

Wojewódzki Sąd Administracyjny  
w Gliwicach  
44-100 Gliwice, ul. Wyszyńskiego 2  
WYDZIAŁ II  
tel. (32) 238-98-30

Dnia 5 kwietnia 2024 r.  
Sygn. akt II SA/GI 1201/20

W odpowiedzi należy podać  
sygnaturę akt Sądu

13/20.4 2024 P

|                      |              |
|----------------------|--------------|
| Urząd Miasta Mikołów |              |
| Zal ..... 3 .....    | Godz. ....   |
| wpłynęło<br>SER      | 09 -04- 2024 |
| poczta               | osobiście    |

Rada Miejska Mikołowa  
ul. Rynek 16  
43-190 Mikołów

-sesja  
-e/a  
15.04.2024

### DORĘCZENIE PRAWOMOCNEGO ORZECZENIA I ZWROT AKT

W wykonaniu zarządzenia z dnia 4 kwietnia 2024 r. sekretariat Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach przesyła w załączeniu odpis wyroku z dnia 18 grudnia 2020 r. ze stwierdzeniem daty jego prawomocności i uzasadnieniem w sprawie ze skargi [REDAKOWANE]

Jednocześnie sekretariat Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach zwraca akta administracyjne nr V/56/2019.

**K I E R O W N I K**  
Sekretariatu Wydziału II  
Elwira Maszel

#### Załączniki:

1. odpis orzeczenia,
2. akta administracyjne (1 teczka + 1 plik)





## WYROK

### W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 18 grudnia 2020 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach  
w składzie następującym:

|                |                                      |
|----------------|--------------------------------------|
| Przewodniczący | Sędzia WSA Artur Żurawik             |
| Sędziowie      | Asesor WSA Tomasz Dziuk              |
|                | Sędzia WSA Elżbieta Kaznowska (spr.) |

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 18 grudnia 2020 r.  
sprawy ze skarg [REDACTED]  
na uchwałę Rady Miejskiej Mikołowa  
z dnia 5 lutego 2019 r. nr V/56/2019  
w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

1. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części dotyczącej działek nr 1334/141; 1336/141; 1337/141 i 1338/141 w rejonie ulicy Rolniczej w Mikołowie;
2. zasądza od Gminy Mikołów na rzecz skarżących po 477 zł (czterysta siedemdziesiąt siedem) tytułem zwrotu kosztów postępowania.



## UZASADNIENIE

Uchwałą z dnia 5 lutego 2019 r. Nr V/56/2019 Rada Miejska Mikołowa przyjęła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego fragmentu miasta Mikołów, określanego jako Gniotek.

Pismem z dnia 13 sierpnia 2020 r. [REDAKTURA] (dalej: skarżący), reprezentowani przez profesjonalnego pełnomocnika, zaskarżyli do tutejszego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach powyższą uchwałę w części dotyczącej działek nr 1334/141, nr 1336/141, nr 1337/141 i nr 1338/14, położonych w rejonie ulicy Rolniczej w Mikołowie, oznaczonych w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, Miasta Mikołów przyjętego uchwałą nr XX/247/99 Rady Miejskiej w Mikołowie z dnia 14 grudnia 1999 r., zmienionym uchwałą Rady Miejskiej w Mikołowie nr XXXIII/766/2013 z dnia 27 sierpnia 2013 r., symbolem 4.2.35.M1.;

Zaskarżonej uchwale zarzucili naruszenie przepisów prawa materialnego, tj.:

- art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez uchwalenie planu zagospodarowania przestrzennego pomimo niezgodności jego zapisów z postanowieniami studium w zaskarżonym zakresie,

- art. 6 ust. 2 w związku z art. 3 ust. 1 oraz art. 4 ust. 1 wymienionej ustawy poprzez przekroczenie granic władztwa planistycznego i nadmierne ograniczenie uprawnień skarżących związanych z prawem własności nieruchomości obejmujących wymienione działki położone na terenie objętym planem,

- art. 31 ust. 3 i art. 64 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w związku z art. 140 Kodeksu cywilnego przez błędną ich wykładnię polegającą na przyjęciu, że ograniczenie prawa własności skarżących względem wymienionych działek nie narusza zasady proporcjonalności i nie narusza w sposób dowolny istoty prawa własności.

