

II OSK 2949/19, Zakres szczegółowości związania rady gminy przy sporządzaniu planu miejscowego postanowieniami studium. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego

LEX nr 3058931

Wyrok

Naczelnego Sądu Administracyjnego

z dnia 26 maja 2020 r.

II OSK 2949/19

Zakres szczegółowości związania rady gminy przy sporządzaniu planu miejscowego postanowieniami studium.

Status:

orzeczenie prawomocne

TEZA aktualna

Zgodnie z art. 9 ust. 4 tej u.p.z.p., ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. W związku z tym im bardziej szczegółowe są postanowienia studium tym ściślej wiążą one przy sporządzaniu planów miejscowych.

UZASADNIENIE

Skład orzekający

Przewodniczący: Sędzia NSA Małgorzata Miron.

Sędziowie: NSA Robert Sawuła, del. WSA Paweł Groński (spr.).

Sentencja

Naczelny Sąd Administracyjny po rozpoznaniu w dniu 26 maja 2020 r. na posiedzeniu niejawnym w Izbie Ogólnoadministracyjnej skarg kasacyjnych J. K. i W. K. oraz Rady Miasta (...) od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 6 czerwca 2019 r., sygn. akt II SA/Bk 5/19 w sprawie ze skargi J. K. i W. K. na uchwałę Rady Miasta (...) z dnia 27 września 2018 r., nr XLVIII/195/18 w przedmiocie zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta (...) oddala skargi kasacyjne.

Uzasadnienie faktyczne

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku wyrokiem z dnia 6 czerwca 2019 r., sygn. akt II SA/Bk 5/19 po rozpoznaniu skargi J. K. i W. K. na uchwałę Rady Miasta (...) z dnia 27 września 2018 r. nr XLVIII/195/18 w sprawie uchwalenia zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta (...):

I. stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w części graficznej, tj. w zakresie obejmującym:

1. oznaczenie symbolem "GKPn-23" korytarza ekologicznego "Przełomowa (...) - (...)" na

legendzie Załącznika nr 2 "Uwarunkowania zagospodarowania przestrzennego" oraz na legendzie Załącznika nr 3 "Kierunki zagospodarowania przestrzennego" do zaskarżonej uchwały;

2. oznaczenie symbolem "(...)" na Załączniku nr 3 "Kierunki zagospodarowania przestrzennego" do zaskarżonej uchwały w odniesieniu do terenu działki nr (...);

II. oddalił skargę w pozostałym zakresie;

III. zasądził od Miasta (...) solidarnie na rzecz skarżących J. K. i W. K. kwotę 493, 90 zł (czteryście dziewięćdziesiąt trzy złote dziewięćdziesiąt groszy) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Skargi kasacyjne od powyższego wyroku wnieśli J. K. i W. K. oraz Rada Miasta (...).

J. K. i W. K. reprezentowani przez adwokata zaskarżyli wyrok w części, tj. w zakresie pkt II.

Zaskarżonemu wyrokowi zarzucili naruszenie przepisów prawa materialnego, tj.:

1. tj. art. 10 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2018 r. poz. 1945), dalej: u.p.z.p., w zw. z art. 11 pkt 3) u.p.z.p. poprzez błędną wykładnię przywołanych przepisów polegająca na nieuzasadnionym przyjęciu przez Sąd I instancji, że proces uszczegółowienia przebiegu granic korytarza ekologicznego biegnącego wzdłuż północnej granicy miasta (...) wykluczał możliwość dostosowania granic tego korytarza do ich aktualnego przebiegu, tj. zgodnie ze zaktualizowanym w 2012 r. opracowaniem pt. "Projekt korytarzy ekologicznych łączących Europejską Sieć Natura 2000 w Polsce" przygotowanym przez Zakład Badania Ssaków PAN w (...) (obecnie Instytut Biologii Ssaków) pod kierownictwem prof. dr. hab. W. J.;

