

**II OSK 933/18, Uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. -
Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego**

LEX nr 2696602

Wyrok

Naczelnego Sądu Administracyjnego

z dnia 19 marca 2019 r.

II OSK 933/18

Uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Status:

orzeczenie prawomocne

TEZA aktualna

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. maksymalną i minimalną intensywność zabudowy określa się jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej. Pojęcia działki budowlanej nie powinno się jednak utożsamiać z pojęciem działki geodezyjnej czy działki ewidencyjnej. Działka budowlana może być złożona z wielu działek ewidencyjnych pod warunkiem spełnienia kryteriów określonych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego lub decyzji o warunkach zabudowy, koniecznych do uznania nieruchomości gruntowej (działki gruntu) za działkę budowlaną w rozumieniu planistycznym.

UZASADNIENIE

Skład orzekający

Przewodniczący: Sędzia NSA Robert Sawuła.

Sędziowie: NSA Tomasz Zbrojewski, del. WSA Jakub Zieliński (spr.).

Sentencja

Naczelny Sąd Administracyjny po rozpoznaniu w dniu 19 marca 2019 r. na posiedzeniu niejawnym w Izbie Ogólnoadministracyjnej skargi kasacyjnej S. z siedzibą we W. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Wrocławiu z dnia (...) grudnia 2017 r. sygn. akt II SA/Wr 462/17 w sprawie ze skargi S. z siedzibą we W. na uchwałę Rady Miejskiej W. z dnia (...) października 2014 r. nr (...) w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru położonego w rejonie ulic P. i K. B. we W. oddala skargę kasacyjną.

Uzasadnienie faktyczne

Wyrokiem z dnia 7 grudnia 2017 r., sygn. akt II SA/Wr 462/17, Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu (dalej: "Sąd I Instancji") oddalił skargę S. (...) z siedzibą we W. (dalej: "Spółdzielnia", "Skarżąca" lub "Skarżąca kasacyjnie") na uchwałę Rady Miejskiej

W. (dalej: "Rada Miejska") z dnia (...) października 2014 r., nr (...), w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru położonego w rejonie ulic P. i K.B. we W.

Powyższe orzeczenie zostało wydane w następującym stanie faktycznym.

W dniu (...) października 2014 r. Rada Miejska podjęła uchwałę nr (...), w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru położonego w rejonie ulic P. i K.B. we W. (dalej: "plan miejscowy").

Spółdzielnia, reprezentowana przez pełnomocnika, zaskarżyła przedmiotowy plan miejscowy do Sądu I instancji, wnosząc o stwierdzenie jego nieważności w całości, ewentualnie o stwierdzenie jego niezgodności z prawem.

Skarżąca zarzuciła naruszenie art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.; dalej: "u.p.z.p.") wskutek uprzedniego niepodjęcia uchwały o zgodności planu miejscowego ze Studium (uchwała z (...) lipca 2006 r., Nr (...), Biuletyn Urzędowy Rady Miejskiej z 2006 r. Nr 8, poz. 253 z późn. zm.; dalej: "Studium") oraz niezgodności ze Studium wskazanego w rysunku planu przeznaczenia terenu oznaczonego symbolem (...) obejmującego działkę nr (...) na zabudowę mieszkaniową wielorodzinną i usługi, gdy w Studium jest to teren mieszkaniowy a w części inny teren zabudowany, ponadto przez przyjęcie w § 4 ust. 1 i 2 oraz 21.1 uchwały definicji określających przeznaczenie terenu sprzecznie z definicjami przyjętymi w Studium. Kolejno zarzucono naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 10 i pkt 6 w zw. z § 4 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587; dalej: "rozporządzenie z dnia 26 sierpnia 2003 r."), wskutek braku określenia gabarytów budynków, brak określenia odrębnie dla poszczególnych działek wskaźnika intensywności zabudowy, w tym dla działki nr (...), naruszenie art. 15 ust. 1 pkt 11 w zw. z § 4 pkt 10 rozporządzenia przez brak określenia sposobu i terminu tymczasowego zagospodarowania oraz art. 15 ust. 2 przez brak określenia nieprzekraczalnej linii zabudowy dla działki nr (...). Następnie zarzucono naruszenie art. 2, 6, 45.1 i 73 ust. pkt 1 w zw. z art. 153 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. Nr 92, poz. 880 z późn. zm.; dalej: "u.o.p.") w zw. z § 4 uchwały nr (...) Rady Miejskiej o uznaniu za zespół przyrodniczo-krajobrazowy, wskutek dopuszczenia budynków o większej liczby kondygnacyjnej niż przewiduje uchwała, a także art. 73 ust. 1 pkt 1 tej ustawy i § 6 w zw. z § 2 ust. 2 i § 3 ust. 2 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 9 września 2002 r. w sprawie opracowań ekofizjograficznych (Dz. U. Nr 155, poz. 1298; dalej: "rozporządzenie z dnia 9 września 2002 r.") w zw. z art. 72 ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska (Dz. U. Nr 62, poz. 627 z późn. zm.; dalej: "P.o.ś.") i § 10 ust. 1 i 2 w zw. z § 2 pkt 5 rozporządzenia przez nieopracowanie opracowania ekofizjograficznego zgodnie z § 6 tego rozporządzenia.