Uwzględniając powyższe skarżący wniesli o stwierdzenie nieważności tekstu i rysunku planu w części dotyczącej działek 1334/141, nr 1336/141, nr 1337/141 i nr

1338/141 położonych w Mikołowie, oznaczonych w Studium uwarunkowań symbolem 4.2.35.M1. oraz o zasądzenie kosztów postępowania niezbędnych do celowego dochodzenia prawa od organu, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

W uzasadnieniu skargi wyjaśnili, że skarżący [REDAKTOWANE] jest właścicielem działek nr 1334/141 i nr 1336/141 objętych księgą wieczystą nr [REDAKTOWANE], skarżąca [REDAKTOWANE] - właścicielką działki nr 1337/141 - księga wieczysta [REDAKTOWANE] a skarżący [REDAKTOWANE] - właścicielem działki nr 1338/141 - księga wieczysta [REDAKTOWANE]. Odwołując się do treści art. 51 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi skarżący stwierdzili, że jeżeli przedmiotem sporu są roszczenia lub zobowiązania tego samego rodzaju, to mamy do czynienia ze współuczestnictwem formalnym, gdzie każda z osób wnoszących skargę uiszcza opłatę oddzielnie, stosownie do swego uprawnienia lub obowiązku. W niniejszej sprawie pomiędzy skarżącymi istnieje współuczestnictwo formalne, gdyż przedmiotem sporu jest ten sam akt prawny - zaskarżona uchwała Rady Miasta Mikołów, w stosunku do której skarżący podnoszą tożsame zarzuty naruszenia prawa materialnego, nie występuje natomiast wspólność praw i obowiązków współuczestników, gdyż są oni właścicielami odrębnych nieruchomości.

W zakresie meritum sprawy wyjaśnili, że ich nieruchomości pierwotnie objęte były postanowieniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przyjętego uchwałą nr XXXII/483/2005 Rady Miejskiej w Mikołowie z dnia 22 marca 2005 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego fragmentu miasta Mikołowa. Ten plan przyjęty został w oparciu o Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Mikołów, przyjętego uchwałą nr XX/247/99 Rady Miejskiej w Mikołowie z dnia 14 grudnia 1999r.

Po uchwaleniu planu z 2005 r. Studium uwarunkowań było kilkakrotnie zmieniane. Najistotniejsza zmiana Studium nastąpiła uchwałą Rady Miejskiej Mikołowa Nr XXXIII/766/2913 z dnia 27 sierpnia 2013 r.. Zmiana ta obowiązuje do dnia dzisiejszego, a według niej działki skarżących znalazły się w całości w obszarze oznaczonym w Studium symbolem „4.2.35.M1” - „tereny zabudowy mieszkaniowej, jednorodzinnej i niskiej intensywności z przeznaczeniem za nieruchomości i obiekty:

mieszkańciami jednorodzinnymi i mieszkańciami wielorodzinnymi.”

Z kolei w przyjętej w dniu 5 lutego 2019 r. uchwale Nr V/56/2019 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego fragmentu miasta Mikołów, określanego jako Gniotek, działki skarżących znalazły się w jednostkach 4ZE, 5ZE i 6ZE - stanowiące tereny obudowy ekologicznej cieków wodnych, nadto niewielki fragment działki nr 1334/141 znalazł się w jednostkach 15KDD, 16KDD i 17KDD - tereny dróg publicznych klasy „dojazdowa”, zaś południowy fragment działek nr 1337/141 i nr 1338/141 - w jednostce 16R - tereny rolnicze.

Z taką treścią planu skarżący nie mogą się zgodzić, podkreślając niezgodność zapisów planu z zapisami Studium, według którego cały obszar wymienionych działek przeznaczono na tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i niskiej - z symbolem „4.2.35.M1.

Skarżący odwołując się art. 101 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzili, że wskazane działki położone są w obszarze objętym przedmiotową uchwałą, a przyjęta w tym w planie regulacja w sposób bezpośredni wpływa na sposób wykonywania prawa własności ma spornym gruncie, pozbawiając ich części istotnych uprawnień - m.in. w zakresie możliwości zabudowy tego terenu, wbrew postanowieniom Studium. Tym samym posiadają legitymację do skarżenia przedmiotowego planu.