2. art. 11 pkt 6 u.p.z.p. poprzez jego błędną wykładnię i nieuzasadnione przyjęcie, że organ administracji - na etapie sporządzania projektu zmian studium - nie był zobowiązany do uwzględnienia aktualnego przebiegu granic korytarza ekologicznego, w sytuacji, gdy ze zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego (szczegółowości stanowisko Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska) w sposób jednoznaczny wynika, iż przez obszar działki o numerze ewidencyjnym (...), stanowiących własność skarżących, nie przebiega granica korytarza ekologicznego;

3. art. 9 ust. 3 u.p.z.p. przez jego błędną wykładnię i nieuzasadnione przyjęcie, że wyjście przez organ planistyczny poza granice administracyjne miasta (...) na etapie podjęcia uchwały intencyjną, nie stanowi naruszenia zasad sporządzania zmiany studium;

- a w konsekwencji powyższych uchybień:

naruszenie art. 28 ust. 1 u.p.z.p. poprzez jego niezastosowanie w odniesieniu do pozostałej części, tj. nieuznanej przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku za nieważną, uchwały nr XI.VIII/195/18 Rady Miasta (...) z dnia 27 września 2018 r. w sprawie uchwalenia zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta (...), w sytuacji, gdy organ planistyczny dopuścił się naruszenia zasad sporządzania zmiany studium.

W oparciu o powyższe zarzuty skarżący wnieśli o:

1. uchylenie zaskarżonego wyroku w części, tj. w zakresie punktu II. i przekazanie sprawy w tym zakresie do ponownego rozpoznania przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku;

2. zasądzenie zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej skarżący podnieśli, że w toku postępowania prowadzonego przez Sąd I instancji, skarżący przedłożyli do akt stanowisko (...) Biura Planowania Przestrzennego w (...), zgodnie z którym organ planistyczny (Rada Miasta (...)) miał możliwość dostosowania przebiegu granic korytarza ekologicznego uwzględniając istniejące uwarunkowania środowiska. Zajmując stanowisko w sprawie, (...) Biuro Planowania Przestrzennego w (...), wskazało, że: "(...) w Planie zagospodarowania przestrzennego województwa (...) granice korytarzy ekologicznych określono stosownie do skali tego dokumentu. Przy sporządzaniu dokumentów w mniejszej (szczegółowszej) skali, jakimi są studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, dopuszczalne jest uszczegółowienie granic, uwzględniając istniejące uwarunkowania środowiska. Autorzy projektu Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta (...) nie skorzystali z tej możliwości i nie dokonali korekty granic korytarza stosownie do aktualnych uwarunkowań terenowych. Dokonując korekty granic wskazanym byłoby wykorzystać zaktualizowany w 2012 r. "Projekt korytarzy ekologicznych łączących Europejską Sieć Natura 2000 w Polsce którego granice są bardziej szczegółowe niż granice ustanowione Planem Zagospodarowania przestrzennego województwa (...)". Sąd I instancji tymczasem uznał, że " (...) "uszczegółowienia granic korytarza" wykluczało natomiast możliwość wprowadzenia do Studium granic korytarza ekologicznego według zaktualizowanego opracowania właściwego Instytutu PAN, które to granice - jak wynika z mapy sieci korytarzy ekologicznych na k. 205 verte i k. 238 - przebiegają istotnie poza granicami działki skarżących (co potwierdził również RDOŚ w piśmie z dnia 6 sierpnia 2018 r., k. 140)".

Skarżący podnieśli, że w uzasadnieniu wyroku brak jest jednak dalszego wyводу w kontekście tego, co zadecydowało o dokonaniu takiej, a nie innej wykładni. Zdaniem skarżących w sytuacji, w której istnieją zarówno faktyczne jak i prawne możliwości pogodzenia interesu prywatnego (zaktualizowanie przebiegu granicy korytarza ekologicznego poprzez wrysowanie tejże granicy poza obszar działki Skarżących) z publicznym (działania mające na celu ochronę środowiska w granicach korytarzy ekologicznych), organy administracji publicznej powinny podjąć wszelkie możliwe środki, aby wypracować rozwiązanie kompromisowe.

