

II OSK 1548/13 - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego

LEX nr 1575542

Wyrok

Naczelnego Sądu Administracyjnego

z dnia 29 kwietnia 2014 r.

II OSK 1548/13

UZASADNIENIE

Skład orzekający

Przewodniczący: Sędzia NSA Leszek Kamiński (spr.).

Sędziowie: NSA Jerzy Stelmasiak, del. WSA Małgorzata Miron.

Sentencja

Naczelnny Sąd Administracyjny po rozpoznaniu w dniu 29 kwietnia 2014 r. na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej sprawy ze skargi kasacyjnej...Spółki jawnej z siedzibą w Białymstoku od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 22 marca 2013 r. sygn. akt II SA/Bk 36/13 w sprawie ze skargi. Spółki jawnej z siedzibą w Białymstoku na uchwałę Rady Miejskiej Białegostoku z dnia 16 stycznia 2012 r. nr XXII/209/12 w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

- 1) oddala skargę kasacyjną;
- 2) zasądza od. Spółki jawnej z siedzibą w Białymstoku na rzecz Rady Miejskiej Białegostoku kwotę 120 (sto dwadzieścia) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.

Uzasadnienie faktyczne

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku wyrokiem z dnia 22 marca 2013 r., sygn. akt II SA/Bk 36/13, oddalił skargę Przedsiębiorstwa Budowlanego. Spółki jawnej z siedzibą w Białymstoku, zw. dalej

spółką, na uchwałę Rady Miejskiej Białegostoku z dnia 16 stycznia 2012 r., nr XXII/209/12, w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

W motywach wyroku Sąd powoła się na następujący stan faktyczny sprawy: W dniu 16 stycznia 2012 r. Rada Miejska Białegostoku podjęła uchwałę nr XXII/209/12 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części osiedli J. i W. w Białymstoku (północno - wschodnie tereny rozwojowe), obejmującego obszar o powierzchni około 329 ha, w tym m.in. działkę położoną w obrębie 15-B., opatrzoną geodezyjnym numerem ewidencyjnym..., stanowiącą własność Przedsiębiorstwa Budowlanego. Spółki Jawnej w Białymstoku. Działka powyższa została zakwalifikowana do terenu oznaczonego symbolem 2.53ZL, który na mocy postanowienia § 58 ww. uchwały został przeznaczony do zachowania i dalszego użytkowania jako istniejące lasy, wspomagające system przyrodniczy miasta Białegostoku.

Pismem z dnia 17 października 2012 r. spółka, powołując się na art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591), zw. dalej u.s.g., wezwała Radę Miejską w Białymstoku, do usunięcia naruszeń prawa w odniesieniu do ww. działki. Skarżąca wskazała, iż posiada interes prawny w kwestionowaniu przedmiotowej uchwały z uwagi na fakt, że na ww. nieruchomości prowadzone są roboty budowlane w zakresie realizacji inwestycji polegającej na budowie zespołu 114 budynków mieszkalnych jednorodzinnych wraz z infrastrukturą i urządzeniami towarzyszącymi. Roboty budowlane prowadzone są przez spółkę oraz prywatnych inwestorów, a inwestycja niniejsza jest realizowana zgodnie z prawomocną decyzją nr 1283/10 znak A.II.7353/321/10 zatwierdzającą projekt budowlany i udzielającą pozwolenia na budowę. Spółka ponadto wskazała, że pismem z dnia 19 października 2011 r. zgłosiła uwagi do projektu przedmiotowego planu zagospodarowania przestrzennego, które uargumentowała faktem, iż powyżej opisane okoliczności pozostają w oczywistej kolizji z przeznaczeniem przedmiotowego terenu w planie zagospodarowania przestrzennego jako istniejące lasy. Ponadto regulacja planu w zakresie niniejszej działki pozostaje w sprzeczności z aktualnym rejestrem gruntów, zgodnie z którym na przedmiotowej nieruchomości nie istnieje las. Zdaniem spółki Prezydent Miasta Białystok zarządzeniem nr 1507/11 z dnia 9 listopada 2011 r. nie uwzględnił w całości zgłoszonych przez nią uwag, pomimo przyznania, iż zmiana przeznaczenia działki nr... jest zasadna. Organ argumentował swoje stanowisko brzmieniem art. 9 ust. 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn.:Dz. U. z 2012 r. poz. 647), zw. dalej u.p.z.p., który stanowi, że ustalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. Ponadto organ wskazał, że trwają obecnie prace nad nową edycją studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania Białegostoku, po uchwaleniu której możliwa będzie stosowna zmiana planu. Ponadto organ wskazał, że kontynuacja zamierzenia budowlanego w oparciu o uzyskanie pozwolenie na budowę i użytkowanie nowo wybudowanych

budynków, zgodnie z ich przeznaczeniem, będzie w dalszym ciągu możliwe. W ocenie Spółki natomiast, ww. uchwała narusza szereg przepisów ustawy planistycznej, co uzasadnia stwierdzenie nieważności niniejszego planu zagospodarowania przestrzennego, na podstawie art. 28 ust. 1 u.s.p.s. Niniejsze pismo spółki z dnia 17 października 2012 r. pozostało bez odpowiedzi. Wobec powyższego spółka wniosła do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku skargę na uchwałę Rady Miasta Białystok z dnia 16 stycznia 2012 r. nr XXII/209/12 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części osiedli J. i W. w Białymstoku (północno - wschodnie tereny rozwojowe), zarzucając podjęcie tejże uchwały z naruszeniem:

- 1) art. 1 ust. 2, art. 4 ust. 1, art. 9 ust. 2 pkt 1, 3, 6, 7 i 10, art. 9 ust. 4, art. 10 ust. 1 pkt 1-3, 7 i 8 oraz art. 10 ust. 2 pkt 9 i 10, art. 14 ust. 3 i 5, art. 15 ust. 2 pkt 1 i 9, art. 32 oraz art. 65 u.p.z.p.;
- 2) art. 1 ust. 2 pkt 7, art. 3 ust. 1 oraz art. 6 ust. 1 u.p.z.p. w zw. z art. 140 kodeksu cywilnego oraz w zw. z art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 3 Konstytucji R.P.;
- 3) art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2011 r. Nr 12, poz. 59), zw. dalej ustawą o lasach.

Kierując się powyższymi zarzutami, wniosła o stwierdzenie nieważności zaskarżonego planu miejscowego we wskazanym zakresie obejmującym działkę skarżącej, na podstawie art. 147 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270 z późn. zm.), zw. dalej p.p.s.a., oraz zasądzenie kosztów według norm przepisanych.

W odpowiedzi na skargę organ wniosł o jej oddalenie.

Na rozprawie w dniu 14 marca 2014 r. pełnomocnik skarżącej złożył do akt sprawy kopię postanowienia z dnia 13 grudnia 2012 r. negatywnie opiniującego podział m.in. przedmiotowej nieruchomości, co jego zdaniem jest następstwem wejścia w życie zaskarżonego planu miejscowego i przemawia za istnieniem interesu prawnego spółki w jego zaskarżeniu. Ponadto pełnomocnik ten podniósł, że brak możliwości podziału nieruchomości niweczy zamierzenia inwestora w zakresie sprzedaży wybudowanych domów oraz sprecyzował wniosek skargi wnosząc o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w części obejmującej § 58 ust. 1-3. Pełnomocnik organu wskazał, że obecnie w opracowaniu jest nowy projekt studium, który wyłącza sporny teren z przeznaczenia leśnego, a uchwalenie zmiany studium powinno nastąpić w jego ocenie w ciągu 3-4 miesięcy.

Sąd Wojewódzki dokonując oceny zgodności z prawem zaskarżonej uchwały uznał, że skarga nie zasługuje na uwzględnienie.

Sąd wskazał, że w okolicznościach niniejszej sprawy wymogi formalne skargi zostały spełnione. Uchwała

Rady Miejskiej Białegostoku jest uchwałą z zakresu administracji publicznej w rozumieniu art. 101 ust. 1 u.s.g. Skarżąca spółka dopełniła też wymogu bezskutecznego wezwania do usunięcia naruszenia prawa, które zostało złożone w siedzibie organu w dniu 17 października 2012 r. Skargę do Sądu na przedmiotową uchwałę wniesiono w dniu 18 grudnia 2012 r., a zatem zachowany został 60 dniowy termin na wniesienie skargi wynikający z art. 53 § 2 p.p.s.a. Skoro wymogi formalne skargi zostały spełnione, Sąd rozpatrując skargę na uchwałę Rady Miasta wniesioną na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g. badał, czy interes prawny skarżącego został naruszony, albowiem dopiero ustalenie, że doszło do naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia otwiera drogę do merytorycznego rozpoznania sprawy.

Sąd wskazał, że spółka jest właścicielem działki nr... położonej na obszarze objętym postanowieniami planu. Posiada więc ona interes prawny w zaskarżeniu uchwały wynikający z przepisów prawa materialnego dotyczących wykonywania i ochrony prawa własności, albowiem zapisy planu dotyczą nieruchomości położonej na obszarze nim objętym i wpływają na sposób wykonywania prawa własności tej nieruchomości. Zgodnie z uchwalonym w dniu 16 stycznia 2012 r. miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego wyżej wymieniona działka znajduje się na terenie oznaczonym symbolem 2.53ZL, czyli jest przeznaczona jako "zachowanie i dalsze użytkowanie terenu jako istniejące lasy". Mając więc na uwadze powyższe zapisy planu Sąd uznał, że uchwalony przez Radę Miejską Białegostoku przedmiotowy plan narusza bezpośrednio interes prawny skarżącej, gdyż przeznaczenie danego terenu w planie pozostaje w sprzeczności z przeznaczeniem wynikającym z decyzji z dnia 18 listopada 2010 r. dotyczącej pozwolenia na budowę oraz z faktycznym zagospodarowaniem tej działki polegającym na prowadzeniu na niej inwestycji budowlanej. Kontrolując zaskarżoną uchwałę Sąd mając na uwadze art. 17 pkt 1 i art. 18 ust. 1 u.p.z.p. nie stwierdził naruszenia trybu sporządzania zaskarżonego aktu. Zdaniem Sądu, w aktach planistycznych znajduje się dokumentacja potwierdzająca spełnienie tych wszystkich obowiązków przez Radę Miejską Białegostoku. Ponadto, organ ten w ramach trwających prac nad uchwaleniem przedmiotowego planu dokonywał także szeregu innych czynności, choćby w postaci pozyskania uzgodnień zakresu prognozy do planu z RDOŚ z dnia 2 kwietnia 2010 r. i PPIS z dnia 13 kwietnia 2010 r., a także uzyskania opinii i uzgodnień, w tym prognozy oddziaływania na środowisko. W dniu 27 września 2011 r. odbyła się także dyskusja publiczna nad projektem planu. Wszystkie zgłoszone uwagi zostały rozpatrzone przez Prezydenta Miasta Białegostoku Zarządzeniem z dnia 9 listopada 2011 r. nr 1507/11 w sprawie rozpatrzenia uwag do projektu planu. Uchwała dotycząca przedmiotowego planu została szczegółowo uzasadniona zgodnie z § 1 ust. 4 pkt 2 planu stanowiącym, że integralną częścią niniejszej uchwały są: 1) załącznik nr 1 - stanowiący rysunek planu w skali 1:2000; 2) załącznik nr 2 - zawierający rozstrzygnięcie w sprawie uwag wniesionych do projektu planu; 3) załącznik nr 3 - określający sposób realizacji oraz zasady finansowania inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych Gminy Białystok. Ponadto, na k. 23 akt administracyjnych znajduje się pismo o nr URB-

