sprawie niniejszej.

Podobnie akceptacji nie zyskał kolejny zarzut skargi kasacyjnej wskazujący na naruszenie art. 67 ust. 2 Konstytucji i wynikającej z niego zasady równego traktowania, bowiem – w ocenie strony – organ uwzględnił uwagę innego właściciela nieruchomości w zakresie dokonania zmiany przeznaczenia nieruchomości w analogicznej sytuacji. Tak sformułowany zarzut skargi kasacyjnej – zdaniem Sądu – jest nieweryfikowalny, bowiem informacje, którymi dysponuje Sąd nie pozwalają na ocenę czy obie opisane w skardze kasacyjnej sytuacje istotnie były analogiczne.

W kolejnym zarzucie skarżąca kasacyjnie wskazała na naruszenie art. 151 P.p.s.a. w zw. z art. 7 K.p.a. Jednakże przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego nie można stosować w sprawach regulowanych postanowieniami rozdziału 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, gdyż nie są to sprawy, o których mowa w art. 1 K.p.a. Postępowanie planistyczne nie jest bowiem postępowaniem prowadzonym w celu załatwienia indywidualnej sprawy w drodze decyzji administracyjnej, której adresatem jest strona postępowania administracyjnego. Procedura planistyczna określona w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym określa zasady i tryb uchwalenia aktu o charakterze wewnętrznym (studium) i powszechnie obowiązującym (plan miejscowy).

Odnosząc się do kolejnego zarzutu przypomnieć należy, iż wskazuje on na naruszenie prawa materialnego, czyli art. 140 Kodeksu cywilnego poprzez ograniczenie możliwości korzystania z nieruchomości w następstwie nieuwzględnienia uwag skarżącej do projektu studium. Zgodnie z art. 140 Kodeksu cywilnego właściciel może korzystać ze swojego prawa własności w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego, jak i zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem. Społeczno-gospodarcze przeznaczenie prawa jest wprawdzie kształtowane przez miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, które są uchwalane przez radę gminy w ramach władztwa planistycznego przysługującego gminie w formie aktu prawa miejscowego. Wszak zgodnie z art. 6 ust. 1 u.p.z.p. ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności. Przepis art. 140 Kodeksu cywilnego kreuje uprawnienie właściciela do korzystania z jego własności zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swego prawa w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego. Przywołane przez skarżącą kasacyjnie ww. ogólny przepis stanowiący konstrukcję prawa własności i określający sposób jego wykonywania nie mógł jednakże stanowić podstawy do wywodzenia interesu prawnego strony, który mógł zostać naruszony

postanowieniami zaskarżonej uchwały. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jest aktem normatywnym, który ma wpływ na ograniczenie własności nieruchomości, gdyż przyznaje ona organom gminy prawo sporządzania i uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co wynika z art. 4 ust. 1 i art. 3 ust. 1 u.p.z.p. Powołane przepisy stanowią podstawę dla istoty przywołanej już wcześniej instytucji władztwa planistycznego gminy, które oznacza przekazanie gminie przez ustawodawcę wyłącznych kompetencji w zakresie przeznaczania i ustalania zasad zagospodarowania terenu. Działająca w granicach i na podstawie prawa gmina posiada uprawnienia do samodzielnego kształtowania sposobu zagospodarowania jej terenu, zaś nieuwzględnianie w planie zagospodarowania przestrzennego czy studium ewentualnych oczekiwań właścicieli czy użytkowników wieczystych gruntów co do przeznaczenia tych terenów czy możliwości ich zagospodarowywania, nie stanowi samo w sobie naruszenia przepisów prawa, o ile działanie gminy pozostaje w zgodzie z obowiązującymi przepisami, a zatem nie nosi cech dowolności. Tymczasem, jak wskazano wcześniej, argumentacja organu przedstawiona w odpowiedzi na skargę w zakresie ukształtowania i przeznaczenia gruntu stanowiącego własność skarżącej kasacyjnie, zyskuje uzasadnienie, co czyni przedmiotowy zarzut skargi kasacyjnej bezzasadnym.

W końcu odnosząc się do ostatniego zarzutu podkreślić należy, iż sprawie nie doszło do naruszenia art. 101 ust. 1 u.s.g., poprzez przyjęcie, iż nie zostało naruszone uprawnienie lub interes prawny skarżącej. Naczelny Sąd Administracyjny w tym zakresie podziela argumentację Sądu Wojewódzkiego stwierdzając, że uzasadnienie skargi kasacyjnej nie podnosi w tym zakresie żadnych nowych okoliczności. Nawet jeżeli Sąd Wojewódzki w swojej argumentacji skupił się przede wszystkim na naruszeniu interesu prawnego strony, pomijając aspekt naruszenia uprawnienia, nie potwierdza to zasadności skargi. O istnieniu interesu prawnego (uprawnienia) decyduje przepis prawa materialnego. Interes prawny jest kategorią prawnomaterialną, która obejmuje uprawnienia i obowiązki oparte na prawie. Wynika z tego, że Sąd rozważając kwestię naruszenia interesu prawnego skarżącej uwzględnił również ocenę w zakresie naruszenia uprawnienia, bowiem to mieści się w szerszym pojęciu interesu prawnego.

Rekapitulując należy stwierdzić, że w tej sprawie trafnie Sąd I instancji przyjął, że zaskarżona uchwała została wydana w granicach władztwa planistycznego gminy, a oczekiwanie strony skarżącej w zakresie możliwości zabudowy całej działki stanowiącej jej własność, w okolicznościach przedmiotowej sprawy, nie jest do zaakceptowania. Zaskarżona uchwała – co już wskazywano – nie zmieniła przeznaczenia nieruchomości. Oczekiwanie strony w tym zakresie, wobec okoliczności dostrzeżonych przez organ, nie rodziło po stronie organu obowiązku uwzględnienia oczekiwań strony.

Konkludując, skoro skarga kasacyjna nie została oparta na usprawiedliwionych podstawach, na mocy art. 184 P.p.s.a., Naczelny Sąd Administracyjny orzekł o oddaleniu skargi kasacyjnej.

Na zasadzie art. 204 pkt 1 P.p.s.a. Naczelny Sąd Administracyjny orzekł o zwrocie kosztów postępowania kasacyjnego od strony zobowiązanej na rzecz organu.