Dalej skarżący wskazali, że niedopuszczalna jest sytuacja, w której w zupełności pomijane jest stanowisko (opinia) organu wyspecjalizowanego, jakim jest Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska. Zarzucili, że organy planistyczne, mając wiedzę w zakresie tego, że działka skarżących znajduje się aktualnie poza obszarem jakiegokolwiek korytarza ekologicznego, powinny uwzględnić tą okoliczność. Brak uwzględnienia stanowiska (opinii) wyrażonej przez Regionalną Dyrekcję Ochrony Środowiska w sposób negatywny skutkuje na sytuację skarżących, nakładając na nich liczne ograniczenia natury prawnej związane z błędnym wrysowaniem przebiegu granicy korytarza ekologicznego.

Ponadto skarżący zarzucili, że, wbrew twierdzeniom pełnomocnika organu, zarówno uchwała intencyjna, jak również zaskarżona uchwała obejmują swoim zakresem obszar wykraczający poza granice administracyjne miasta (...), określony w Załączniku 1 do Statutu Miasta (...).

Różnica pomiędzy uchwałą intencyjną a zaskarżoną uchwałą dotyczy włączenia w obszar miasta (...) terenów znajdujących się pod liniami energetycznymi biegnący wzdłuż południowej oraz południowo-wschodniej granicy miasta (...). Zaskarżona Uchwała obejmuje obszar wykraczający poza granice określone zarówno uchwałą intencyjną, jak i uchwałą nr XXVII/138/13 Rady Miasta (...) z dnia 30 stycznia 2013 r. w sprawie Statutu Miasta (...). W związku z włączeniem w zakres opracowanie zmiany studium obszarów leżących poza granicami administracyjnymi miasta (...) (w części graficznej), w niniejszej sprawie istnieją rozbieżności pomiędzy częścią tekstową a graficzną Studium, które stanowią naruszenie zasad sporządzania aktu planistycznego.

W piśmie procesowym z dnia 31 lipca 2019 r., w odpowiedzi na wezwanie do uzupełnienia braków formalnych skargi kasacyjnej pełnomocnik skarżących oświadczył, że zrzeka się rozprawy.

Rada Miasta (...), reprezentowana przez radcę prawnego, we wniesionej skardze kasacyjnej zaskarżyła natomiast pkt I ppkt 2 i pkt III wskazanego na wstępie wyroku.