I.6721.21.39.2011 zatytułowane "Podsumowanie i Uzasadnienie do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części osiedli J. i W. w Białymstoku (północno - wschodnie tereny rozwojowe), uchwalonego uchwałą Nr XXII/209/12 Rady Miejskiej Białegostoku z dnia 16 stycznia, wynikające z art. 42 pkt 2 i art. 55 ust. 3 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 (Dz. U. Nr 199, poz. 1227 z późn. zm.)", w którym w punkcie 19 szczegółowo odniesiono się do działki o nr. Przechodząc natomiast do merytorycznej oceny zarzutów skargi, które w istocie sprowadzają się do kwestionowania zgodności zaskarżonego fragmentu planu miejscowego z zapisami studium, Sąd stwierdził, że zarzuty te nie są zasadne. Zgodnie z art. 40 ust. 1 u.s.g., na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązującego na obszarze gminy. Przepis art. 20 ust. 1 u.p.z.p. przewiduje, że rada gminy uchwała plan miejscowy po stwierdzeniu jego zgodności z ustaleniami studium. Plan miejscowy jest powszechnie obowiązującym aktem prawa miejscowego (art. 14 ust. 8 u.p.z.p.). Zgodnie z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. 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 w części. Z regulacji tej wynika, że przesłanką stwierdzenia nieważności uchwały jest każde naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego i każde naruszenie właściwości organów w tym zakresie. Naruszenie natomiast trybu sporządzania planu będzie przesłanką stwierdzenia nieważności uchwały tylko w takim przypadku, gdy naruszenie to ma charakter istotny.

Zarzuty spółki odnoszą się do zasad sporządzania planu. Naruszeniem tych zasad jest bowiem m.in. niezgodność ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z ustaleniami studium. Zasady sporządzania planu dotyczą problematyki merytorycznej związanej z jego sporządzaniem, a więc zawartości aktu planistycznego (część tekstowa i graficzna), zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej. Zawartość planu miejscowego określają przepisy art. 15 ust. 1, art. 17 pkt 4 i art. 20 ust. 1 u.p.z.p., zaś przedmiot określa art. 15 ust. 2 i 3 u.p.z.p. Powołane przepisy określające zawartość planu miejscowego stanowią m.in. o wymogu zgodności tego planu z zapisami studium. W art. 15 ust. 1 u.p.z.p. jest mowa o sporządzaniu projektu planu "zgodnie z zapisami studium", a w art. 20 ust. 1 u.p.z.p. o stwierdzeniu, że plan miejscowy nie narusza ustaleń studium. Dodatkowo, zgodnie z art. 9 ust. 4 u.p.z.p., ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. W przypadku więc stwierdzenia niezgodności zapisów planu z ustaleniami studium dochodzi do naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego, bez względu na charakter takiego naruszenia. Powoduje to nieważność uchwały w całości lub w części (art. 28 ust. 1 u.p.z.p.). Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy jest aktem z założenia elastycznym, który stwarza ramy dla swobody planowania miejscowego i pozwala na maksymalne uwzględnienie warunków i potrzeb lokalnych

przy tworzeniu planów miejscowych. Dokonując analizy zapisów Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Miasta Białegostoku obowiązującego od 1999 r. i zmienianego wielokrotnie dotyczących przeznaczenia spornego terenu jako "teren leśny do dalszego leśnego utrzymania" i porównując te zapisy z kwestionowanymi zapisami planu miejscowego w części dotyczącej działki spółki, Sąd doszedł do przekonania, że zapisy te nie są sprzeczne z zapisami wskazanego studium w rozumieniu powołanych przepisów ustawy planistycznej. Sąd zaznaczył, że skarżąca nie zarzuca braku zgodności przedmiotowego planu zagospodarowania przestrzennego ze Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Miasta Białegostoku, ale wskazuje na nieprawidłowość polegającą jej zdaniem na tym, że uchwalono plan wprawdzie zgodnie ze studium, ale ze studium już nieaktualnym. Rada Miejska Białegostoku, w ocenie spółki, winna najpierw uaktualnić studium, a dopiero potem uchylać plan, który byłby zgodny z uaktualnionym studium.

