

II SA/Sz 94/22 - Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie

LEX nr 3599083

Wyrok

Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie

z dnia 10 sierpnia 2023 r.

II SA/Sz 94/22

UZASADNIENIE

Skład orzekający

Przewodniczący: Sędzia WSA Renata Bukowiecka-Kleczej.

Sędziowie WSA: Katarzyna Sokołowska (spr.), Joanna Wojciechowska.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 10 sierpnia 2023 r. sprawy ze skargi J. G. na uchwałę Rady Gminy Kołobrzeg z dnia 5 listopada 2021 r. nr XXXIII/290/2021 w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Kołobrzeg dla obrębów B., S.

I. stwierdza nieważność § 64 ust. 1 i 2 zaskarżonej uchwały w zakresie obejmującym działkę oznaczoną nr (...) w obrębie S., gmina Kołobrzeg,

II. zasądza od Rady Gminy Kołobrzeg na rzecz skarżącego J. G. kwotę (...) ((...)) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania.

Uzasadnienie faktyczne

J. G., dalej jako "strona", "skarżący", wystąpił do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie ze skargą na uchwałę Rady Gminy Kołobrzeg z dnia 5 listopada 2021 r., nr XXXIII/290/2021, w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Kołobrzeg dla obrębów B., S., podjętą na

podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 i art. 20 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 741 z późn. zm.- dalej jako "u.p.z.p."), domagając się stwierdzenia nieważności uchwały w części dotyczącej zmiany przeznaczenia gruntu rolnego działki nr (...) o pow. 4,250 m² w S. y, stanowiącej jego własność, na grunt oznaczony w uchwale symbolem 1.85 - ZK, tj. "Teren Zieleni Krajobrazowej" (§ 64 ust. 1 i 2 uchwały).

Zaskarżonej, w opisanej powyżej części, uchwale skarżący zarzucił naruszenie:

1) art. 1 ust. 2 pkt 7 i ust. 3 w zw. z art. 6 ust. 1 u.p.z.p. w zw. z art. 140 k.c., poprzez zmianę przeznaczenia nieruchomości stanowiącej działkę gruntu rolnego nr (...) jako terenu zieleni krajobrazowej (1.85-ZK) oraz brak dostatecznego uzasadnienia wprowadzenia takiej zmiany przeznaczenia gruntu i nie uwzględnienia jego interesów prywatnych, w tym składanych przez niego wniosków i uwag do projektu planu, zmierzających do ochrony istniejącego wcześniej stanu zagospodarowania terenu oraz braku właściwych analiz ekonomicznych, środowiskowych i społecznych stanowiących podstawę wprowadzenia takiej zmiany, tym samym naruszenia zasady władztwa planistycznego poprzez nieuzasadnione ograniczenie przysługującego mu prawa własności,

2) art. 1 ust. 3 u.p.z.p. w zw. z art. 28 ust. 1 u.p.z.p., poprzez przekroczenie granic władztwa planistycznego i dowolność wprowadzenia zaskarżonych zapisów planu miejscowego bez realnego uzasadnienia merytorycznego,

3) art. 14 ust. 5 u.p.z.p., który ma bardzo istotne znaczenie dla wdrożenia procedury zmiany planu miejscowego,

4) art. 1 ust. 2 pkt 12 u.p.z.p., poprzez brak przejrzystości procedur planistycznych związanych z ustaleniem granicy terenu zieleni krajobrazowej na terenie działek będących jego własnością,

5) art. 9 k.p.a. w zw. z art. 11 k.p.a., poprzez ich niezastosowanie skutkujące brakiem udzielenia mu informacji o okolicznościach faktycznych i prawnych w przedmiocie objęcia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego działki nr (...) ze zmianą jej przeznaczenia oraz nie wyjaśnieniem przesłanek jakimi kierował się organ podejmując uchwałę.

W uzasadnieniu skargi strona podała, iż teren działki nr (...) w S. od początku jego nabycia, tj. od 1996 r. był wykorzystywany rolniczo. W rejestrze gruntów działka ta ma przypisany rodzaj użytków typu "R", tj. charakter rolniczy. Na działkach nr (...), (...) i (...) stanowiących własność jego i członków rodziny była prowadzona przez wiele lat plantacja malin o spójnej powierzchni, a także uprawa warzyw w pięciu szklarniach o powierzchni 150 m² każda. Po zaprzestaniu prowadzenia powyższej uprawy grunt ten został zarośnięty drzewami samosiejkami i krzewami. Skarżący wskazał, że w październiku 2021 r., na podstawie

art. 83f ust. 1 pkt 3b ustawy o ochronie przyrody, dokonał usunięcia drzew i krzewów na gruncie działki nr (...). Na gruncie sąsiednim działce nr (...) zaistniała podobna sytuacja i jej właściciel uporządkował teren oraz wybudował domek jednorodzinny na zasadzie siedliska.