Zaskarżonemu wyrokowi organ zarzucił naruszenie przepisów prawa materialnego poprzez błędną wykładnię art. 140 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2018 r. poz. 1025, z późn. zm.) oraz art. 1 ust. 2 pkt 3, 6 i 7 i art. 10 ust. 1 pkt 1 i 3 u.p.z.p. poprzez przyjęcie, że nastąpiło naruszenie ustawy planistycznej, tj. uwzględnienie wymagań ochrony środowiska w sposób nieznajdujący uzasadnienia dla takiego kierunku polityki przestrzennej na tym obszarze, naruszenia walorów ekonomicznych przestrzeni i prawa własności skarżących poprzez wykluczenie dotychczasowego sposobu zagospodarowania (rolnego) i uniemożliwienie zabudowy, mimo że nie wynika to wprost z dokumentacji planistycznej ani nie znajduje uzasadnienia w wymaganiach ochrony środowiska przewidzianych dla korytarza ekologicznego, bowiem przeznaczenie dotychczasowego terenu rolnego pod teren leśny przy uwzględnieniu, że teren rolny zapewniałby niewątpliwie drożność korytarza ekologicznego, jeśli ten cel uznać za wiodący w ustaleniu kierunku polityki przestrzennej na obszarze korytarza, przez co dotychczasowe przeznaczenie tego fragmentu działki, który w studium oznaczono jako "(...)" oraz stan jego środowiska (utrzymanie działalności rolnej) nie zostały należycie uwzględnione, a tym samym zbyt daleko idącego i nieznajdującego odzwierciedlenia w materiałach planistycznych umożliwienia zaingerowania w prawo własności skarżących w przyszłym planie miejscowym na tym fragmencie obszaru ich działki, którego przeznaczenie oznaczono w studium jako "(...)". Tymczasem, zdaniem organu, funkcjonalna i celowościowa wykładnia przepisu art. 140 Kodeksu cywilnego oraz art. 1 ust. 2 pkt 3, 6 i 7 i art. 10 ust. 1 pkt 1 i 3 u.p.z.p. powinna prowadzić do odmiennego wniosku, tj., że nie nastąpiło naruszenie ani wymagań ochrony środowiska ani naruszenia walorów ekonomicznych przestrzeni i prawa własności skarżących poprzez wykluczenie dotychczasowego sposobu zagospodarowania (rolnego) i uniemożliwienie zabudowy poprzez oznaczenie części działki skarżących symbolem "(...)" w kierunkach studium w przyszłym planie miejscowym, a wręcz przeciwnie nowe zapisy studium nie wykluczają dotychczasowego sposobu zagospodarowania części działki i dały możliwość dodatkowo ich zalesienia, przez co nie nastąpiło: ani naruszenie kierunku polityki przestrzennej na tym obszarze, ani zbyt daleko idąca ingerencja w prawo własności skarżących w przyszłym planie miejscowym na tym fragmencie obszaru ich działki, którego przeznaczenie oznaczono w

studium jako "(...)".

W oparciu o powyższy zarzut organ wniosł o:

1. uchylenie zaskarżonego wyroku w zaskarżonej części i rozpoznanie w tym zakresie skargi lub ewentualnie uchylenie zaskarżonego wyroku w zaskarżonej części i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku;
2. rozpoznanie skargi kasacyjnej na posiedzeniu niejawnym;
3. zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

W uzasadnieniu organ podniósł, że dokonując wykładni funkcjonalnej i celowościowej art. 140 Kodeksu cywilnego oraz art. 1 ust. 2 pkt 3, 6 i 7 i art. 10 ust. 1 pkt 1 i 3 u.p.z.p. stwierdzić należy, że nie nastąpiło naruszenie ustawy planistycznej, nie naruszono walorów ekonomicznych przestrzeni i prawa własności skarżących. Zdaniem organu oznaczenie części działki skarżących symbolem "(...)" w kierunkach Studium, nie narusza interesu prawnego skarżących a wręcz przeciwnie. Obecnie działka (...) jest użytkowana rolniczo, obowiązujący miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego również przeznacza teren pod uprawy rolne. Natomiast w Studium teren został przewidziany pod zalesienie lub użytkowanie rolnicze (łąki). Nie ogranicza to jednak w żaden sposób dotychczasowego użytkowania, które może być prowadzone bezterminowo w sposób dotychczasowy na podstawie obowiązującego planu i umożliwia bezsprzecznie, czerpanie zysków jako z terenu rolniczego (ornego). Ponadto nawet gdyby Rada Miasta (...) uchwaliła na tym terenie nowy miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego zgodny ze skarżonym Studium, a więc przeznaczyła omawianą część działki w planie pod lasy (lub łąki), nie zmienia to faktu, że nadal można użytkować ten teren w sposób dotychczasowy jako rolniczy (orny) bezterminowo i czerpać zyski z takiego użytkowania jak dotychczas. Studium wyłącznie daje więcej możliwości niż dotychczas dla tego terenu ponieważ nadal można użytkować teren rolniczo jak również można go zalesić co nie było możliwe dotychczas.