W ocenie Sądu, stanowisko skarżącej jest nieuzasadnione. Studium było wielokrotnie uaktualniane, w ramach potrzeb dostrzeganych przez organ (między innymi - 8 września 2008 r. - Uchwała Rady Miejskiej Białegostoku Nr XXXI/373/08, a także w dniu 26 listopada 2012 r. - Uchwała nr XXXV/405/12 Rady Miasta Białegostoku w sprawie zmiany "Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Białegostoku". Zresztą, z samego faktu braku uaktualnienia studium nie można postawić organowi zarzutu. W ramach uprawnień wynikających z władztwa planistycznego gmina może zmienić w planie miejscowym dotychczasowe przeznaczenie określonych obszarów gminy, jednak wyłącznie w granicach zakreślonych ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. W konsekwencji zmiana planu miejscowego polegająca na przyjęciu innego przeznaczenia terenu będzie musiała być poprzedzona odpowiednią zmianą studium, gdyż wprost wiąże się to ze zmianą polityki przestrzennej gminy. Wynika to również jasno z obowiązku wójta, burmistrza albo prezydenta miasta dokonywania oceny aktualności studium i planów miejscowych co najmniej raz w czasie kadencji rady. Rada gminy natomiast podejmuje uchwałę w sprawie aktualności studium i planów miejscowych, a w przypadku uznania ich za nieaktualne, w całości lub w części, podejmuje działania, o których mowa w art. 27 u.p.z.p.

Sąd podzielił argumentację organów, że nie zachodziła w przypadku działki spółki potrzeba aktualizacji przedmiotowego studium. Konieczność zmiany studium ma bowiem uzasadnienie tylko wówczas, gdy dotychczasowe przeznaczenie terenu określone w studium pozostaje w oczywistej sprzeczności z przewidywanymi ustaleniami planu. W stanie zaś niniejszej sprawy taka sytuacja nie miała miejsca. Zarówno bowiem w studium, jak i w projektowanym planie, przedmiotowa działka miała przeznaczenie leśne. Aby te kwestie dokładnie wyjaśnić, Sąd stwierdził, że należy przyjrzeć się chronologii zdarzeń związanych zarówno z uchwalaniem przedmiotowego planu, jak również z dążeniami spółki do wybudowania osiedla mieszkaniowego na działce o nr..., co wyglądało następująco: a) decyzją z dnia 7

sierpnia 2008 r. Prezydent Miasta Białegostoku zezwolił w stosunku do działki leśnej nr... na zmianę części jej powierzchni (0,4388 ha) na użytek rolny, a w stosunku do pozostałej części (0,4560 ha) odmówił tego zezwolenia; b) 15 grudnia 2008 r. - Uchwała Rady Miejskiej Białegostoku w sprawie przystąpienia do sporządzenia planu (intencyjna); c) decyzją z dnia 19 kwietnia 2010 r. spółka uzyskała warunki zabudowy, d) decyzją z dnia 18 listopada 2010 r. nr 1283/10 Prezydenta Miasta Białegostoku zatwierdzono projekt budowlany i udzielono spółce pozwolenia na budowę, e) decyzją z dnia 11 marca 2011 r. SKO w Białymstoku stwierdziło nieważność decyzji z dnia 7 sierpnia 2008 r., f) 19 października 2011 r. - uwagi spółki do projektu planu - wniosła o zmianę projektu polegającej na wpisanie działki... z przeznaczenia 2.53Z1 na przeznaczenie 2.8MN, g) 9 listopada 2011 r. - zarządzenie nr 1507/11 Prezydenta Miasta Białegostoku w sprawie rozpatrzenia uwag do projektu - § 1 pkt 22 - nie uwzględnia uwag dotyczących zmiany przeznaczenia działki nr... z terenu leśnego na tereny zabudowy mieszkaniowej zgodnie z otrzymanym pozwoleniem na budowę i rozpoczętą inwestycją, h) decyzją z dnia 5 grudnia 2011 r. SKO w Białymstoku utrzymało w mocy decyzję własną z dnia 11 marca 2011 r., i) 17 października 2012 r. - wezwanie spółki skierowane do organu do usunięcia naruszeń, j) 26 listopada 2012 r. - uchwała nr XXXV/405/12 Rady Miasta Białegostoku w sprawie zmiany "Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Białegostoku", k) 19 czerwca 2012 r. - wyrok WSA w Białymstoku w sprawie II SA/Bk 135/12 oddalający skargę spółki od decyzji SKO w Białymstoku z dnia 5 grudnia 2011 r. W dniu 7 sierpnia 2008 r. przekształcono część przedmiotowej działki z leśnej na rolną (pkt a) i zrobiono to na cztery miesiące przed uchwałą intencyjną w zakresie uchwalenia przedmiotowego planu miejscowego (pkt b). Na etapie prac organu nad uchwaleniem planu (skarżąca o nich wiedziała), skarżąca uzyskała warunki zabudowy i pozwolenie na budowę (pkt c i d). Jednakże już w dniu 11 marca 2011 r. SKO w Białymstoku stwierdziło nieważność decyzji z dnia 7 sierpnia 2008 r. dotyczącej przekształcenia części przedmiotowej działki z leśnej na rolną (pkt e). Decyzją z dnia 5 grudnia 2011 r. SKO w Białymstoku utrzymało w mocy decyzję powyższą (pkt h), zaś Wojewódzki Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 19 czerwca 2012 r. oddalił skargę spółki od tej decyzji (pkt k). Opisane zdarzenia i okoliczności jednoznacznie wskazują, że w związku z ostateczną decyzją SKO w Białymstoku z dnia 5 grudnia 2011 r. utrzymującą w mocy decyzję własną z dnia 11 marca 2011 r., która stwierdziła nieważność decyzji z dnia 7 sierpnia 2008 r. o przekształceniu części działki o nr... z leśnej na rolną, w obrocie prawnym nie było już decyzji przekształceniowej, co oznacza, że działkę tę należało traktować zgodnie z dotychczasowym jej przeznaczeniem, czyli jako leśną. Na datę więc uchwalenia planu, czyli na dzień 16 stycznia 2012 r., przedmiotowa działka miała przeznaczenie leśne nie tylko w studium uwarunkowań, ale także brak było jakiegokolwiek decyzji administracyjnej, która by to przeznaczenie zmieniała.