W uzasadnieniu skargi Spółdzielnia podniosła, że jest użytkownikiem wieczystym działki nr (...) znajdującej się na terenie (...) przy czym zaskarżona uchwała odmiennie kształtuje sytuację Skarżącej, co oznacza naruszenie przysługującego jej interesu prawnego. Wyraziła pogląd, że kategorie przeznaczeń terenu w Studium i planie miejscowym powinny być takie same, a skoro nie są, to plan miejscowy jest nieważny. Uchwała nie ustala parametrów dróg, szerokości elewacji frontowej, wysokości gzymsu lub okapu i ilości kondygnacji budynków.

Wskaźniki budowlane powinny zostać ustanowione dla działki budowlanej, a nie dla terenu obejmującego kilka działek. Plan nie określa minimalnej intensywności zabudowy.

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska wniosła o jej oddalenie.

Wyrokiem z dnia 7 grudnia 2017 r. o sygn. akt II SA/Wr 462/17 Sąd I instancji oddalił skargę Spółdzielni.

W pierwszej kolejności Sąd ten zauważył, że spełnione zostały przesłanki dopuszczalności skargi. Skarżąca w dniu (...) kwietnia 2017 r. złożyła bowiem w organie wezwanie do usunięcia naruszenia prawa (powołując art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. Nr 32, poz. 191), przewidujący wezwanie do usunięcia naruszenia interesu prawnego) i w dniu 6 czerwca 2017 r. doręczono jej uchwałę organu o odmowie uwzględnienia wezwania, skargę zaś złożyła w dniu (...) czerwca 2017 r.

Zdaniem Sądu I instancji Skarżąca wykazała, że jest użytkownikiem wieczystym działki nr (...) obejmującej tereny mieszkaniowe o powierzchni 0,1928 ha. Naruszenia interesu prawnego upatrywała w tym, że w poprzednio obowiązującym planie miejscowym jej działka obejmowała niemal cały wyodrębniony teren, zaś obecnie weszła w skład większego terenu łączącego kilka działek, przez co zmienione przeznaczenie terenu (porównanie § 24 i § 9 planu miejscowego z 2004 r. i § 21 zaskarżonego planu miejscowego) i ustalone dla tego terenu wskaźniki zabudowy pogarszają jej sytuację. Wskaźniki te bowiem dotyczą nie poszczególnych działek, lecz całego terenu, co ograniczyło możliwości inwestowania przez skarżącą. Nastąpiła zmiana przeznaczenia również w przypadku działek dołączonych do obecnego terenu, co również pogorszyło jej sytuację. Jako wieczysty użytkownik nieruchomości położonej na obszarze planu, której przeznaczenie uległo zmianie, mogła Skarżąca powołać się na naruszenie interesu prawnego, czego zresztą organ nie kwestionował.

W ocenie Sądu I instancji, zaskarżona uchwała nie narusza prawa. Nie był bowiem uzasadniony zarzut naruszenia art. 20 u.p.z.p., skoro zarzucane stwierdzenie o zgodności mogło zostać zawarte w załączniku do uchwały, stanowiącym jej integralną część (zał. nr 2 do uchwały). Zdaniem tego Sądu, Skarżąca nietrafnie odwołała się do postanowień Studium określających uwarunkowania, nie zaś kierunki zagospodarowania przestrzennego.