Organ zarzucił, że Sąd I instancji w uzasadnieniu wyroku popełnił zbyt daleko idące wnioski skutkujące nieprawdziwymi stwierdzeniami, stwierdzając, że oznaczenie części działki symbolem (...) powoduje zakaz kontynuowania dotychczasowego użytkowania rolniczego oraz wykluczenie dotychczasowego sposobu zagospodarowania (rolnego-ornego) i uniemożliwienie zabudowy.

Uzasadnienie prawne

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje.

Skarga kasacyjna nie ma usprawiedliwionych podstaw i dlatego podlega oddaleniu.

Na wstępie należy wyjaśnić, że zgodnie z art. 182 § 2 p.p.s.a. Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje skargę kasacyjną na posiedzeniu niejawnym, gdy strona, która ją wniosła, zrzekła się rozprawy, a pozostałe strony, w terminie czternastu dni od dnia doręczenia skargi kasacyjnej, nie zażądały przeprowadzenia rozprawy.

W niniejszej sprawie zarówno skarżący jak i organ we wniesionych skargach kasacyjnych złożyli oświadczenia o zrzeczeniu się rozprawy. Dlatego też Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznał skargę kasacyjną na posiedzeniu niejawnym.

Ponieważ postępowanie sądowoadministracyjne w przedmiotowej sprawie zostało wszczęte po dniu 15 sierpnia 2015 r., do uzasadnienia wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego

znajduje zastosowanie art. 193 zd. 2 p.p.s.a., zgodnie z którym uzasadnienie wyroku oddalającego skargę kasacyjną zawiera ocenę zarzutów skargi kasacyjnej.

Mając powyższe na uwadze, Naczelny Sąd Administracyjny ocenił zarzuty postawione wobec zaskarżonego wyroku, uwzględniając, że rozpoznaniu podlega sprawa w granicach skargi kasacyjnej (art. 183 § 1 p.p.s.a.), gdyż nie stwierdzono przesłanek nieważności postępowania sądowego określonych w art. 183 § 2 p.p.s.a.

W pierwszej kolejności rozpatrzeniu podlegać będzie skarga kasacyjna wywiedziona przez skarżących.

Pierwszy z zarzutów dotyczy naruszenie art. 10 ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 11 pkt 3 u.p.z.p. poprzez ich błędną wykładnię polegającą na nieuzasadnionym przyjęciu przez Sąd I instancji, że proces uszczegółowienia przebiegu granic korytarza ekologicznego biegnącego wzdłuż północnej granicy miasta (...) wykluczał możliwość dostosowania granic tego korytarza do ich aktualnego przebiegu. W kolejnym skarżący zarzucają natomiast naruszenie art. 11 pkt 6 u.p.z.p. poprzez jego błędną wykładnię i nieuzasadnione przyjęcie, że organ administracji - na etapie sporządzania projektu zmian studium - nie był zobowiązany do uwzględnienia aktualnego przebiegu granic korytarza ekologicznego, w sytuacji, gdy, ich zdaniem, ze zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego w sposób jednoznaczny wynika, iż przez obszar działki o numerze ewidencyjnym (...), stanowiących ich własność, nie przebiega granica korytarza ekologicznego.

Zarzuty te są niezasadne.

Przebieg korytarza ekologicznego GKPN-23A w zaskarżonej w niniejszej sprawie zmianie studium jest zgodny z jego przebiegiem określonym w Planie Zagospodarowania Województwa (...) przyjętego przez Sejmik Województwa (...) uchwałą z dnia 22 maja 2017 r. nr XXXVI/330/17.

Stosownie do treści art. 39 ust. 3 u.p.z.p. w planie zagospodarowania przestrzennego województwa uwzględnia się ustalenia strategii rozwoju województwa oraz rekomendacje i wnioski zawarte w audycie krajobrazowym, oraz określa się w szczególności m.in.: podstawowe elementy sieci osadniczej województwa i ich powiązań komunikacyjnych oraz infrastrukturalnych, w tym kierunki powiązań transgranicznych oraz system obszarów chronionych, w tym obszary ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego, ochrony uzdrowisk oraz dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej.