Skarżący oświadczył, iż podjął działania związane z uporządkowaniem swojej działki nr (...) w celu przywrócenia charakteru rolniczego na nieużytkowanym przez lata terenie, a także posadwienia obiektów kubaturowych w postaci szklarni i domku gospodarczego. Takie deklaracje składał w swoich uwagach do wyłożonego projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, czego dowodem są pisma z dnia 16 czerwca 2021 r., 1 września 2021 r. i 28 października 2021 r. W odpowiedzi na które uzyskał jedynie krótką informację o podjęciu uchwały nr XXXIII/290/2021.

Skarżący podkreślił, że ustalona zmiana przeznaczenia gruntu działki nr (...) na "Teren Zieleni Krajobrazowej" z obowiązującym zakazem zabudowy kubaturowej, pozbawia go wykorzystania tego gruntu na cele rolniczo-ogrodnicze, zgodnie z jego dotychczasowym przeznaczeniem. Zaskarżone ustalenia planu naruszają więc jego istotny interes prawny, mają bowiem realny wpływ na wykonywanie przysługującego mu prawa własności do tej działki, ograniczając je w sposób oczywisty.

Zdaniem skarżącego, ze względu na wskazane okoliczności, zaskarżona w części uchwała narusza zasady oraz tryb sporządzania planu miejscowego. Naruszenie jego interesu prawnego i uprawnienia jest zatem związane z jednoczesnym naruszeniem obiektywnego porządku prawnego w procesie kształtowania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Kołobrzeg, poprzez przekroczenie granic władztwa planistycznego i dowolność wprowadzenia zaskarżonych zapisów planu miejscowego, bez realnego uzasadnienia merytorycznego.

Skarżący zaznaczył, że z treści art. 14 ust. 5 u.p.z.p. wynika, że przed podjęciem uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego, wójt wykonuje analizy dotyczące zasadności przystąpienia do sporządzenia planu i stopnia zgodności przewidywanych rozwiązań z ustaleniami studium, przygotowuje materiały geodezyjne do opracowania planu oraz ustala niezbędny zakres prac planistycznych. Tymczasem, w wyłożonych materiałach, znajdujących się w projekcie omawianego planu, brak jest dokumentów potwierdzających, iż analiza taka została sporządzona. Brak jest zatem okoliczności potwierdzających zasadność przystąpienia do zmiany planu.

Zdaniem skarżącego, pominięcie lub pobieżne wykonanie wymienionych czynności wójta stanowi o braku przejrzystości procedur planistycznych związanych z ustaleniem granicy terenu zieleni krajobrazowej na terenie działek będących jego własnością.

Nadto, według skarżącego, nie zostały zachowane uwarunkowania związane z tworzeniem ładu przestrzennego, tj. takiego ukształtowania przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w

uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno - estetyczne. W istocie rozstrzygnięcia planistyczne zawarte w zaskarżonej uchwale tworzą chaos przestrzenny. Na terenie, na którym właściciel podejmuje działania w celu jego uporządkowania i stworzenia estetycznego, funkcjonalnego terenu, rozstrzygnięcia planistyczne pozbawiają go kreatywnego korzystania ze swojej własności.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie, wskazując, że podniesione zarzuty są bezzasadne.

W odniesieniu do zarzutów nr 1 i 2 organ wskazał, że zgodnie z art. 3 u.p.z.p., kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, należy do zadań własnych gminy. Władztwo planistyczne stanowi kompetencję gminy do samodzielnego i zgodnego z jej interesami oraz zapewnieniem ładu przestrzennego, kształtowania polityki przestrzennej. Obejmuje ono samodzielne ustalenie przez radę gminy przeznaczenia terenów, rozmieszczenia inwestycji celu publicznego oraz określanie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy. O przekroczeniu władztwa planistycznego można mówić dopiero wtedy, gdy działanie gminy jest dowolne i nieuzasadnione. Jeżeli organy planistyczne gminy działają na podstawie i w ramach obowiązującego prawa, a samo uwzględnienie interesu indywidualnego byłoby sprzeczne z interesem publicznym lub chronioną przez ustawodawcę wartością wysoko cenioną, to nie można im zarzucić bezprawności działania, chociażby organy te nie uwzględniły złożonych w trakcie postępowania wniosków lub uwag.