Przeznaczenie terenu obejmującego działkę skarżącej jest zgodne z klasami przeznaczeń terenu przewidzianymi w Studium. Ponadto, oczywiście nieuzasadnionym było twierdzenie Skarżącej, jakoby plan miejscowy miał dosłownie przenosić dla danego obszaru ustalenia zawarte w studium, pomijające różnice zawartości, charakteru prawnego, przedmiotu i celu obu aktów. Ogólne i często niewiążące ściśle, alternatywne postanowienia studium, pozwalają na dużą swobodę organu planistycznego w ramach wyznaczonej polityki przestrzennej gminy. Plan miejscowy nie wyodrębnia działek budowlanych, a tym bardziej działek gruntu, dla których ustanawia określone wskaźniki zagospodarowania terenu (art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p.). Ustanowienie jako obligatoryjnych wymienionych w art. 15 ust. 2 u.p.z.p. elementów planu miejscowego nie oznacza, że powinny one zostać zrealizowane w konkretnym planie miejscowym bez uwzględnienia stanu faktycznego na danym terenie i istnienia potrzeby uregulowania danego elementu. Przekonujące w tym zakresie były wyjaśnienia organu. Zdaniem Sądu I instancji Skarżąca nie dostrzegła zresztą tych postanowień planu, które zawierają wymagane regulacje, na co trafnie zwrócił uwagę organ.

Plan miejscowy ustanawia dane regulacje dla terenu, nie dla działek, bowiem jak słusznie zauważył organ teren pozostaje niezmienny i stanowi podstawowy przedmiot ustaleń, zaś działki ulegają zmianom, jak też nie wiadomo z góry co będzie konkretną działką budowlaną. Organ nie mógł naruszyć nieobowiązującej uchwały z 1999 r., zaś opracowanie ekofizjograficzne nie jest częścią zaskarżonej uchwały. Nie było potrzeby uregulowania tymczasowego sposobu zagospodarowania. Nie ma obowiązku ustalenia parametrów dróg wewnętrznych nie stanowiących składnika układu komunikacyjnego.

Skarżąca, reprezentowana przez pełnomocnika, nie zgodziła się z powyższym rozstrzygnięciem Sądu I Instancji i wniosła skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Zaskarżonemu wyrokowi zarzuciła:

a) naruszenie art. 20 ust. 1 u.p.z.p., przez przyjęcie, że uchwała Rady Miejskiej z dnia (...) października 2014 r. nr (...) w sprawie uchwalenia planu miejscowego, podjęta została po uprzednim podjęciu uchwały o zgodności planu ze Studium - uchwała z (...) lipca 2006 r., nr (...), zmieniona uchwałą Rady Miejskiej z dnia (...) maja 2010 r., Nr (...), (Biuletyn Urzędowy Rady M. z (...) maja 2010 r. Nr 5, poz. 116) w sprawie uchwalenia zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego W. (dalej: "Studium") i zgodnie z przepisami art. 20 ust. 1 u.p.z.p.;

b) naruszenie art. 20 ust. 1 u.p.z.p. przez, przyjęcie, że uchwalenie planu miejscowego pozostawało w zgodności ze Studium dotyczącej wskazanego w załączniku nr 1 - rysunek Planu przeznaczenia terenu oznaczonego symbolem (...) obejmującego m.in. działkę nr (...), jako zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej i usług, podczas gdy zgodnie z rysunkiem nr 1 do Studium - uwarunkowania przeznaczenie i zagospodarowanie terenów, teren oznaczony w planie symbolem (...) obejmujący działkę nr (...) stanowi teren mieszkaniowy, a pozostała część terenu oznaczonego w planie symbolem (...) stanowi inny teren zabudowany;

c) naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. przez przyjęcie, że nie nakłada on obowiązku ustalenia w planie miejscowym określenia parametrów dróg wewnętrznych;

