



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 16 lutego 2017 r.

Poz. 646

WYROK NR II SA/RZ 307/16 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W RZESZOWIE

z dnia 25 maja 2016 r.

SENTENCJA

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w składzie następującym: Przewodniczący WSA Elżbieta Mazur - Selwa Sędziowie WSA Ewa Partyka WSA Piotr Godlewski /spr./ Protokolant starszy sekretarz sądowy Anna Mazurek - Ferenc po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 18 maja 2016 r. sprawy ze skargi Damiana Jary na uchwałę Rady Miejskiej w Zagórzcu z dnia 19 lipca 2013 r. nr XLVII/311/2013 w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego I. stwierdza nieważność miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego o nazwie "ZAHUTYŃ-III" w części obejmującej działkę nr 348 położoną w obr. ewidencyjnym Nr 0015 Zahutyń; II. zasądza od Rady Miejskiej w Zagórzcu na rzecz skarżącego Damiana Jary kwotę 500 zł /słownie: pięćset złotych/ tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie

Uchwałą z dnia 19 lipca 2013 r. Nr XLVII/311/2013 podjętą na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm., dalej: u.s.g.) oraz art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r., poz. 647 ze zm., dalej: u.p.z.p.) w związku z uchwałą Nr XI/56/2011 z dnia 12 maja 2011 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – Rada Miejska w Zagórzcu uchwaliła Miejskowy Plan Zagospodarowania Przestrzennego "ZAHUTYŃ-III". Pismem z 27 września 2013 r. Damian Jara wezwał RM w Zagórzcu do usunięcia naruszenia prawa poprzez zmianę w/w uchwały w części dotyczącej zmiany przeznaczenia działki ewidencyjnej nr 348 położonej w Zahutyńcu. Podniósł, że poprzednio na terenie działki możliwa była zabudowa mieszkalna, a uchwała zmieniała przeznaczenie terenu na tereny zielone z wyznaczeniem strefy ochronnej wzdłuż cieków wodnych. Wskazał, że ustalenia te - określone w § 19, § 7 pkt 6 i § 3 ust. 1 pkt g uchwały - naruszają art. 32 ust. 1 i 3 oraz art. 64 ust. 2 Konstytucji RP w zakresie w jakim uniemożliwiają mu zabudowę tej działki, która nie ingeruje w inne chronione prawem wartości oraz w zakresie w jakim w tej samej strefie pozwalają na zabudowę jednorodziną innych terenów. Takie zapisy planu naruszają także art. 1 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p. poprzez przedłożenie interesu publicznego nad interes prywatny, czym nie uwzględniono prawa własności nieruchomości. Zdaniem Damiana Jary naruszono również art. 7 Konstytucji RP w zw. z art. 27 ust. 1 i art. 28 ust. 2 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2005 r., Nr 239, poz. 2019 ze zm., dalej: P.w.), poprzez wprowadzenie w drodze aktu prawa miejscowego takich ograniczeń w korzystaniu z przylegającego do nieruchomości cieków wodnych, które może nałożyć wyłącznie wójt (burmistrz, prezydent) w formie decyzji i tylko w uzasadnionych przypadkach; wynika to z ustanowienia strefy ochronnej o szerokości 15 m, czym pozbawiono go faktycznego władztwa nad nieruchomością. Na wezwanie do usunięcia naruszenia prawa organ nie udzielił odpowiedzi. W skardze z dnia 19 listopada 2013 r. na uchwałę RM w Zagórzcu z dnia 19 lipca 2013 r. w sprawie uchwalenia m.p.z.p. "Zahutyń-III" w części dotyczącej § 19, § 7 pkt 6 i § 3 ust. 1 pkt g polegającej na zmianie przeznaczenia działki nr 348, Damian Jara wniósł o jej