W zakresie naruszenia procedury planistycznej skarżący podkreślili, iż jej podstawową zasadą jest zgodność miejscowego planu ze studium uwarunkowań. Wynika ona z przepisu art. 9 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie zaś z art. 20 ust. 1 tej ustawy plan uchwała rada gminy po stwierdzeniu jego zgodności z ustaleniami studium.

Odnosząc się do kwestii „zgodności” planu ze studium, wskazali, że pojęcie „zgodności” uchwalonego planu ze studium oznacza silny stopień związania, silniejszy niż we wcześniej używanych terminach „spójność” czy „niesprzeczność”. Powinna występować kontynuacja zasad zagospodarowania terenu ustalona ogólnie w studium i podlegająca sprecyzowaniu w planie miejscowym. Plan miejscowy ma jedynie doprecyzować te zasady i to w taki sposób, aby nie doprowadzić do ich zmiany lub modyfikacji. Granice poszczególnych terenów określone w studium i później przyjęte w planie zagospodarowania przestrzennego powinny być jak najbardziej ze sobą zbieżne. Inne przeznaczenie konkretnego terenu w planie

miejscowym niż przeznaczenie przyjęte w studium, kwalifikowane jest jako istotne naruszenie prawa - tj. art. 9 ust. 4 ustawy, zwłaszcza gdy przeznaczenie terenu w planie jest całkowicie odmienne od tego ustalonego w studium.

Dla dokonania zmiany przeznaczenia terenu w planie, w pierwszej kolejności rada gminy musi zmienić studium wprowadzając stosowane zmiany w zakresie kierunków zagospodarowania tego gruntu, a dopiero później uwzględnić dopuszczoną modyfikację sposobu zagospodarowania terenu przy sporządzaniu planu.

W niniejszej sprawie przesunięcie granic terenu zabudowy mieszkaniowej dokonało się na znacznym obszarze. Zaskarżona uchwała w sposób dowolny i nieuprawniony tworzy na całej nieruchomościach skarżących obszar obudowy ekologicznej cieków wodnych oraz - w niewielkim fragmencie - tereny rolnicze i tereny komunikacji, pomimo, iż w obowiązującym studium nieruchomości te zostały w całości przeznaczone pod zabudowę mieszkaniową. Rozbieżność ta oznacza naruszenie art. 9 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Skarżący podkreślili, że ich pogląd na kwestię zgodności planu ze studium jest uzasadniony i znajduje poparcie w wielu orzeczeniach sądów administracyjnych, na dowód czego odwołali się do wskazanych orzeczeń Naczelnego Sądu Administracyjnego. Przywołali też wyrok tut. Sądu sygn. akt II SA/GI 1262/19 wydany w podobnej sprawie.

Dodatkowo, z ostrożności procesowej, podnieśli zarzut przekroczenia władztwa planistycznego. Według skarżących z art. 6 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz art. 140 Kodeksu cywilnego wynika uprawnienie do swobodnego zagospodarowania terenu, które jest ściśle powiązane z prawem własności nieruchomości. Prawo to może być ograniczane jedynie wyjątkowo, w drodze uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego czy decyzji o warunkach zabudowy. Działania organu administracji publicznej ograniczające powyższe prawo i naruszające interes prywatny obywatela powinny być jednak uzasadnione z punktu widzenia ważnego interesu społecznego. Prawo kształtowania zagospodarowania przestrzennego przez gminę nie powinno oznaczać dowolnej, niczym nieuzasadnionej ingerencji w prawa obywateli. Takie działanie naruszałoby konstytucyjną zasadę ochrony prawa własności (art. 64 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej).

Wykonywanie władztwa planistycznego przez prawodawcę lokalnego powinno uwzględniać nie tylko konstytucyjną zasadę równości (art. 32 Konstytucji) w traktowaniu uczestników procesu planistycznego, lecz również zasadę proporcjonalności w ważeniu interesu publicznego i interesów indywidualnych. Nieruchomości skarżących w planie przeznaczone zostały na potrzeby ochrony cieków wodnych (w nieznacznej części na tereny dróg i tereny rolnicze). W wyniku tego na gruntach skarżących wykluczono możliwość jakiegokolwiek zabudowy. Tak daleko idących ograniczeń nie może uzasadniać potrzeba ochrony cieków wodnych znajdującego się w znacznym oddaleniu od nieruchomości skarżących. Jednocześnie na nieruchomościach bardziej zbliżonych do cieków wodnych możliwa jest zabudowa mieszkaniowa.