d) naruszenie art. 15 ust. 1 pkt 11 u.p.z.p. i § 4 pkt 10 rozporządzenia z dnia (...) sierpnia 2003 r. przez przyjęcie, że nie wymaga on określenia w planie sposobu i terminu tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów;

e) naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. przez przyjęcie, że nie wymaga on określenia w planie odrębnie wskaźnika intensywności zabudowy dla działek budowlanych w tym dla działek nr (...),(...) i (...) składających się na teren oznaczony w Planie symbolem (...);

f) naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. przez przyjęcie, że nie wymaga on określenia minimalnego wskaźnika intensywności zabudowy dla działek budowlanych objętych planem, w tym dla działki nr (...);

g) naruszenie art. 2, 6, 45 ust. 1 i 73 ust. pkt 1 w zw. z art. 153 u.o.p. oraz w zw. z § 4 uchwały nr (...) Rady Miejskiej Wrocławia z dnia (...) grudnia 1999 r. w sprawie wprowadzenia ochrony Indywidualnej w drodze uznania za zespół przyrodniczo-krajobrazowy części śródmieścia we W. w granicach wyznaczonych przez Starą Odrę od zachodu, Kanał Żeglowny od północy i północnego wschodu, od południa - Kanał Opatowicki i rzekę Odrę, przez przyjęcie, że przedmiotowa uchwała nie obowiązuje, a konsekwencji dopuszczenie wznoszenia budynków o większej ilości kondygnacji niż dopuszcza wskazana uchwała;

h) naruszenie art. 73 ust. 1 pkt 1 u.o.p. i § 6 w zw. z § 2 ust. 2 i § 3 ust. 2 rozporządzenia z dnia 9 września 2002 r. w zw. z art. 72 ust. 5 P.o.ś. oraz § 10 ust. 1 i 2 w zw. z § 2 pkt 5 rozporządzenia przez przyjęcie, że podjęcie Uchwały jest możliwe bez sporządzenia podstawowego opracowania ekofizjograficznego obszaru objętego planem (jako jednego z warunków uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego), który spełniałby przesłanki określone w § 6 ww. rozporządzenia z dnia 9 września 2002 r. Ponadto Skarżąca kasacyjnie zarzuciła Sądowi I instancji naruszenie art. 174 pkt 2 ustawy z dnia 30 czerwca 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r. poz. 1369 z późn. zm.; dalej: "p.p.s.a.") w zw. z art. 141 § 4 p.p.s.a. przez nie rozpoznanie podniesionych w skardze zarzutów, o których mowa niżej, a w konsekwencji:

i) naruszenie art. 20 ust. 1 u.p.z.p. polegające na nie uwzględnieniu, że w § 4 ust. 1 i 2 oraz 21.1 Uchwały przyjęto definicje określające przeznaczenie terenu sprzecznie z definicjami przyjętymi i w Studium,

j) naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. i § 4 pkt 6 rozporządzenia, przez pominięcie, że w Uchwale brak jest określenia gabarytów budynków,

k) naruszenie art. 15 ust. 2 u.p.z.p. przez pominięcie, że w Uchwale brak jest określenia nieprzekraczalnej linii zabudowy dla działki nr (...).

W związku z powyższym, Skarżąca kasacyjnie wniosła o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania lub o zmianę zaskarżonego wyroku i stwierdzenie nieważności Uchwały, ewentualnie o stwierdzenie jej niezgodności z prawem oraz - na podstawie art. 200 i nast.p.p.s.a. o zasądzenie na jej rzecz kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego.

W odpowiedzi na powyższą skargę kasacyjną Rada Miejska, reprezentowana przez pełnomocnika, wniosła o jej oddalenie w całości i o przyznanie kosztów zastępstwa procesowego za II instancję. Rada Miejska podniosła, że zarzuty Skarżącej kasacyjnie są bezpodstawne.

Uzasadnienie prawne

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje Skarga kasacyjna okazała się bezzasadna.

Zgodnie z art. 183 § 1 p.p.s.a. (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 1302 z późn. zm.), Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, bierze jednak z urzędu pod rozwagę nieważność postępowania. W niniejszej sprawie nie występują, enumeratywnie wyliczone w art. 183 § 2 p.p.s.a., przesłanki nieważności postępowania sądownoadministracyjnego. Z tego względu, przy rozpoznaniu sprawy, Naczelny Sąd Administracyjny związany był granicami skargi kasacyjnej wyznaczonymi wskazanymi podstawami.