uchylenie, ewentualnie stwierdzenie jej nieważności. Analogicznie jak w wezwaniu do usunięcia naruszenia prawa, zarzucił niezgodność wskazanych zapisów Planu z art. 32 ust. 1 i 3 oraz art. 64 ust. 2 Konstytucji RP, podkreślając, że ograniczają jego prawo własności, uniemożliwiając zabudowę działki nr 348, podczas gdy zabudowa ta nie ingeruje w inne prawem chronione wartości. W tej samej strefie dopuszczono zabudowę jednorodzinną, jednak z wyłączeniem jego działki. Naruszono również przepisy ustawy P.w., tj. art. 28 ust. 2, art. 27 ust. 1 w zw. z art. 7 Konstytucji RP, poprzez ustanowienie strefy ochronnej o szerokości 15 m, czym pozbawiono go faktycznego władztwa nad nieruchomością i uniemożliwiono ewentualne ogrodzenie przedmiotowej działki. Ponadto wskazał, że na działce nr 346 położonej w bezpośrednim sąsiedztwie jego działki, w pasie ochronnym 15 m od granicy cieków wodnych usytuowany jest budynek mieszkalny, wybudowany w czasie opracowywania planu. W tym kontekście zaskarżona uchwała narusza także art. 7 K.p.a. W jego ocenie brak jest obiektywnych przesłanek, które przemawiałyby za objęciem działki nr 348 zakazem budowy w sytuacji, gdy istnieje dopuszczalność zabudowy sąsiednich działek, mających takie same cechy. Zarzucił, że organ rozpoznając wniesione przez niego uwagi nie przedstawił żadnych prawnych przesłanek, jakimi kierował się wprowadzając w miejscowym planie ograniczenia w korzystaniu przez niego z działki będącej jego własnością. Nie podano również żadnych racjonalnych argumentów przemawiających za wydzieleniem ogólnodostępnego pasa terenu o szerokości 15 m. Zdaniem skarżącego powszechny dostęp do korzystania z wody oraz umożliwienie administratorowi cieków prowadzenia robót remontowych i konserwacyjnych, nie uzasadnia wydzielenia pasa ochronnego o takiej właśnie szerokości. Skarżący podkreślił, że wszelkie ograniczenia własności ustanowione w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego muszą być zgodne z normami konstytucyjnymi wyznaczającymi granice ingerencji w prawo własności, a ponadto powinny uwzględniać zasadę proporcjonalności w procedurze planistycznej. W odpowiedzi na skargę Burmistrz Miasta i Gminy Zagórz wniósł o jej oddalenie. Wskazał, że zgodnie z art. 3 ust. 1 u.p.z.p., gminie przysługuje prawo do władczego przeznaczenia terenu pod określone funkcje i ustalania zasad zagospodarowania terenu, określone jako "władztwo planistyczne", które ograniczone jest art. 6 u.p.z.p. i normami wynikającymi z Konstytucji RP chroniącymi prawo własności. Zakres ochrony prawa własności nie jest jednak bezwzględny, a gmina kształtując i prowadząc na swoim terenie politykę przestrzenną musi uwzględnić interes ogólnospołeczny. Właścicielowi nieruchomości w związku z niemożliwością lub ograniczeniem dotychczasowego sposobu korzystania z nieruchomości przysługują roszczenia z art. 36 u.p.z.p. Jako bezzasadny Burmistrz ocenił zarzut zmiany przeznaczenia działki skarżącego z terenu z możliwością zabudowy mieszkalnej na tereny zielone. Wskazał, że MPZP "Zahutyń-III" w zakresie zabudowy działki nr 348 zachowuje dotychczasowy "status quo". W momencie uchwalenia planu nie obowiązywał bowiem żaden akt prawny określający przeznaczenie tego terenu. Wg ewidencji gruntów działka ta stanowiła użytek rolny (ŁIV, Lz-PsV), grunty zadrzewione zakrzewione, łąki, pastwiska, i taki charakter został utrzymany w obowiązującym planie, tj. teren oznaczony symbolem 9ZN - przeznaczenie podstawowe – zieleń naturalna – obudowa florystyczna cieków wodnych. Właścicielowi działki nr 348 nie przysługują roszczenia z art. 36 ust. 1 u.p.z.p., gdyż ustalenia planu w żaden sposób nie wpłynęły na dotychczasowy sposób korzystania z niej. Lokalizacja przedmiotowej działki oraz uwarunkowania wynikające z ustawy o ochronie przyrody i P.w. uniemożliwiły również zmianę przeznaczenia z działki rolnej na działkę budowlaną. Wskazano także, że cały obszar objęty granicami MPZP "Zahutyń-III" położony jest na terenie Obszaru Chronionego Krajobrazu Beskidu Niskiego oraz w granicach Głównego Zbiornika Wód Podziemnych Obszar Wysokiej Ochrony, a w planie określono zasady dotyczące ochrony tego terenu, m.in. przez zachowanie istniejących cieków wodnych wraz z ich naturalną obudową. Wymóg zachowania w planie pasów ochronnych wzdłuż cieków wodnych o szerokości min. 15m licząc od górnej krawędzi skarpy brzegowej przewidziano w Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Zagórz (uchwała Nr IV/27/99 Rady Miejskiej w Zagórz z dnia 22 stycznia 1999 r.). Obowiązek zachowania pasów o tej szerokości wynika również z wniosku Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Krakowie (dalej: RZGW) z dnia 19 sierpnia 2011 r. złożonego na etapie sporządzania projektu planu. Końcowo wskazano, że ustalenia Planu nie zostały zakwestionowane przez właściwe organy na etapie opiniowania i uzgadniania projektu planu oraz przez Wojewodę Podkarpackiego w trybie nadzoru. W piśmie z dnia 2 stycznia 2014 r. Damian Jara wskazał, że wnioskiem z dnia 2 listopada 2012 r. zwrócił się do Burmistrza Miasta i Gminy w Zagórz o ustalenie warunków zabudowy dla inwestycji polegającej na budowie budynku mieszkalnego jednorodzinnego na działce nr 348 w Zagórz. Organy zatem posiadały informację o zamierzonej przez niego inwestycji. Wyrokiem z dnia 15 kwietnia 2014 r. sygn. akt II SA/Rz 1355/13 WSA w Rzeszowie, po rozpoznaniu skargi Damiana Jary, stwierdził nieważność § 19 oraz § 7 pkt 6 uchwały Rady Miejskiej w Zagórz z dnia 19 lipca 2013 r., a w pozostałym zakresie – co do naruszenia § 3 ust. 1 pkt g – skargę oddalił. WSA wyjaśnił, że: - w § 3 ust. 1 pkt g uchwały określono przeznaczenie terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami od 1Zn do 10Zn jako tereny zieleni nieurządzonej, - w § 7 pkt 6 wyznaczono pas ochronny wzdłuż cieków wodnych,