Zgodnie zatem z art. 28 cytowanej ustawy uchwała w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest nieważna w przypadku naruszenia zasad sporządzania planu bądź istotnego naruszenia trybu jego sporządzania, bądź naruszenia właściwości organów w tym zakresie. Uchwalenie planu miejscowego niezgodnego ze studium oraz z przekroczeniem granic władztwa planistycznego należy uznać za naruszenie zasad sporządzenia planu w rozumieniu art. 28 ust. 1 ustawy.

W odpowiedzi na skargę, reprezentowana przez fachowego pełnomocnika, Rada Miejska Mikołowa wniosła o jej odrzucenie ewentualnie jej oddalenie. W uzasadnieniu odnosząc się do poniesionych w skardze zarzutów w pierwszej kolejności zweryfikowała błędnie wskazane w skardze przeznaczenie nieruchomości skarżących w planie, podnosząc jednakże w rezultacie, że nie przesądza to o *meritum* sprawy. Nie podlega bowiem sporowi, że działki skarżących leżą w terenie oznaczonym symbolami 5ZE i 4ZE oraz 15KDD i 16R, czyli w terenie obudowy ekologicznej cieków wodnych, tereny komunikacji i tereny rolne, czyli w terenach, których obowiązuje zakaz zabudowy. W ocenie organu przeznaczenie w planie przedmiotowych działek nie narusza ustaleń Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Mikołowa.

Organ wyjaśnił, że zgodnie z orzecznictwem studium jest dokumentem kierunkowym, perspektywicznym, sporządzanym na okres wielu lat, o dużym stopniu ogólności. Dalej stwierdził, że całe miasto Mikołów ma obecnie pokrycie planami



miejscowymi (ponad 99%), a większość z nich uchwalona została w latach 2004-2005 i ich ustalenia mimo, iż są aktualne i na ich podstawie wydawane są pozwolenia na budowę, wymagają uaktualnienia z uwagi na zmieniające się na przestrzeni lat uwarunkowania prawne i faktyczne. Intencją Studium jest aby ustalenie planów obowiązujących mogły w wielu miejscach pozostać bez zmian, uwzględniając jednak nowe uwarunkowania i wymogi obecnych przepisów prawa.

Organ wyjaśnił, że wyznaczone w Studium tereny dla których kierunki przeznaczenia określone zostały jako tereny do zabudowy (tak jak w przypadku działek, których dotyczy niniejsza skarga) wskazują ich maksymalny a nie obligatoryjny zasięg, o czym świadczy zapis § 5 ust. 5 pkt 2.

Zdaniem organu dla badania zgodności/nienaruszalności ustaleń planu miejscowego ze Studium dla działek skarżących była przeprowadzona na etapie sporządzania projektu planu miejscowego, analiza istniejącego przeznaczenia w nieobowiązującym już planie miejscowym, a także sposób zagospodarowania działek. Dalej odwołując się do treści § 11 Studium organ stwierdził, że w Studium ustalona została systematyka przeznaczeń, wskazując m.in. przeznaczenie dominujące, dopuszczone lub równorzędne.

Organ wyjaśnił, że utrzymanie w nowym planie miejscowym (tj. uchwalonym w 2019 r.) istniejącego przeznaczenia z planu z 2005 r. tzn. terenu zieleni, roli i komunikacji (z zakazem zabudowy) wpisuje się w zapis § 11 Studium i świadczy o zgodności projektowanego wówczas, a obecnie obowiązującego planu miejscowego ze Studium. Nadto przedmiotowe działki nie były i nie są zainwestowane (zagospodarowane były zielenią). W ocenie organu zapisy Studium (§ 11 ust. 7) świadczą, iż przeznaczenie jakiegokolwiek terenu w planie miejscowym pod zieleni czy komunikację jest zawsze zgodne ze Studium. Dodatkowo przesłanką do utrzymania zapisów planu obowiązującego z 2005 r. (tzn. niedopuszczenie nowej zabudowy) było położenie przedmiotowych działek w terenie otwartym niezabudowanym, a nadto przedmiotowe działki nie posiadają dostępu do sieci kanalizacyjnej i wodociągowej. W ocenie organu istnienie w pewnej odległości zabudowy nie może być uzasadnieniem dla przekształcenia kolejnych przyległych obszarów, kosztem ograniczania i tak już kurczących się terenów zielonych. Nadto

prognozy demograficzne nie wskazują obecnie na konieczność przekształcania nowych terenów pod zabudowę.