W każdym przypadku sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego organy gminy mają obowiązek ustalenia faktycznego stanu zagospodarowania terenów objętych procedurą planistyczną tj.

istniejącej legalnej zabudowy oraz stanu w zakresie istniejących w obrocie prawnym ostatecznych decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, decyzji o warunkach zabudowy oraz decyzji udzielających pozwolenia na budowę obiektów budowlanych na tym terenie. W ocenie Sądu, dotyczy to także decyzji ostatecznej w zakresie przekształcenia działki leśnej w rolną. W tym przypadku, ostateczną decyzją z dnia 5 grudnia 2011 r. stwierdzono nieważność decyzji przekształceniowej z dnia 7 sierpnia 2008 r. Oznacza to więc, że organ nie tylko nie mógł tego faktu nie dostrzec, ale był wręcz do tego zobowiązany i musiał go wziąć pod uwagę przy uchwalaniu przedmiotowego planu.

W ocenie Sądu Wojewódzkiego nietrafny był zarzut skarżącej, że organ w uchwalanym planie winien pominąć przedmiotową działkę. Zgodnie z art. 14 ust. 3 u.s.p.s. plan miejscowy, w wyniku którego następuje zmiana przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, sporządza się dla całego obszaru wyznaczonego w studium. W stanie niniejszej sprawy sytuacja taka miała miejsce, gdyż, co wynika z § 1 ust. 3 planu, przeznaczył on na cele nieleśne grunty leśne o łącznej powierzchni 10,5588 ha na podstawie zgody wyrażonej przez Marszałka Województwa Podlaskiego decyzją Nr DMG.III.7151.17.2011 z dnia 22 sierpnia 2011 r. W momencie podejmowania uchwały intencyjnej przedmiotowa działka była, co nie jest kwestionowane, terenem leśnym, w pobliżu którego znajdowały się inne tereny leśne. Słusznie zatem w uchwale intencyjnej z dnia 15 grudnia 2008 r. projektem planu objęto cały obszar (por. § 2 tej uchwały). Skoro zatem w uchwale intencyjnej dotyczącej uchwalenia przedmiotowego planu objęto działkę skarżącej, nie można było w trakcie zatwierdzania projektu planu wyłączyć tego terenu spod opracowania.

Nadto zdaniem Sądu należało ocenić, czy ingerencja gminy w prawo własności skarżącej została dokonana z zachowaniem konstytucyjnej zasady równości i proporcjonalności, a tym samym czy nie doszło do nieuprawnionego nadania prymatu interesowi publicznemu ponad interes jednostki. W ocenie Sądu, w realiach przedmiotowej sprawy do tego rodzaju nadużycia ze strony organu nie doszło. Organ bardzo szczegółowo uzasadnił, dlaczego dla przedmiotowej działki pozostawił przeznaczenie "leśne", z czego to wynikało i co należy zrobić dalej, aby doprowadzić do stanu, w którym skarżąca spółka będzie mogła legalnie kontynuować rozpoczętą inwestycję budowlaną. W punkcie 19 cytowanego już Podsumowania i Uzasadnienia..." z k. 23 akt administracyjnych wynika wprost, że "uwaga dotycząca zmiany przeznaczenia działki nr... z terenu leśnego na tereny zabudowy mieszkaniowej zgodnie z otrzymanym pozwoleniem na budowę i rozpoczętą inwestycją, aczkolwiek zasadna, jest niemożliwa do uwzględnienia na obecnym etapie. Obecnie trwają prace nad nową edycją "Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania Białegostoku", po uchwaleniu której możliwa będzie stosowana zmiana planu". Na rozprawie w dniu 14 marca 2013 r. pełnomocnik organu wyjaśnił ponadto, że już w 2006 r. podjęte zostały prace nad sporządzeniem nowego studium uwarunkowań, w którym przewidziano, że przedmiotowa działka ma mieć przeznaczenie nieleśne i prace do dnia dzisiejszego nad tym studium nie zostały zakończone. Obok prac

nad uchwaleniem nowego studium, prowadzone są prace nad zmianą studium obowiązującego, bowiem zamierzenia są takie, aby przedmiotowa działka nie miała przeznaczenia leśnego tylko nieleśne. Zdaniem Sądu, przedstawione przez organ argumenty zarówno w uzasadnieniu przedmiotowego planu, jak również w odpowiedzi na skargę oraz na rozprawie są w zakresie omawianej kwestii racjonalne i przekonujące. Oznacza to zatem, iż w tym przypadku nie doszło do przeważenia interesu ogólnego nad indywidualnym interesem skarżącej. Z mocy art. 65 ust. 2 u.p.z.p. skarżąca jest ponadto uprawniona do kontynuowania inwestycji, mimo określenia przeznaczenia jej działki w planie jako leśnej.