Jakkolwiek plan zagospodarowania przestrzennego województwa nie jest aktem prawa miejscowego jednakże jako akt planistyczny może wpływać na treść studium i w efekcie na końcowy kształt planu miejscowego gmin.

W studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy bowiem, zgodnie z art. 9 ust. 2 u.p.z.p. wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza studium zawierające część tekstową i graficzną, uwzględniając zasady określone w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, ustalenia strategii rozwoju i planu zagospodarowania przestrzennego województwa, ramowego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego związku metropolitalnego oraz strategii rozwoju gminy, o ile gmina dysponuje takim opracowaniem.

Istotne jest również to, na co słusznie zwrócił uwagę Sąd I instancji, że podstawą ustalenia

przebiegu przedmiotowego korytarza w wskazanym wyżej Planie Zagospodarowania Województwa (...) nie były analizy dotyczące wyłącznie województwa (...), ale też opracowanie "Projekt korytarzy ekologicznych łączących Europejską Sieć Natura 2000 w Polsce" przygotowane dla Ministerstwa Środowiska, które to opracowanie uwzględnia sieć połączeń korytarzy na poziomie europejskim i krajowym. W rozdziale 4.3.2 Planu wskazano, że "Sieć korytarzy ekologiczno - migracyjnych po ich prawnym usankcjonowaniu i zagospodarowaniu, stanowić będzie istotne uzupełnienie dotychczasowego regionalnego i krajowego systemu obszarów chronionych, realizując równocześnie cele Europejskiej Sieci Obszarów Chronionych Natura 2000". Ponadto wskazano, że obszary stanowiące sieć ekologiczną województwa obejmować będą, stosownie do ich specyfiki, określone w rozdziale 6.4.1.1. rodzaje dokumentów ochronnych, wśród których w punkcie 7 wymieniono studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz plany miejscowe zagospodarowania przestrzennego, w części dotyczącej istniejącego lub projektowanego obszaru Natura 2000 "uwzględniające ustalenia niniejszego Planu w tym zakresie".

Prawidłowo w tej sytuacji Sąd I instancji stwierdził, że gminny organ planistyczny zobowiązany był uwzględnić granice przedmiotowego korytarza ekologicznego w sposób pokrywający się z granicami tego korytarza wyznaczonymi w Planie Zagospodarowania Województwa (...). Uszczegółowienie granic korytarza zgodnie z wolą skarżących powodowałoby natomiast, że przebieg tego korytarza byłby de facto inny niż przyjęty w tym Planie.

Słusznie przy tym Sąd I instancji podniósł, że dokumenty opracowywane przez właściwe instytuty naukowo-badawcze nie są źródłem prawa. Zawarte w nich ustalenia mogą być przenoszone do właściwych aktów planistycznych i dopiero wówczas nabierają znaczenia prawnego. W przypadku zaskarżonej zmiany studium organ planistyczny był zatem zobowiązany uwzględnić zasady określone w Planie Zagospodarowania Województwa (...), co wynika z treści art. 9 ust. 2 u.p.z.p., a nie treść opracowań naukowych, nawet zaktualizowanych.

Niezasadny jest również kolejny zarzut skarżących wskazujący na naruszenie art. 9 ust. 3 u.p.z.p. przez jego błędną wykładnię i niezasadnione przyjęcie, że wyjście przez organ planistyczny poza granice administracyjne miasta (...) na etapie podjęcia uchwały intencyjnej, nie stanowi naruszenia zasad sporządzania zmiany studium.