Dalej organ odwołując się do art. 101 ustawy o samorządzie gminnym wskazał, kto ma interes prawny w zaskarżeniu uchwały, podkreślając, że powinno być wykazane naruszenie interesu prawnego skarżącego. Przyjęte przez Radę Miasta w kwestionowanej uchwale regulacje nie pozbawiają skarżących ich uprawnień, gdyż nie pozbawiają ich możliwości zabudowy gruntu, którego nie posiadali także według postanowień poprzedniego, obecnie zmienionego planu.

Zgodnie z art. 9 ust. 5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym „Studium nie jest aktem prawa miejscowego”, a tym samym kierunki w nim wskazane nie ustalają prawa do zabudowy. O tym czy dana działka jest budowlana czy też nie, przesądza plan miejscowy. Działki należące do skarżących nie były działkami budowlanymi (na podstawie planu - uchwały XXXII/483/2005 z dnia 22 marca 2005 r.) i nie są działkami budowlanymi według obecnego planu (uchwała nr V/56/2019 z dnia 5 lutego 2019 r.) Zatem sytuacja planistyczna (ekonomiczna) działek nie uległa zmianie i tym samym nie doszło do naruszenia interesu prawnego. Twierdzenia skarżących nie znajdują bowiem podstawy prawnej.

Przypominając twierdzenie skarżących, że z przekroczeniem granic władztwa planistycznego mamy do czynienia wtedy, gdy wobec nieruchomości przyjęto rozwiązania planistyczne ingerujące w prywatną własność, a rozwiązania te są sprzeczne z rozwiązaniami przyjętymi wobec innych terenów, organ stwierdził, że plan miejscowy zawsze wpływa na możliwość wykonywania prawa własności. Zachowanie dla przedmiotowych działek i działek z nimi sąsiadujących przeznaczenia, które nie dopuszcza zabudowy podyktowane jest spełnieniem wymogów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w tym szczególnie w zakresie ochrony środowiska. Organ ustalając przeznaczenie terenów w uchwale miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie może kierować się wyłącznie interesem ekonomicznym właścicieli poszczególnych nieruchomości. Ponadto w tym przypadku przedmiotowa uchwała w żaden sposób nie wpłynęła na zmianę sposobu wykonywania prawa własności skarżących.

Reasumując organ stwierdził, że przeznaczenie działek nr 1334/141, nr 1336/141, nr 1337/141 i nr 1338/141 w miejscowym planie na teren obudowy

ekologicznej cieków wodnych, a także tereny komunikacji i uprawy rolne nie narusza postanowień Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Mikołów. Przyjęte w planie regulacji nie pozbawiają skarżących uprawnień zabudowy, gdyż skarżący nie wykazali by takie kiedykolwiek posiadali. Nadto organ podniósł, że stwierdzenie nieważności miejscowego planu przyjętego uchwałą z dnia 5 lutego 2019 r. dla wymienionych działek spowoduje uchylenie miejscowego planu w tym zakresie, co nie zmieni w żadnym stopniu sytuacji planistycznej i ekonomicznej skarżących (w dalszym ciągu nie będą mogli zrealizować na tym terenie zabudowy, a wartość ich działek pozostanie bez zmiany), a spowoduje utratę jednolitości ustaleń obowiązującego obecnie planu miejscowego.

**Rozpoznając sprawę na posiedzeniu niejawnym w składzie trzech sędziów, a to zgodnie z treścią art. 15 zys<sup>4</sup> ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19...(Dz.U. z 2020 r. , poz. 374 ze zm.) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach zważył, co następuje:**

Skarga zasługuje na uwzględnienie.