Skargę kasacyjną od wyroku Sądu Wojewódzkiego wniosła skarżąca reprezentowana przez adwokata. Zaskarżonemu w całości wyrokowi zarzucono:

1. naruszenie przepisów prawa materialnego przez błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie, tj.:
 - art. 1 ust. 1 pkt 1 i 2 u.p.z.p. poprzez zaakceptowanie przez Sąd Wojewódzki jako zgodnego z tymi przepisami uregulowania kwestionowanego przez skarżącą planu miejscowego części jego nieruchomości przeznaczającego dany teren pod "istniejący las do zachowania", w sytuacji gdy na tym terenie las nie istniał już w dacie uchwalania planu;
 - art. 1 ust. 2 pkt 1, 3, 6, 7 i 9 u.p.z.p. poprzez zaakceptowanie przez Sąd Wojewódzki, jako zgodnego z tymi przepisami, uregulowania kwestionowanego przez skarżącą planu miejscowego części jego nieruchomości przeznaczającego dany teren pod "istniejący las do zachowania", w sytuacji gdy na tym terenie las nie istniał już w dacie uchwalania planu;
 - art. 2 pkt 1 i 4 u.p.z.p. poprzez ich nieuwzględnienie i zaakceptowanie przez Sąd Wojewódzki jako zgodnego z tymi przepisami uregulowania kwestionowanego przez skarżącą planu miejscowego części jego nieruchomości przeznaczającego dany teren pod "istniejący las do zachowania", w sytuacji gdy na tym terenie las nie istniał już w dacie uchwalania planu;
 - art. 3 ust. 1 u.p.z.p. wobec przyjęcia, że studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy jako akt będący wyrazem kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej na terenie gminy, niebędące aktualnym w dacie stanowienia planu, bowiem na części terenu należącego do skarżącej przewiduje "istniejący las do zachowania", podczas gdy las ten nie istnieje, może być podstawą do podjęcia uchwały w sprawie planu dla danego terenu i to w takim samym brzmieniu jak w studium;
 - art. 4 u.p.z.p. poprzez ustalenie przeznaczenia części terenu należącego do skarżącej pod "istniejący las do zachowania", w sytuacji gdy uchwalająca ten plan Rada Miejska miała pełną świadomość co do tego, że las na tym terenie faktycznie nie istnieje;
 - art. 6 u.p.z.p. poprzez akceptację takiej sytuacji, że ustalono w planie miejscowym dla części terenu

skarżącej przeznaczenie pod "istniejący las do zachowania", w sytuacji gdy las ten nie istnieje, a w konsekwencji w żadnym razie nie może mieć wpływu na kształtowanie sposobu wykonywania prawa własności. Nawet gdyby Sąd miał na myśli, że unormowanie planu byłoby wykonywane w taki sposób, że doszłoby do zalesienia gruntów, to i tak kwestia ewentualnego zalesienia, jako zresztą całkowicie odrębnego obowiązku, nie pokrywa się z określeniem "istniejący las do zachowania";

- art. 6 ust. 2 pkt 2 u.p.z.p. wobec niedostrzeżenia, że przepis ten stanowi gwarancję dla mającego prawo do terenu do takiego jego zagospodarowania, który będzie zgodny z warunkami ustalonymi w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Nie można sobie wyobrazić zagospodarowania przez skarżącą jako właściciela danego gruntu, i to zgodnie z warunkami ustalonymi w kwestionowanym planie, terenu pozbawionego już lasu, który według planu jest "istniejącym lasem do zachowania";

- art. 14 ust. 1, 5 i 7 u.p.z.p., które to przepisy dotyczą wprawdzie podejmowania uchwały intencyjnej, ale mają również znaczenie dla stanowienia planu wobec uregulowania przeznaczenia części terenu należącego do skarżącej jako "istniejący las do zachowania", bez uwzględnienia, iż taka regulacja jest w istocie nierealna (nie do zastosowania), co przesądza w ogóle o braku zasadności uchwalania takiego planu miejscowego. Ma to ścisły związek z zasadą wynikającą w szczególności z art. 14 ust. 7, iż plan miejscowy sporządza się obowiązkowo tylko wtedy gdy wymagają tego przepisy odrębne. Ustalenie zaś planu nieobowiązkowego może nastąpić tylko wtedy, gdy jest to zasadne, a przede wszystkim potrzebne do realizowania polityki przestrzennej gminy określonej w studium;

- art. 15 ust. 2 pkt 1 i 2 u.p.z.p. poprzez przeznaczenie części nieruchomości skarżącej pod "istniejący las do zachowania", w sytuacji gdy tego lasu nie ma, co czyni kwestionowane uregulowanie bezprzedmiotowym nie mającym żadnego związku z ochroną i kształtowaniem ładu przestrzennego, a także w istocie nienadającym się do zastosowania;

- art. 20 u.p.z.p. poprzez wadliwe uznanie, że w ramach władztwa planistycznego Rada Miejska może podjąć uchwałę w sprawie planu miejscowego, przyjmując, że nie narusza on ustaleń studium, z całkowitym pominięciem niespornego w istocie faktu, że w dacie uchwalania planu, studium nie jest już aktualne;

- art. 28 ust. 1 u.p.z.p. poprzez uchwalenie planu miejscowego w kwestionowanej skargą kasacyjną zakresie, naruszającego kluczowe zasady sporządzania planu a także podstawowe zasady ustawy planistycznej a ponadto sprzecznie z art. 21 i 64 Konstytucji, co powinno skutkować stwierdzeniem nieważności uchwały w określonym zakresie;