Szczegółowe wyjaśnienie powyższej kwestii znajduje się w piśmie procesowym organu z dnia 6 czerwca 2019 r., które zaakceptował Sąd I instancji i które zasługują również na aprobatę Naczelnego Sądu Administracyjnego. Uchwała intencyjna faktycznie uwzględnia teren poza granicą Miasta (jak to określił organ o tzw. grubość kreski). Zaskarżona zmiana studium błędu tego jednak nie powieli. Warto w tym miejscu przytoczyć także wyjaśnienia organu zawarte w piśmie procesowym z dnia 17 kwietnia 2019 r. W piśmie tym organ wyjaśnił, że załącznik graficzny do uchwały intencyjnej zawiera dwa szcztkowe obszary nienależące do miasta (...), którymi są fragmenty linii elektroenergetycznych, po których wrysowano granice obszaru miasta. Organ zwraca uwagę, że wynika to z przyjętej w załączniku do uchwały intencyjnej skali. Zgodzić się należy z oceną, że uchybienie to miało charakter oczywistej omyłki i nie prowadziło włączenia do procedury planistycznej terenów

leżących poza granicami administracyjnymi Miasta (...).

W konsekwencji niezasadny jest również zarzut naruszenia 28 ust. 1 u.p.z.p. poprzez jego niezastosowanie. Podnoszone przez skarżących kwestię nie powodują bowiem, iż należałoby uznać, że doszło do istotnego naruszenia zasad sporządzania studium, które powodowałyby nieważność zaskarżonej uchwały w całości lub części.

W skardze kasacyjnej organu zarzucono natomiast naruszenie art. 140 Kodeksu cywilnego oraz art. 1 ust. 2 pkt 3, 6 i 7 i art. 10 ust. 1 pkt 1 i 3 u.p.z.p. poprzez przyjęcie, że nastąpiło naruszenie ustawy planistycznej, tj. uwzględnienie wymagań ochrony środowiska w sposób nieznajdujący uzasadnienia dla takiego kierunku polityki przestrzennej na tym obszarze, naruszenia walorów ekonomicznych przestrzeni i prawa własności skarżących poprzez wykluczenie dotychczasowego sposobu zagospodarowania (rolnego) i uniemożliwienie zabudowy, mimo że nie wynika to wprost z dokumentacji planistycznej ani nie znajduje uzasadnienia w wymaganiach ochrony środowiska przewidzianych dla korytarzy ekologicznych.

Odnosnie tego zagadnienia należy zauważyć, na co słusznie wskazuje Sąd I instancji, że zgodnie z art. 9 ust. 4 tej u.p.z.p., ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. W związku z tym im bardziej szczegółowe są postanowienia studium tym ściślej wiążą one przy sporządzaniu planów miejscowych. Ponadto, co również zasadnie uchwycił Sąd I instancji, o ile tekst zmiany studium nie zawiera bezwzględnych ustaleń w odniesieniu do roli korytarza ekologicznego, w tym dotyczących działki skarżących i może on być interpretowany, o tyle jednoznaczny jest symbol (...) i jego opis wyrysowany na terenie działki skarżących na załączniku graficznym nr 3 "Kierunki zagospodarowania przestrzennego". Oznacza to zatem w istocie zakaz zabudowy.

W skardze kasacyjnej organu zwrócono uwagę, że dalsza możliwość użytkowania działki skarżących jako teren rolniczy, jest możliwa mimo jej oznaczenia w studium jako (...) "obszary leśne", albowiem aktualnie obowiązujący miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego przeznacza ten teren pod uprawy rolne. Ponadto organ wskazuje, że nawet gdyby doszło do uchwalenia na tym terenie nowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w którym, zgodnie z zaskarżonym studium, teren ten byłby przeznaczony na obszary leśne, to nadal może on być użytkowany rolniczo. Zdaniem organu nie narusza to prawa własności skarżących.