Zgodnie z dyspozycją art. 3 § 1 ustawy z 30 sierpnia 2002 r.- Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 2325), sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej i stosują środki określone w ustawie. Zgodnie z art. 3 § 2 pkt 5 tej ustawy sądowa kontrola działalności publicznej obejmuje m. in. akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej. Kontrola sądownoadministracyjna sprawowana jest w oparciu o kryterium legalności, tzn. zgodności kwestionowanego skargą aktu z przepisami prawa powszechnie obowiązującego. Zgodnie z przepisem art. 134 § 1 omawianej ustawy kontrola sądowa dokonywana jest w granicach sprawy administracyjnej, zaś sąd administracyjny nie jest związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną.

Sprawowana kontrola zainicjowana została w trybie i na zasadach określonych w art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Skarga uregulowana

w art. 101 ust. 1 tej ustawy jest przysługującym podmiotom prawnym środkiem ochrony realnego, własnego interesu prawnego i realnych, własnych uprawnień przed rzeczywistym, nielegalnym wkroczeniem w te interesy. W wymienionym przepisie legitymacja skargowa została oparta na naruszeniu indywidualnego interesu prawnego lub uprawnienia, co oznacza, że legitymacja do wniesienia takiej skargi do sądu administracyjnego przysługuje nie temu, kto ma w tym interes prawny, ale temu, czyj interes prawny został naruszony zaskarżonym rozstrzygnięciem. Naruszenie interesu prawnego podmiotu składającego taką skargę musi mieć przy tym charakter bezpośredni, zindywidualizowany, obiektywny i realny. Uchwała, czy też konkretne jej postanowienia, muszą więc naruszać rzeczywiście istniejący w dacie podejmowania uchwały interes prawny skarżącego.

Takie rozumienie legitymacji każdego skarżących znajduje odzwierciedlenie także w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, który w wyroku z dnia 4 listopada 2003 r., sygn. akt SK 30/02 (OTK-A 2003 Nr 8, poz. 4) stwierdził, że skarga na podstawie art. 101 ustawy o samorządzie gminnym nie ma charakteru *actio popularis* (skargi powszechnej, obywatelskiej), zatem do jej wniesienia nie legitymuje sama ewentualna sprzeczność zaskarżonej uchwały z prawem. Podstawą zaskarżenia jest bowiem równocześnie naruszenie konkretnie rozumianych interesów lub uprawnień konkretnego obywatela lub ich grupy, ewentualnie innego podmiotu, który jest mieszkańcem danej gminy lub jest z tą gminą w inny sposób prawnie związany. Posiadanie interesu prawnego w zakwestionowaniu uchwały rady gminy oznacza istnienie związku pomiędzy sferą indywidualnych praw i obowiązków skarżącego, wynikających z norm prawa materialnego, a zaskarżoną uchwałą. Istotnym warunkiem umożliwiającym zaskarżenie uchwały samorządowej jest nie tylko jej obiektywna niezgodność z prawem materialnym, kształtującym sytuację prawną podmiotu skarżącego, ale także konieczność wykazania, że uchwała w sposób rzeczywisty i bezpośredni narusza interes prawny skarżącego, przez co należy rozumieć ograniczenie, zniesienie lub uniemożliwienie realizacji tego interesu (np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 stycznia 2010 r., sygn. akt I OSK 1016/09).

Skarżący w niniejszej sprawie swój interes prawny wywiedli z prawa własności nieruchomości w przypadku skarżącego [REDAKTOWANE] działek nr 1334/141 i nr

1336/141, skarżące [REDAKTOWANE] - nr 1337/141, a w przypadku skarżącego [REDAKTOWANE] [REDAKTOWANE] - działki nr 1338/141, które położone są w obszarze objętym kwestionowaną uchwałą Rady Miejskiej w Mikołowie z dnia 5 lutego 2019 r. Nr V/56/2019 przyjmującej miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego fragmentu miasta Mikołów, określanego jako Gniotek. W tym zakresie posiadają oni zatem legitymację skargową. Nie można przy tym podzielić twierdzeń organu, iż wobec faktu, iż przyjęte w kwestionowanym planie regulacje nie pozbawiają skarżących uprawnień do zabudowy, gdyż przed uchwaleniem planu miejscowego w 2019 r. skarżący nie posiadali także możliwości zabudowy swojej działki, to nie doszło do naruszenia ich interesu prawnego. Zaskarżona bowiem została konkretna uchwała, która w konkretny sposób wpływa na możliwość wykonywania prawa własności przez skarżących. Brak zatem podstaw do odrzucenia skargi, wbrew twierdzeniem odpowiedzi na skargę.