- art. 32 u.p.z.p. poprzez nieuprawnione uznanie, że uchwalony plan jest zasadny oraz musi pozostawać w zgodności ze studium, nawet jeżeli to studium jest całkowicie nieaktualne w danym

zakresie, a także, iż nie zachodzą podstawy do aktualizacji studium;

- art. 21 ust. 1 i 64 ust. 3 Konstytucji RP poprzez całkowite pominięcie wymogów dotyczących ochrony praw właścicielskich i akceptację, że nawet w pełni nie nadający się do wykonania plan miejscowy przeznaczający grunty pod "istniejący las do zachowania" gdy las ten nie istnieje, ma stosownie do ustawy planistycznej kształtować sposób korzystania z tych gruntów przez właściciela. Takie uregulowanie planu w sposób nie budzący wątpliwości godzi w istotę prawa własności;
- art. 2 Konstytucji RP poprzez akceptację rażącego naruszenia wymogu zachowania granic władztwa planistycznego i naruszenia zasady proporcjonalności;

2. naruszenie przepisów postępowania, które miało istotny wpływ na wynik sprawy:

- art. 133 p.p.s.a. poprzez pominięcie w sposób oczywisty wynikającej ze zgromadzonego w sprawie materiału okoliczności, iż w dacie uchwalania kwestionowanego planu miejscowego, a nawet już wręcz w okresie składania uwag do wyłożonego projektu planu miejscowego, teren który przeznaczono pod "istniejący las do zachowania", był już pozbawiony lasu;
- art. 141 § 4 poprzez zamieszczenie w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku treści, które mogą być uznane za wzajemnie sprzeczne a w konsekwencji rodzą poważne wątpliwości, co do prawidłowości rozstrzygnięcia;
- art. 147 § 1 p.p.s.a. poprzez jego niezastosowanie pomimo, iż zaistniały podstawy do stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w kwestionowanym przez skarżącą zakresie;
- art. 151 p.p.s.a. poprzez oddalenie skargi zamiast jej uwzględnienia pomimo, iż wady zaskarżonej uchwały w pełni uzasadniają stwierdzenie jej nieważności w zakresie kwestionowanym przez skarżącą.

Wskazując na powyższe zarzuty wniesiono o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi Wojewódzkiemu oraz zasądzenie kosztów postępowania kasacyjnego, w tym kosztów zastępstwa adwokackiego według norm przepisanych.

Uzasadnienie prawne

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 183 § 1 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 270), Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, bierze jednak z urzędu pod rozwagę nieważność postępowania. Nie dopatrzwszy się w niniejszej sprawie żadnej z wyliczonych w art. 183 § 2 p.p.s.a. przesłanek nieważności

postępowania sądowoadministracyjnego i będąc związany był granicami skargi kasacyjnej Naczelny Sąd Administracyjny przeszedł do rozpatrzenia zarzutów tej skargi.

Zarzuty naruszeń przepisów postępowania nie zawierają usprawiedliwionych podstaw. Nie jest zasadny zarzut naruszenia art. 133 p.p.s.a. przez pominięcie okoliczności, iż w dacie uchwalania kwestionowanego planu miejscowego teren, który przeznaczono pod "istniejący las do zachowania", był już pozbawiony lasu, co w uzasadnieniu skargi powiązано ze zmarginalizowaniem dowodów świadczących, że na terenie tym wystąpiły nieodwracalne skutki faktyczne i prawne dotyczące jego zagospodarowania. O ile można się zgodzić co do skutków faktycznych wycięcia na tym terenie zadrzewienia leśnego, nie ma jednak podstaw, aby wycinkę drzew uważać za nieodwracalny skutek prawny. Sąd Wojewódzki wyjaśnił na str. 12 uzasadnienia, że przyjmując pogląd co do zgodności planu ze studium na dzień uchwalenia planu kierował się stanem prawnym tego terenu, który po zniesieniu wadliwych decyzji administracyjnych pozostawiał dotychczasowe leśne przeznaczenie tego terenu. Nie sposób zaś zanegować prawdziwości tego poglądu, ze względu na treść legalnej definicji pojęcia lasu, zawartej w art. 3 ustawy o lasach. Jak bowiem podkreśla się w orzecznictwie i komentarzu do tej ustawy (zob. B. Rakoczy Komentarz do art. 3 ustawy o lasach, Lex 2013) punktem wyjścia do rozważań kwestii związanych z lasami jest to, iż jak stanowi ww. art. 3 pkt 1 tej ustawy lasem w rozumieniu ustawy jest grunt pokryty roślinnością, lub przejściowo jej pozbawiony. Ustawodawca przesądził zatem, że w ocenie czy mamy do czynienia z lasem, decyduje charakter gruntu, a nie to jaki charakter ma pokrycie go roślinnością. Nie powinno budzić wątpliwości, iż "przejściowość" pozbawienia pokrycia drzewami gruntu leśnego należy liczyć w kategoriach lat, a nawet dziesiątków lat. Nie ma zatem podstaw prawnych twierdzenie, że pozbawienie zadrzewienia gruntu leśnego powoduje nieodwracalny stan prawny. Nie jest zatem zasadny zarzut, iż rada gminy uchwalając plan nie wzięła pod uwagę okoliczności faktycznych i prawnych związanych ze sposobem zagospodarowania terenu w aspekcie zapisów studium, gdyż, jak już powiedziano, przejściowe pozbawienie gruntu leśnego zadrzewienia nie powoduje skutku w postaci zmiany leśnego charakteru tego gruntu.