Zgodnie z treścią art. 174 p.p.s.a. skargę kasacyjną można oprzeć na następujących podstawach:

- 1) naruszeniu prawa materialnego przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie;
- 2) naruszeniu przepisów postępowania, jeżeli uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na

wynik sprawy.

Rozpoznając wniesioną w niniejszej sprawie skargę kasacyjną, Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że nie zawiera ona usprawiedliwionych podstaw. Zawarte w skardze kasacyjnej zarzuty nie pozwalają na skuteczne zakwestionowanie ustaleń oraz oceny dokonanej przez Sąd I instancji w zaskarżonym wyroku.

W pierwszej kolejności Skarżąca kasacyjnie zarzuciła Sądowi I instancji naruszenie art. 20 ust. 1 u.p.z.p. przez podjęcie zaskarżonej uchwały bez uprzedniego podjęcia uchwały o zgodności planu miejscowego ze Studium. Jej zdaniem, stwierdzenie, że uchwała ta nie narusza Studium należy podjąć w formie uchwały przed przyjęciem planu miejscowego lub w części wstępnej uchwały, a nie jako załącznik do uchwały planistycznej. Zarzut ten okazał się bezzasadny. Należy zauważyć, że w załączniku nr 2 do zaskarżonego planu miejscowego Rada Miejska stwierdziła, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego obszaru położonego w rejonie ulic P. i K.B. we W. nie narusza ustaleń Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego W. Zgodnie z art. 20 ust. 1 u.p.z.p. plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu oraz sposobie realizacji, zapisanych w planie, inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy, oraz zasadach ich finansowania, zgodnie z przepisami o finansach publicznych. Część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Stwierdzenie zgodności planu miejscowego ze studium jest czynnością towarzyszącą uchwaleniu planu. Takie stwierdzenie może się znaleźć w uchwale w sprawie planu miejscowego albo w osobnej uchwale podjętej przed uchwaleniem planu. W przedmiotowej sprawie w załączniku nr 2 do planu miejscowego stwierdzono, że plan miejscowy nie narusza ustaleń Studium. Nie budzi żadnych wątpliwości sądu kasacyjnego, że załącznik ten stanowił integralną część projektu uchwały, a radni mieli możliwość szczegółowego zapoznania się z przekazanym projektem uchwały wraz z załącznikami, w tym załącznikiem nr 2 do uchwały. Mając na uwadze powyższe należy uznać, że na sesji w dniu (...) października 2014 r., radni podjęli uchwałę w sprawie uchwalenia przedmiotowego planu miejscowego po stwierdzeniu, że plan ten nie narusza ustaleń Studium, a więc z uwzględnieniem regulacji art. 20 ust. 1 u.p.z.p.

Odnosząc się do kolejnego zarzutu skargi kasacyjnej, Spółdzielnia upatruje naruszenia art. 20 ust. 1 u.p.z.p. przez uchwalenie planu, mimo jego niezgodności ze Studium dotyczącej wskazanego w załączniku przeznaczenia terenu oznaczonego symbolem (...) obejmującego m.in. działkę nr (...), jako zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej i usług, podczas gdy zgodnie z rysunkiem nr 1 do Studium - teren oznaczony w planie miejscowym symbolem (...), obejmujący działkę nr (...), stanowi teren mieszkaniowy, a pozostała część terenu oznaczonego w tym planie symbolem (...) stanowi inny teren zabudowany. Zarzut ten nie jest jednak trafny. Zauważyć bowiem należy, że Studium jest aktem elastycznym, który winien stwarzać nieprzekraczalne ramy dla swobody planowania miejscowego, pozwalać na maksymalne uwzględnienie warunków i potrzeb lokalnych przy tworzeniu regulacji planów miejscowych. Studium jest aktem kierunkowym, wskazującym jedynie kierunki zagospodarowania przestrzennego o dużym stopniu ogólności. Zgodność planu ze studium nie oznacza bezrefleksyjnego powielania postanowień studium w projekcie planu, gdyż