Odnosząc się do zarzutów merytorycznych podnieść należy, że zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 1945) naruszenia zasad sporządzenia planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części.

Z kolei w myśl art. 20 cytowanej ustawy plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń obowiązującego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Owe nienaruszenie postanowień studium należy postrzegać jako kontynuację zasad zagospodarowania terenu w nim ustalonych, a podlegających sprecyzowaniu w planie miejscowym. Plan miejscowy ma jedynie doprecyzować zasady zagospodarowania i przeznaczenia terenów i to w taki sposób, aby nie doprowadzić do ich zmiany lub modyfikacji. Inaczej mówiąc, konkretne obszary mogą mieć określone przeznaczenie w planie, jeżeli wcześniej w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmina wskazała taki rodzaj przeznaczenia dla tych obszarów. Zatem ustalenia planu miejscowego są konsekwencją zapisów przyjętych w studium obowiązującym w dacie uchwalania tego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

W niniejszej sprawie zaskarżoną uchwałą Rady Miasta Mikołów z dnia 5 lutego 2019 r. nr V/56/2019 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego fragmentu miasta Mikołów, określonego jako Gniotek, działki skarżących nr 1334/141, nr 1336/141, nr 1337/141 i nr 1338/141 objęte zostały jednostkami określonymi symbolami 4ZE, 5ZE – oznaczonymi jako tereny obudowy ekologicznej cieków wodnych oraz jednostkami 15KDD (część działki nr 1334/41) - tereny dróg publicznych klasy „dojazdowa” oraz część działek nr 1337/141 i 1338/141 – tereny upraw rolnych, ogrodniczych i sadowniczych. Zgodnie natomiast ze Studium uwarunkowań i zagospodarowania przestrzennego miasta Mikołów przyjętym uchwałą nr XX/247/99 Rady Miejskiej Mikołowa z dnia 14 grudnia 1999 r. oraz zmienionym kolejnymi uchwałami Rady Miejskiej Mikołowa, tj. uchwałą XXXIII/766/103 z dnia 27 sierpnia 2013 r., uchwałą nr XXXVII/721/2017 z dnia 19 grudnia 2017 r. oraz uchwałą nr XLII/774/2018 z dnia 24 kwietnia 2018 r. przedmiotowa działka skarżących oznaczona została symbolem 4.2.35.M1 - co oznacza tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i niskiej intensywności, M1 - nieruchomości i obiekty mieszkaniowe jednorodzinne, mieszkaniowe wielorodzinne typu mały dom.

Nie do odparcia zatem pozostaje zarzut sprzeczności ustaleń planu w tym zakresie z ustaleniami obowiązującego studium. Zasadą sporządzania planu jest natomiast jego zgodność - niesprzeczność ze studium.

W świetle powyższego po porównaniu zapisów Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Mikołowa przyjętego wymienionymi powyżej uchwałami Rady Miejskiej i obowiązującego w dacie uchwalania przyjętego uchwałą nr V/56/2019 z dnia 5 lutego 2019 r. zaskarżonego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego fragmentu miasta Mikołów, działki należące do skarżących według Studium położone w terenie zabudowy mieszkaniowej objęte zostały w uchwalonym planie w jednostce bez prawa zabudowy. Nie może zatem podlegać wątpliwości fakt, że sprzeczne z przywołanym powyżej ustaleniem Studium jest objęcie działek skarżących w kwestionowanym planie obszarem o symbolu 5ZE, 4ZE - tereny zieleni obudowy cieków wodnych, obszarem od symbolu 15KDD - tereny drogi publicznej oraz symbolem 16R - tereny rolne. Wobec wskazanej powyżej reguły niesprzeczności ustaleń planu z

postanowieniami Studium – należało więc w tym zakresie stwierdzić nieważność zaskarżonej uchwały, uznając za zasadny zarzut przekroczenia granic przysługującego gminie władztwa planistycznego.