Można wprawdzie przyznać rację argumentacji, że sformułowanie studium w odniesieniu do wyciętej roślinności leśnej jako istniejącej i "do zachowania" nie oddaje rzeczywistego stanu rzeczy, to jednak ze względu na przytoczoną wyżej legalną definicję lasu nie można uznać skuteczności tego zarzutu, jeśli uwzględni się charakter studium jako planistycznego dokumentu o charakterze kierunkowym. Konsekwencją takiego charakteru studium jest bowiem to, że chociaż w studium uwzględnia się uwarunkowania wynikające w z dotychczasowego przeznaczenia, zagospodarowania i uzbrojenia terenu (art. 10 ust. 1 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) to jednak zadaniem studium jest określenie kierunków zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów (art. 10 ust. 2 pkt 1 ww. ustawy), czyli umożliwienie gminie podjęcia rozstrzygnięć odbiegających od istniejącego (faktycznego) stanu rzeczy.

Podkreślić też trzeba, że istniejąca kolizja stanu faktycznego ze stanem prawnym wymaga przyszłego uregulowania, jeśli zważyć, że na terenie tym jest budowane w zgodzie z decyzjami administracyjnymi osiedle mieszkaniowe. W odniesieniu do tej kwestii, jak wynika z akt i treści kwestionowanego wyroku, władze Gminy złożyły deklaracje doprowadzenia do odpowiedniej do potrzeb tej inwestycji zmiany studium i powiadomiły o tym inwestora, co również zauważył Sąd Wojewódzki w uzasadnieniu wyroku. Z tego też powodu nie było podstaw do uwzględnienia zarzutu naruszenia art. 141 § 4 p.p.s.a. gdyż Sąd Wojewódzki oceniając z jednej strony stan sprawy miał podstawy do przyjęcia, iż Rada Gminy uchwaliła plan prawidłowo, tj. w zgodzie ze studium, z drugiej zaś dostrzegł możliwość zmiany tego stanu w przyszłości, przez aktualizację tego studium.

Na tle powyższych rozważań rozpatrzenie zarzutów naruszeń prawa materialnego również nie daje podstaw do uwzględnienia skargi kasacyjnej. Zdecydowana ich większość odwołuje się do użytego w studium i powtórnego w planie sformułowania "istniejący las do zachowania". Uwzględniając bowiem to powiedziano wyżej, nie ma podstaw do zaakceptowania, że uchwała planistyczna naruszała: art. 1 ust. 1 pkt 1 i 2, art. 1 ust. 2 pkt 1, 3, 6, 7 i 9, art. 2 pkt 1 i 4, art. 3 ust. 1, art. 4, 6, 6 ust. 2 pkt 2, a także art. 14 ust. 1, 5 i 7, art. 15 ust. 2 pkt 1 i 2 u.p.z.p., zasadniczo z tego powodu, że niezgodnie z wymienionymi przepisami uregulowano kwestionowany przez skarżącą plan miejscowy w odniesieniu do części jej nieruchomości przeznaczając je pod "istniejący las do zachowania", w sytuacji gdy na tym terenie las nie istniał już w dacie uchwalania planu. Las ten w znaczeniu prawnym określonym w art. 3 ustawy o lasach, a więc grunt określany jako leśny, istniał bowiem nadal, choć w rzeczywistości był pozbawiony zadrzewień, co w dacie uchwalania planu stanowiło uprawnioną podstawę do podejmowania rozstrzygnięć planistycznych w zakresie zgodności ze studium.

Nie okazały się też zasadne zarzuty naruszenia art. 20, 28 ust. 1 i art. 32 u.p.z.p. postawione w kontekście sprzeczności z art. 2, 21 i 64 Konstytucji. W odniesieniu do kwestii zarzuconych naruszeń prawa własności Sąd Wojewódzki prawidłowo ocenił, że ingerencja gminy w prawo własności skarżącej została dokonana z zachowaniem konstytucyjnej zasady równości i proporcjonalności. U źródeł tych zarzutów znalazło się bowiem również omówione wcześniej błędne twierdzenie, że nie jest możliwe przeznaczenie gruntów pod "istniejący las do zachowania" w sytuacji, gdy las ten, jako grunt pozbawiony zadrzewienia, nie istnieje. Wcześniejsze wyjaśnienia pojęcia las zawarte w niniejszym uzasadnieniu oraz wyrażone wcześniej poglądy na rolę jaką odgrywa studium w procedurze planistycznej w świetle art. 10 ust. 2 u.p.z.p. nie dają bowiem podstaw do przyjęcia, że studium to było nieaktualne z tego powodu, iż z części gruntów o przeznaczeniu leśnym, na skutek wadliwych prawnie decyzji usunięto zadrzewienie.

Pozostałe zarzuty naruszenia przepisów postępowania, a to naruszenia 147 § 1 p.p.s.a. poprzez jego niezastosowanie i art. 151 p.p.s.a. przez oddalenie skargi, nie mogły odnieść zamierzonego skutku, gdyż w istocie dotyczą treści i kierunku samego rozstrzygnięcia, które skarżący kasacyjnie uznał za wadliwe

oczekując korzystnego dla siebie rozstrzygnięcia.

Z tych wszystkich względów, uznając, iż skarga kasacyjna nie ma usprawiedliwionych podstaw, Naczelny Sąd Administracyjny na mocy art. 184 oraz 204 pkt 1 p.p.s.a., orzekł jak w sentencji wyroku.