Organ podkreślił następnie, że jedną z podstaw do ustalenia przeznaczenia poszczególnych terenów w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego jest wizja terenowa, której celem jest ustalenie faktycznego sposobu użytkowania terenu. W ramach procedury sporządzenia przedmiotowego planu, na etapie jego projektowania, odbyły się dwie wizje terenowe - w maju oraz sierpniu 2020 r. Wizje w terenie oraz analiza materiałów kartograficznych wykazały, iż dz. nr (...) (oznaczona na rysunku planu symbolem 1.83-ZK, a nie 1.85-ZK jak błędnie wskazano w skardze) stanowi teren nieuporządkowany, częściowo zadrzewiony i wykorzystywany do składowania płyt betonowych. Teren ten nie był użytkowany rolniczo. Dodatkowo przez działkę przebiega napowietrzna linia wysokiego napięcia, która istotnie wpływa na sposób zagospodarowania tej nieruchomości, ograniczając możliwości lokalizacji w jej granicach zabudowy (co potwierdzają ryc. 1 i 2 zamieszczone w odpowiedzi na skargę). Zgodnie bowiem z § 11 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, budynek z pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi powinien być wznoszony poza zasięgiem zagrożeń i uciążliwości określonych w przepisach odrębnych.

Organ wyjaśnił, że szerokości pasa ochrony funkcyjnej, wskazane na rysunku planu, wynikają z ogólnych

wytycznych operatora sieci i mają na celu zapewnienie prawidłowej obsługi przedmiotowej linii elektroenergetycznej, a także przede wszystkim zapewnienie bezpieczeństwa ludności (vide: ryc. 1. Widok na działkę nr (...) w maju 2020 r.).

Ponadto organ wskazał, że zgodnie z art. 14 ust. 2 u.p.z.p., w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków. Z kolei, stosownie do art. 19 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 710 z późn. zm.), w miejscowym planie uwzględnia się ochronę zabytków, znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków.

Przedmiotowa działka znajduje się w granicach strefy E ochrony ekspozycji wsi S., ujętej w ewidencji zabytków, w której ochronie podlegają ekspozycja i otoczenie ulicowego układu przestrzennego wsi S., wobec czego zakazuje się lokalizacji wszelkiej nowej zabudowy kubaturowej. Wszelkie działania w granicach strefy wymagają stosowania przepisów odrębnych dotyczących ochrony zabytków i opieki nad zabytkami.

W związku z powyższym, według organu, nie było możliwości dopuszczenia realizacji zabudowy, w tym zabudowy służącej rolnictwu na tym terenie. Nadto, projekt planu został uzgodniony przez Z. Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w S., postanowieniem z dnia (...) kwietnia 2021 r., który stwierdził, że zostały uwzględnione wszystkie ustawowe wymagania dotyczące ochrony zabytków i dziedzictwa kulturowego w planowaniu przestrzennym.

Organ przedstawił ortofotomapę - ryc. 2, na której oznaczono kolorem niebieskim granicę działki nr (...), granicę strefy "A" ścisłej ochrony konserwatorskiej, strefę "E" ochrony ekspozycji wsi S. oraz przebieg dystrybucyjnych, napowietrznych linii elektroenergetycznych wraz z pasami ochrony funkcyjnej.

Organ przedstawił również mapę hydrograficzną (ryc. 3), z której wynika, iż przedmiotowa nieruchomość charakteryzuje się występowaniem wysokiego poziomu wód podziemnych, co wpływa niekorzystnie na możliwości zabudowy tego terenu.

Zdaniem organu, w związku z powyższym, za bezzasadny należy uznać zarzut przekroczenia władztwa planistycznego, gdyż wskazane przeznaczenie terenu wynika z istotnych uwarunkowań zastanych na przedmiotowej działce.