Nie wyjaśniają tej sprzeczności podniesione przez organ okoliczności utrzymania na tym terenie zapisów danego planu przyjętego uchwałą nr XXXII/483/2005 Rady Miejskiej w Mikołowie z dnia 22 marca 2005 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego fragmentu miasta Mikołowa wobec położenia przedmiotowych działek w terenie otwartym niezabudowanym oraz obecne zainwestowanie (zagospodarowanie zielenią) działek. Jest to oczywiste, że wobec obowiązywania poprzedniego planu nieprzewidującego możliwości zabudowy tego terenu, skarżący nie mogli inwestować na tym terenie. Natomiast po zmianie obecnie obowiązującego Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego - skarżący mogli oczekiwać zmiany przeznaczenia tego terenu w nowym planie, zgodnie z zapisami Studium.

Nie przekonuje także argumentacja organu, że działki nie posiadają dostępu do sieci kanalizacyjnej i wodociągowej, a zabudowa istnieje w oddaleniu i nie może być uzasadnieniem dla przekształcenia kolejnych przyległych obszarów, kosztem ograniczania i tak już kurczących się terenów zielonych. Skoro taka była wizja wykorzystania tych terenów przez Miasto Mikołów, nieporozumieniem było oznaczenie tego terenu w Studium uwarunkowań - jako tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i niskiej intensywności. Wbrew twierdzeniom organu z przywołanych zapisów Studium uwarunkowań nie wynika „iż przeznaczenie jakiegokolwiek terenu w planie miejscowym pod zielen, czy komunikację jest zawsze zgodne ze Studium”. Tezę taką można byłoby przyjąć, pod warunkiem określenia w terenie mieszkaniowym dodatkowego zagospodarowania - czyli przeznaczenia uzupełniającego, dopuszczalnego, ale nie można uznać, że przywołane przez organ w odpowiedzi na skargę zapisy § 11 Studium umożliwiają zastąpienie przeznaczenia podstawowego, czyli zabudowy mieszkaniowej, wyłącznie przeznaczeniem dopuszczalnym. Także zapis § 13 Studium nie prowadzi do zgodności przeznaczenia przedmiotowego terenu w kwestionowanym planie i obowiązującym Studium uwarunkowań. Nie tłumaczą też tej sprzeczności twierdzenia organu, że prognozy

demograficzne nie wskazują obecnie na konieczność przekształcania nowych terenów pod zabudowę.

Zasadnie w tym miejscu podnoszą skarżący, że w sytuacji, gdy organ pragnie zachować te tereny jako tereny kurczącej się zieleni, w tym tereny obudowy ekologicznej cieków wodnych, w pierwszej kolejności winien doprowadzić do zmiany zapisów w obowiązującym Studium uwarunkowań.

Za zasadny należy więc uznać zarzut –naruszenia art. 6 ust. 2 w związku z art. 3 ust. 1 oraz art. 4 ust. 1 poprzez przekroczenie granic przysługującego gminie władztwa planistycznego i nadmierne ograniczenie uprawnień skarżących wynikających z przysługującego im prawa własności nieruchomości.

Organy gminy są bowiem związane ustaleniami studium, na co wyraźnie wskazuje treść art. 9 ust. 4 „ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych”. Zatem mając na uwadze treść obowiązującego aktualnie Studium trzeba przyznać, że przeznaczenie wbrew tym zapisom działek skarżących na tereny zieleni – obudowy ekologicznej cieków wodnych czy tereny upraw rolnych czy wreszcie – na tereny komunikacji – droga dojazdowa, ogranicza możliwości wykonywania uprawnień właścicielskich skarżących.

Także tłumaczenie, iż obecny plan miejscowy z 2019 r. powieliła w tym zakresie regulacje zawarte w dotychczas obowiązującym planie z 2005 r. niczego nie wyjaśnia. Wydaje się logiczne, że skoro Rada Miejska Mikołowa wprowadziła do Studium wnioskowane przez mieszkańców zmiany, to po to aby następnie dać im wyraz w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

W tym stanie rzeczy Wojewódzki Sąd Administracyjny orzekł jak w sentencji na podstawie art. 147 § 1 i art. 151 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. O kosztach Sąd orzekł na podstawie art. 200 w związku z art. 206 cytowanej powyżej ustawy z uwzględnieniem przepisów rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie opłat za czynności radców. Wobec sporządzenia jednej wspólnej skargi, Sąd uznał, że przyznane każdej ze stron koszty obejmować będą uiszczony wpis przez każdego ze skarżących oraz 1/3 kosztów z tytułu zastępstwa procesowego.