studium wiąże organ planistyczny co do ogólnych wytycznych, założeń polityki przestrzennej gminy i właśnie w tym kontekście postanowienia planu muszą być zgodne z założeniami studium. Ustalenie przeznaczenia terenu oraz określenie sposobów zagospodarowania i szczegółowych zasad zabudowy następuje dopiero w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, który jest obowiązującym prawem miejscowym. I tak, zgodnie z obowiązującym Studium działka nr (...) (...) obręb Z. położona jest w zespole urbanistycznym akademickim Sz. A. Studium, w zespołach urbanistycznych akademickich dopuszcza wiele klas przeznaczenia terenu. W spornym planie miejscowym zostały określone dopuszczone w nim kategorie przeznaczeń oraz zasady kształtowania przestrzeni, a jego ustalenia nie naruszają obowiązującego Studium. Kategorie przeznaczeń dopuszczone w planie miejscowym mają bowiem przełożenie na klasy przeznaczeń dopuszczone w Studium. Kolejny zarzut Skarżącej kasacyjnie sprowadza się do wykazania naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. przez brak określenia parametrów dróg. Naczelny Sąd Administracyjny, w składzie rozstrzygającym skargę kasacyjną Spółdzielni podzielił stanowisko, zgodnie z którym plan miejscowy jest zgodny z § 4 pkt 9 rozporządzenia z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Projekt planu określa i wskazuje bowiem główny układ komunikacyjny, który wyznaczony został za pomocą linii rozgraniczających tereny systemu komunikacyjnego i infrastruktury technicznej od terenów o innym przeznaczeniu. Każdy z wyznaczonych terenów systemu komunikacyjnego został sklasyfikowany zgodnie z § 4 pkt 1 rozporządzenia z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 43, poz. 430 z późn. zm.). Drogi niezbędne do funkcjonowania zaprojektowanego układu komunikacyjnego, zostały wyznaczone na załączniku graficznym nr 1 do uchwały. Określono także ich parametry w zapisach projektu planu. Wyznaczone tereny dróg publicznych stanowią główny system komunikacyjny, tworzący całościowy szkielet układu komunikacyjnego, powiązany z układem zewnętrznym. Mając na uwadze powyższe, zarzut Skarżącej kasacyjnie w tym zakresie nie okazał się trafny. Odnosząc się do kolejnego zarzutu, Spółdzielnia upatruje naruszenia art. 15 ust. 1 pkt 11 u.p.z.p. i § 4 pkt 10 rozporządzenia z dnia 26 sierpnia 2003 r. przez brak określenia sposobu i terminu tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów. Należy zatem wskazać, że zgodnie z § 4 pkt 10 tego rozporządzenia, ustalenia dotyczące sposobów i terminów tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów powinny zawierać nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów, w tym określenie terminu, do którego tymczasowe zagospodarowanie, urządzenie i użytkowanie terenu może być wykonywane. Tym niemniej, nie w każdych warunkach ustalenie takiego terminu będzie konieczne. W świetle § 1 ust. 2 pkt 3 spornej uchwały, w planie nie określono sposobu i terminu tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów - ze względu na brak potrzeby takiego zagospodarowania. Na tej podstawie i w zgodzie z art. 35 u.p.z.p. tereny, których przeznaczenie plan miejscowy zmienia, mogą być wykorzystywane w sposób dotychczasowy do czasu ich zagospodarowania zgodnie z tym planem, chyba że w planie ustalono inny sposób ich tymczasowego zagospodarowania. Z powyższego wynika zatem, że nieokreślenie sposobu i terminu tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenu nie było w przedmiotowej sprawie

sprzeczne ze stanem faktycznym i treścią planu, a zarzut Skarżącej kasacyjnie nie okazał się w tym zakresie trafny.