Organ podkreślił, iż w analizowanym przypadku działał na podstawie i w ramach obowiązującego prawa, uznając że uwzględnienie interesu indywidualnego byłoby sprzeczne z interesem publicznym (bezpieczeństwo ludności) lub chronioną przez ustawodawcę wartością wysoko cenioną (strefa ochrony ekspozycji). Jednocześnie, w ocenie organu, przeznaczenie w planie tego terenu pod teren zieleni krajobrazowej nie wyklucza możliwości utrzymania rolniczej funkcji (bez możliwości zabudowy), bowiem

zgodnie z ustawą o ochronie gruntów rolnych i leśnych, zadrzewienia i zakrzewienia śródpolne są również gruntami rolnymi.

Organ zaznaczył również, że w uzasadnieniu do uchwały nr XXIII/214/2017 Rady Gminy Kołobrzeg z dnia 21 marca 2017 r. w sprawie przystąpienia do przedmiotowego planu wskazano na cel sporządzenia tego planu, z którego wynika ważny interes publiczny. Obszar objęty zaskarżonym planem zlokalizowany jest w zasięgu 10-krotności wysokości istniejących elektrowni wiatrowych. Brak uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego do połowy 2022 r. na przedmiotowym obszarze pozbawiłby możliwości rozwoju całych miejscowości S. i B., w związku z przepisami ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych.

W odniesieniu do zarzutów nr 4 i 5, dotyczących braku przejrzystości procedur planistycznych oraz braku udzielenia skarżącemu informacji o okolicznościach faktycznych i prawnych w przedmiocie przyjętych rozwiązań, organ wyjaśnił, że przedmiotowy plan został sporządzony na podstawie procedury określonej w art. 17 u.p.z.p. W związku z tym, w trakcie procedury, zapewniono udział społeczeństwa w zakresie wynikającym z obowiązujących przepisów prawa, w tym zapewniono możliwość składania wniosków przed sporządzeniem projektu oraz możliwość złożenia uwag do projektu wyłożonego do publicznego wglądu.

Skarżący nie skorzystał z możliwości złożenia wniosku przed przystąpieniem do sporządzenia projektu planu. Projekt planu był dwukrotnie wyłożony do publicznego wglądu. Skarżący skorzystał z możliwości złożenia uwag do projektu planu, zarówno w terminie przewidzianym dla pierwszego, jak i drugiego wyłożenia. Zarówno pierwsza, jak i druga uwaga skarżącego została rozpatrzona przez Wójta Gminy K. w terminie nie dłuższym niż 21 dni od dnia upływu terminu ich składania (postanowienie Wójta Gminy K. z dnia (...).07.2021 oraz postanowienie Wójta Gminy K. z dnia (...).09.2021 w sprawie uwag wniesionych do projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Kołobrzeg dla obrębów B. i S.). Oba postanowienia zawierają szczegółowe uzasadnienie do rozstrzygnięcia. Przy czym obowiązujące przepisy nie nakładają na organy obowiązku bezpośredniego informowania zainteresowanych o rozstrzygnięciach uwag w procedurze sporządzania planów miejscowych. Skarżący miał możliwość zapoznania się z tymi dokumentami w siedzibie Urzędu Gminy K.

W ocenie organu, wobec powyższego, wskazane zarzuty należy uznać za bezzasadne. Dodatkowo organ wskazał, że rozstrzygnięcie o sposobie rozpatrzenia uwag wniesionych do projektu przedmiotowego planu miejscowego stanowi załącznik nr 3 do zaskarżonej uchwały.

Na rozprawie w dniu 10 sierpnia 2023 r. pełnomocnik skarżącego, który zgłosił swój udział w sprawie, wyjaśnił, iż w treści skargi omyłkowo wskazano, że w zaskarżonej uchwale działka oznaczona jest symbolem 1.85-ZK, tymczasem prawidłowo powinien być to symbol 1.83-ZK.

Uzasadnienie prawne

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie zważył co następuje:

Zgodnie z art. 3 § 1 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2023 r. poz. 259 - j.t.), dalej jako "p.p.s.a.", sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej i stosują środki określone w ustawie. W myśl art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a., sądowa kontrola działalności administracji publicznej obejmuje także akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej. Kontrola sądownoadministracyjna sprawowana jest na podstawie kryterium legalności, tzn. zgodności kwestionowanego skargą aktu z przepisami prawa powszechnie obowiązującego. Stosownie do postanowień art. 147 § 1 p.p.s.a., sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

Jak wynika z art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 - j.t.), dalej jako "u.s.g.", warunkiem wniesienia skargi na tej podstawie jest wykazanie przez skarżącego naruszenia regulacjami kwestionowanej uchwały jego indywidualnego interesu prawnego.