Z oceną tą nie można się zgodzić. Inna jest bowiem sytuacja prawna właściciela gruntu przeznaczonego w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego do zalesienia, a inna właściciela gruntu przeznaczonego na cele rolnicze. Przejawia się to choćby w tym, że zgodnie z art. 37a ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2020 r. poz. 6, z późn. zm.) w przypadku sprzedaży przez osobę fizyczną, osobę prawną lub jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, której ustawa przyznaje zdolność prawną, niestanowiącego własności Skarbu Państwa gruntu przeznaczonego do zalesienia określonego w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, Skarbowi Państwa, reprezentowanemu przez Lasy Państwowe, przysługuje z mocy prawa prawo pierwokupu tego gruntu. Zmiana przeznaczenia gruntu z rolnego na leśny może zatem wpływać na

możliwość rozporządzania prawem jego własności.

Co istotne w skardze kasacyjnej nie podniesiono żadnych argumentów negujących stanowisko Sądu I instancji zarzucające zaskarżonej uchwale nieuprawniony wniosek, iż w granicach korytarza ekologicznego należy przewidzieć wyłącznie jeden rodzaj zagospodarowania - leśny z uzupełniającą infrastrukturą, ani też kwestionujących stwierdzenie Sądu, że z treści Planu Zagospodarowania Województwa (...) nie wynika ani bezwzględny zakaz zabudowy obszaru w granicach korytarza ekologicznego, ani bezwzględny nakaz jego zalesienia. Uzasadniając zawarty w skardze kasacyjnej zarzut naruszenia art. 140 Kodeksu cywilnego oraz art. 1 ust. 2 pkt 3, 6 i 7 i art. 10 ust. 1 pkt 1 i 3 u.p.z.p. organ skupił się wyłącznie na nieuprawnionym, jego zdaniu, przyjęciu że zaskarżona uchwała ogranicza prawo własności skarżących. Część tego zarzutu wskazująca na naruszenie powyżej wskazanych przepisów poprzez przyjęcie przez Sąd I instancji, że nastąpiło naruszenie ustawy planistycznej, tj. uwzględnienie wymagań ochrony środowiska w sposób nieznajdujący uzasadnienia dla takiego kierunku polityki przestrzennej na tym obszarze, nie zawiera żadnego uzasadnienia, co z kolei uniemożliwia w istocie jego ocenę. Podnieść należy, że uzasadnienie podstaw kasacyjnych polega na wykazaniu przez autora skargi kasacyjnej, że stawiane przez niego zarzuty mają usprawiedliwioną podstawę i zasługują na uwzględnienie. Uzasadniając zarzut naruszenia prawa materialnego przez jego błędną wykładnię, należy zatem wykazać, że sąd mylnie zrozumiał stosowany przepis prawa, natomiast uzasadniając zarzut niewłaściwego zastosowania przepisu prawa materialnego - wykazać, że sąd, stosując przepis, popełnił błąd w subsumcji, czyli że niewłaściwie uznał, iż stan faktyczny przyjęty w sprawie odpowiada stanowi faktycznemu z hipotezy normy prawnej zawartej w przepisie prawa. W obu tych przypadkach autor skargi kasacyjnej musi wykazać ponadto w uzasadnieniu, jak w jego ocenie powinien być rozumiany stosowany przepis prawa, czyli jaka powinna być jego prawidłowa wykładnia, bądź jak powinien być stosowany konkretny przepis prawa ze względu na stan faktyczny sprawy, a w przypadku zarzutu niezastosowania przepisu - dlaczego powinien być zastosowany (por. wyrok NSA z 12 października 2010 r., sygn. akt II OSK 1554/09, orzeczenia.nsa.gov.pl).

Wobec powyższego należy stwierdzić, że zarzut naruszenia przez Sąd I instancji art. 140 Kodeksu cywilnego oraz art. 1 ust. 2 pkt 3, 6 i 7 i art. 10 ust. 1 pkt 1 i 3 u.p.z.p. nie zasługiwał na uwzględnienie.

Reasumując należy stwierdzić, że zarówno zarzuty podniesione w skardze kasacyjnej wniesionej przez skarżących jak i przez organ okazały się niezasadne.

W tym stanie rzeczy Naczelny Sąd Administracyjny na podstawie art. 184 p.p.s.a., orzekł jak w sentencji wyroku.