Odnosząc się do kolejnego zarzutu skargi kasacyjnej, zdaniem Spółdzielni naruszono art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. przez brak określenia odrębnie wskaźnika intensywności zabudowy dla działek budowlanych w tym dla działek nr (...),(...) i (...) składających się na teren oznaczony w planie miejscowym symbolem (...). Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. maksymalną i minimalną intensywność zabudowy określa się jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej. Pojęcia działki budowlanej nie powinno się jednak utożsamiać z pojęciem działki geodezyjnej czy działki ewidencyjnej. Działka budowlana może być złożona z wielu działek ewidencyjnych pod warunkiem spełnienia kryteriów określonych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego lub decyzji o warunkach zabudowy, koniecznych do uznania nieruchomości gruntowej (działki gruntu) za działkę budowlaną w rozumieniu planistycznym. Nie ma zatem przeszkód by dwie działki geodezyjne potraktować jako jedną działkę budowlaną. Na terenie (...) występuje kilka działek geodezyjnych, w tym działka nr (...)(...) obręb Z., które właśnie w ten sposób potraktowano i określono wskaźnik intensywności zabudowy dla terenu (...), a więc zarzut Spółdzielni w tym zakresie należy uznać za bezpodstawny.

Skarżąca kasacyjnie zarzuciła następnie naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. przez brak określenia minimalnego wskaźnika intensywności zabudowy dla działek budowlanych objętych planem miejscowym, w tym działki nr (...). Naczelny Sąd Administracyjny, w pełni podziela stanowisko, zgodnie z którym zaskarżona uchwała określiła zasady zagospodarowania przestrzennego obszaru objętego opracowaniem. W powyższej uchwale, w Rozdziale 2: "Ustalenia dla całego obszaru objętego planem", w § 6 pkt 7 zostały zawarte ustalenia dotyczące wskaźnika intensywności zabudowy. Wartość wskaźnika intensywności zabudowy może być równa lub większa od 0, przy czym nie może przekroczyć wartości określonej w ustaleniach dla terenów. Ponadto, w § 21 ust. 2 pkt 11 planu miejscowego przewidziano, że "wartość wskaźnika intensywności zabudowy nie może być większa niż (...) 2,0 dla terenu (...)". Tak więc zarzut, że w zaskarżonej uchwale brak jest określenia minimalnego wskaźnika intensywności zabudowy okazał się również bezpodstawny.

Odnosząc się do kolejnego zarzutu Skarżącej kasacyjnie, jej zdaniem naruszono art. 2, 6, 45 ust. 1 i 73 ust. pkt 1 w zw. z art. 153 u.o.p. oraz w zw. z § 4 uchwały nr (...) Rady Miejskiej W. z dnia (...) grudnia 1999 r. w sprawie wprowadzenia ochrony indywidualnej w drodze uznania za zespół przyrodniczo-krajobrazowy części śródmieścia we W. w granicach wyznaczonych przez Starą Odrę od zachodu, Kanał Żeglowny od północy i północnego wschodu, od południa - Kanał Opatowicki i rzekę Odrę przez dopuszczenie wznoszenia budynków o większej liczby kondygnacji niż dopuszcza wskazana uchwała. Należy zatem zauważyć, że przedmiotowa uchwała Rady Miejskiej z dnia (...) grudnia 1999 r. została podjęta na podstawie ustawy z dnia 16 października 1991 r. o ochronie przyrody. Z kolei ustawa z dnia 7 grudnia 2000 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody (Dz. U. Nr 3, poz. 21), w nowy sposób definiowała obszary chronione oraz wyznaczała katalog nakazów, zakazów i prac dopuszczonych na terenach chronionych. Art. 11 tej ustawy stanowił, że przepisy wykonawcze wydane na podstawie przepisów ustawy z 1991 r. zachowują moc do czasu wejścia w życie aktów wykonawczych wydanych na podstawie upoważnień ustawowych w

brzmieniu nadanym nową ustawą, w zakresie, w jakim nie są z nią sprzeczne, jednak nie dłużej niż przez okres 6 miesięcy od dnia jej wejścia w życie. W tym zakresie należy wskazać, że w związku z niepodjęciem nowej uchwały w sprawie ustanowienia zespołu przyrodniczo-krajobrazowego przez Radę Miejską, na mocy art. 11 ustawy z dnia 7 grudnia 2000 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody zakazy i nakazy zawarte w uchwale Rady Miejskiej W. z dnia (...) grudnia 1999 r. przestały obowiązywać z dniem (...) sierpnia 2001 r. Tak więc zarzut o niezgodności planu miejscowego z uchwałą z dnia (...) grudnia 1999 r. okazał się nieuzasadniony.