W niniejszej sprawie bezspornym jest, że skarżący posiada interes prawny, bowiem przysługuje mu prawo własności działki nr (...) położonej w obrębie S., objętej zaskarżoną uchwałą. Skarżący wykazał również, że doszło do naruszenia jego interesu prawnego, poprzez zmianę przeznaczenia terenu, na którym położona jest jego nieruchomość z rolniczego na tereny zieleni krajobrazowej. Rzeczą Sądu było zatem zbadanie, czy zmiana przeznaczenia terenu nie stanowiła nadmiernej ingerencji w prawo własności skarżącego.

W tym miejscu celowym jest podkreślenie, że kontrola sądu administracyjnego w sprawach dotyczących miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego nie może dotyczyć celowości, czy słuszności dokonywanych w planie rozstrzygnięć. Ogranicza się ona wyłącznie do badania zgodności z prawem podejmowanych uchwał, a zwłaszcza przestrzegania zasad planowania oraz określonej ustawą procedury planistycznej, w szczególności ocena sądu obejmuje ustalenie, czy nie doszło do przekroczenia granic władztwa planistycznego.

Przesłanki nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy określa art. 91 u.s.g. Zgodnie z art. 91 ust. 1 i ust. 4 ww. ustawy, uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. W przypadku nieistotnego naruszenia prawa nie stwierdza się nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, iż uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa.

Zgodnie z art. 15 ust. 1 zdanie pierwsze u.p.z.p., wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami

odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem, wraz z uzasadnieniem. Zasadą jest więc, że projekt planu miejscowego sporządzany jest zgodnie z zapisami studium obowiązującymi w dacie sporządzania tego projektu. Przepis art. 20 ust. 1 ww. ustawy stanowi natomiast, że plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium.

Z przytoczonych przepisów wynika, iż organy gminy przed uchwaleniem planu miejscowego mają bezwzględny obowiązek rozważyć zgodność projektu planu miejscowego z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego.

Wyjaśnić również należy, że prawo własności, jakkolwiek jest dobrem konstytucyjnie chronionym, co wynika wprost z art. 64 Konstytucji RP, to jednak ochrona ta nie ma charakteru bezwzględnego i podlega ograniczeniom, przy czym jak wynika z art. 64 ust. 3 ustawy zasadniczej ograniczenia te mogą wynikać wyłącznie z ustawy i nie mogą naruszać istoty prawa własności.

Takie ustawowe ograniczenia prawa własności, w szczególności możliwości i dopuszczalnego sposobu zagospodarowania nieruchomości wynikają z ustawy o planowaniu i zagospodarowania przestrzennym. Akt ten dopuszcza bowiem określenie przeznaczenia i sposobu zagospodarowania terenu w procesie planistycznym, w drodze władczego działania gminy, jakim jest uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Zasady zagospodarowania poszczególnych terenów elementarnych w określony sposób wynikają przede wszystkim z konieczności zapewnienia ładu przestrzennego i harmonijnego rozwoju obszarów objętych ustaleniami planu miejscowego, co ma służyć dobru ogółu mieszkańców. W tym znaczeniu interes publiczny ma prymat nad interesem prywatnym, przy czym oba te dobra prawnie chronione winny zostać należycie przez organ w procesie planistycznym wyważone.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy należy w pierwszej kolejności wskazać, że w ocenie Sądu, nie doszło do naruszenia art. 14 ust. 5 u.p.z.p. w sposób wskazywany w skardze. W dokumentacji prac planistycznych znajduje się bowiem analiza dotycząca zasadności przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Kołobrzeg dla obrębów B. i S. Nie doszło również do naruszenia art. 9 i 11 k.p.a., bowiem przepisy tej ustawy nie znajdują zastosowania w procesie planistycznym. Organ zobowiązany jest zachować procedurę określoną przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i - zdaniem Sądu, do naruszenia tej procedury w przypadku uchwalenia zaskarżonego planu, w odniesieniu do nieruchomości skarżącego nie doszło.

Sąd dostrzega jednak zasadność zarzutów skargi dotyczących przekroczenia granic władztwa planistycznego, wyrażającego się w nadmiernej ingerencji w prawo własności skarżącego.