Kolejny zarzut skargi kasacyjnej sprowadzał się do wykazania naruszenia art. 73 ust. 1 pkt 1 u.o.p. i § 6 w zw. z § 2 ust. 2 i § 3 ust. 2 rozporządzenia z dnia 9 września 2002 r. w zw. z art. 72 ust. 5 P.o.ś. oraz § 10 ust. 1 i 2 w zw. z § 2 pkt 5 rozporządzenia, przez podjęcie uchwały bez sporządzenia podstawowego opracowania ekofizjograficznego obszaru objętego planem, który spełniałby przesłanki określone w § 6 ww. rozporządzenia z dnia (...) września 2002 r. W tym kontekście należy podnieść, że przed przystąpieniem do sporządzenia opracowania ekofizjograficznego, przeprowadzono analizy, w wyniku których stwierdzono, że na obszarze objętym planem nie zachodzą przesłanki, które zdecydowałyby o konieczności sporządzenia tzw. opracowania ekofizjograficznego problemowego (§ 2 ust. 2 rozporządzenia z dnia 9 września 2002 r.). W związku z powyższym, sporządzono podstawowe opracowanie ekofizjograficzne na potrzeby miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru gminy lub jej części, które sporządza się przed podjęciem prac nad projektem miejscowego planu. W sprawie poddanej sądowej kontroli opracowanie ekofizjograficzne dla potrzeb zaskarżonego planu zostało sporządzone w 2012 r. przed ogłoszeniem o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego. Przed przystąpieniem do etapu opiniowania i uzgadniania projektu planu miejscowego uznano, że sporządzone opracowanie ekofizjograficzne jest aktualne. Opracowanie to było również jednym z materiałów wyjściowych przy opracowywaniu prognozy oddziaływania na środowisko ustaleń projektu planu miejscowego, a zatem zarzut Skarżącej kasacyjnie w tym zakresie nie mógł zostać uznany za trafny.

Pozostałe zarzuty skargi kasacyjnej (i-k) zostały sformułowane w taki sposób, że Spółdzielnia zarzuciła Sądowi I instancji naruszenie art. 174 ust. 2 p.p.s.a. w zw. z art. 141 § 4 tej ustawy przez nierozpoznanie podniesionych w skardze zarzutów "o których mowa niżej". Nie wskazano jednak, jakie konkretnie zarzuty Skarżąca kasacyjnie miała na myśli. Należy zatem zauważyć, że Spółdzielnia pozbawiła się możliwości kontroli skarżonego orzeczenia w tym zakresie, albowiem zarzut nierozpoznania podniesionych w skardze zarzutów jest zbyt ogólnikowy i nieprecyzyjny.

Z powyższych względów Naczelny Sąd Administracyjny uznając, że skarga kasacyjna nie została oparta na usprawiedliwionych podstawach, orzekł o jej oddaleniu na podstawie art. 184 p.p.s.a.

Odnosząc się do zawartego w odpowiedzi na skargę kasacyjną wniosku pełnomocnika Rady Miejskiej o zasądzenie zwrotu kosztów postępowania należy wyjaśnić, że zwrot kosztów postępowania kasacyjnego związany ze sporządzeniem i wniesieniem odpowiedzi na skargę kasacyjną dotyczy wyłącznie przypadku, w którym tego rodzaju pismo sporządził profesjonalny pełnomocnik (adwokat, radca prawny, doradca podatkowy, rzecznik patentowy

- art. 175 p.p.s.a.) oraz wniósł je w terminie 14 dni od doręczenia skargi kasacyjnej (art. 179 p.p.s.a.). W niniejszej sprawie odpowiedź na skargę kasacyjną sporządził co prawda radca prawny, ale została ona wniesiona z uchybieniem ww. terminu (odpis skargi kasacyjnej doręczono pełnomocnikowi w dniu 5 marca 2018 r., natomiast odpowiedź na skargę kasacyjną została złożona w biurze podawczym Sądu I instancji w dniu 20 marca 2018 r.). Pismo to nie mogło zatem stanowić podstawy do zwrotu na jego rzecz kosztów postępowania kasacyjnego.