Odnosząc się do tych zarzutów należy zauważyć, że w procesie planistycznym krzyżują się dwie kwestie, wynikające z jednej strony z konstytucyjnej ochrony prawa własności, a z drugiej z konieczności

zapewnienia ładu przestrzennego i prawa organów gminy do kształtowania tego ładu, w najlepiej pojętym interesie ogółu mieszkańców.

Z jednej strony mamy zatem wynikające z prawa własności prawo do zagospodarowania nieruchomości zgodnie z jej społeczno-gospodarczym przeznaczeniem, z drugiej strony uprawnienie gminy do kształtowania przestrzeni - tzw. władztwo planistyczne, które wyraża się w możliwości władczego wkroczenia w prawo własności.

Rolą Sądu jest w tej sytuacji dokonanie oceny, czy ograniczenie prawa własności, na skutek uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, miało usprawiedliwione podstawy i nie było nadmierne.

Analiza przedstawionych Sądowi dokumentów prowadzi do wniosku, że uchwała w zaskarżonej części istotnie narusza prawo, bowiem doszło do przekroczenia granic władztwa planistycznego. Należy bowiem zwrócić uwagę na to, że skarżący został w dużej mierze pozbawiony możliwości dysponowania swoją własnością. Przy czym wprowadzone ograniczenia nie znajdują, zdaniem Sądu, racjonalnego uzasadnienia.

Teren elementarny o symbolu 1.83-ZK, na którym położona jest nieruchomość skarżącego zyskał w planie miejscowym przeznaczenie "tereny zieleni krajobrazowej". Pojęcie "tereny zieleni krajobrazowej" nie zostało zdefiniowane ani w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ani w przepisach wykonawczych do tej ustawy. Również uchwałodawca w zaskarżonej uchwale nie przedstawił definicji terenów zieleni krajobrazowej, w szczególności nie wskazał, jakiego rodzaju zieleni dopuszcza na terenach elementarnych, które pod zieleni krajobrazową przeznaczył.

W tych okolicznościach należy, zdaniem Sądu, sięgnąć do przepisów innych ustaw, z których można taką definicję wyprowadzić. W ustawie z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2023 r. poz. 1336 - j.t.), dalej jako "u.o.p", w art. 5 pkt 21 znajduje się definicja "terenów zieleni". Pod tym pojęciem należy rozumieć tereny urządzone wraz z infrastrukturą techniczną i budynkami funkcjonalnie z nimi związanymi, pokryte roślinnością, pełniące funkcje publiczne, a w szczególności parki, zieleńce, promenady, bulwary, ogrody botaniczne, zoologiczne, jordanowskie i zabytkowe, cmentarze, zieleń towarzysząca drogom na terenie zabudowy, placom, zabytkowym fortyfikacjom, budynkom, składowiskom, lotniskom, dworcom kolejowym oraz obiektom przemysłowym. W art. 5 pkt 23 zdefiniowano pojęcie "walory krajobrazowe". Są to wartości przyrodnicze, kulturowe, historyczne, estetyczno-widokowe obszaru oraz związane z nimi rzeźbę terenu, twory i składniki przyrody oraz elementy cywilizacyjne, ukształtowane przez siły przyrody lub działalność człowieka.

W ocenie Sądu, uprawnionym w świetle przywołanych przepisów, będzie uznanie, iż tereny zieleni krajobrazowej to tereny pokryte roślinnością o szczególnych walorach przyrodniczych, które mają za

zadanie ubogacić krajobraz.

W zaskarżonym planie miejscowym brak jest szczegółowych wytycznych co do tego, w jaki sposób tereny te mają zostać zagospodarowane, jaka roślinność i w jakim układzie kompozycyjnym winna się na nich znaleźć, co powoduje, że ustalenia planu miejscowego w tym zakresie są nieczytelne. Tymczasem adresaci tych norm powinni posiadać jasne wskazania, z których w sposób klarowny wynika jakie oczekiwania zostały wobec nich sformułowane i jaki sposób zagospodarowania terenu gmina uzna za zgodny z planem miejscowym.

Z kolei takie określenie sposobu zagospodarowania, o jakim mowa wyżej wyklucza możliwość rolniczego wykorzystania ziemi. Wbrew wywodom organu czym innym jest uprawa rolna, z której właściciel może czerpać zyski, a czym innym uprawa zieleni krajobrazowej bez możliwości zabudowy kubaturowej. Przeznaczenie terenu pod zielen krajobrazową oznacza, zdaniem Sądu, że zyskuje on walor miejsca, które można określić jako przestrzeń publiczną, z której skarżący nie będzie mógł pobierać żadnych pożytków, ale które winien utrzymywać w należyтым stanie. W praktyce oznaczałoby to zatem konieczność dokonania nasadzeń i ich utrzymania dla podniesienia walorów krajobrazowych miejscowości na koszt właściciela nieruchomości. Sprzedaż takiej nieruchomości na warunkach rynkowych będzie praktycznie niemożliwa. Oznacza to, że ustalenia planu nadmiernie ingerują w prawo własności skarżącego uniemożliwiając mu wykorzystanie jej dla własnych celów.

Nadmienić w tym miejscu należy, że stosownie do art. 78 u.o.p. to rada gminy jest zobowiązana zakładać i utrzymywać w należyтым stanie tereny zieleni, co oznacza, że obowiązek dbałości o jakość przestrzeni przeznaczonej do wspólnego użytku należy do gminy.

Sąd nie podzielił stanowiska organu wyrażonego w odpowiedzi na skargę, z którego wynika, że przewidziane w planie przeznaczenie terenu nie wyklucza jego rolniczej funkcji, bowiem "zgodnie z ustawą o ochronie gruntów rolnych i leśnych zadrzewienia i zakrzewienia śródpolne są również gruntami rolnymi", ponieważ to nie zadrzewienia i zakrzewienia przesądzają o rolniczym wykorzystaniu terenu. Na marginesie należy wspomnieć, że jak wynika z odpowiedzi na skargę, na terenie tym żadne zadrzewienia i zakrzewienia nie występują.

Istotnym w badanej sprawie jest, że w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Kołobrzeg teren, na którym położona jest działka skarżącego jest oznaczony symbolem "R", który oznacza grunty orne i użytki zielone. Jest to więc przeznaczenie o charakterze typowo rolniczym i - jak wspomniano wyżej o całkowicie odmiennej funkcji aniżeli tereny zieleni krajobrazowej. W tym zakresie ustalenia zaskarżonej uchwały, w części dotyczącej działki skarżącego są niezgodne z ustaleniami studium, co stanowi istotne naruszenie prawa.

Bez znaczenia pozostaje w związku z powyższym okoliczność, iż teren, na którym położona jest działka skarżącego znajduje się w strefie E ochrony ekspozycji wsi S., a takie ukształtowanie strefy zostało zaakceptowane przez Wojewódzkiego Konserwatora Ochrony Zabytków w S. Sąd nie kwestionuje konieczności ustalenia takiej strefy, czy też wprowadzenia w jej granicach pewnych ograniczeń dotyczących zabudowy, jednak ograniczenia te powinny mieć rozsądny i uzasadniony potrzebami ochrony wymiar, w szczególności w takim zakresie, w jakim wkraczają w prawo własności prywatnych osób. W takiej sytuacji, gdy nieruchomość przestaje służyć właścicielowi, a zaczyna pełnić rolę przestrzeni publicznej organ winien rozważyć możliwość jej wywłaszczenia.

Końcowo wskazać należy, że nie przemawia do Sądu argumentacja, z której wynika brak możliwości zabudowy kubaturowej, z uwagi na przebiegającą przez działkę skarżącego linię wysokiego napięcia i brak możliwości sytuowania na tym terenie zabudowy z powołaniem się na przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. Z załącznika graficznego wynika bowiem, że linia wraz z pasem ochronnym zajmuje jedynie część działki, czego organ nie dostrzega. Obecność linii wysokiego napięcia nie wyklucza posadzenia obiektów kubaturowych, w których prowadzona jest hodowla roślin lub zwierząt. Podnoszona przez organ okoliczność, iż ze względu na wysoki poziom wód gruntowych zabudowa kubaturowa nie jest możliwa nie uwzględnia wszystkich możliwości takiej zabudowy i jawi się jako wątpliwa w obliczu podnoszonej przez skarżącego okoliczności, iż na działce sąsiedniej wybudowano siedlisko.

Z powyższych względów, uznając skargę za uzasadnioną Sąd, na podstawie 147 § 1 p.p.s.a., orzekł o stwierdzeniu nieważności § 64 ust. 1 i 2 zaskarżonej uchwały w zakresie obejmującym działkę oznaczoną nr (...) w obrębie S., gmina Kołobrzeg.

O kosztach postępowania Sąd rozstrzygnął w oparciu o art. 200 i 205 § 2 przywołanej ustawy.