w ppkt a) – o szerokości 15 m od linii rozgraniczającej tereny oznaczone na rysunku planu symbolem WS (za wyjątkiem terenu 4MN, gdzie wyznaczono pas o szerokości 5 m od linii rozgraniczającej teren 9WS i 3WS), w ppkt b) – wskazano, że w wyznaczonych obszarach pasa ochronnego wzdłuż terenów oznaczonych symbolem WS obowiązuje utrzymanie zieleni, - w § 19 dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami od 1Zn do 10 Zn ustalono m.in. w ppkt 1) przeznaczenie podstawowe - zieleń nieurządzona - obudowa florystyczna cieków wodnych, w ppkt 2) - w zakresie sposobu zagospodarowania terenu: zakaz lokalizacji budynków, dopuszczenie lokalizacji obiektów małej architektury oraz zakaz grodzenia terenu. W dalszej części uzasadnienia wskazano, że wszelkie rozstrzygnięcia planistyczne, które ograniczają właściciela w sposobie korzystania z nieruchomości, muszą być dokonywane z uwzględnieniem obowiązującego prawa i na zasadach określonych w u.p.z.p. Oznacza to, że wprowadzenie ustaleniami planu zakazów które ograniczają prawo własności, musi mieć oparcie w normie ustawowej uprawniającej gminę do ich stosowania. Zgodnie z art. 15 ust. 1 tej ustawy, w m.p.z.p. określa się obowiązkowo m. in. zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego (pkt 3) oraz granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie odrębnych przepisów (...), a także obszarów szczególnego zagrożenia powodzią oraz obszarów osuwania się mas ziemnych (pkt 7). Odnosząc się do stanowiska Burmistrza dotyczącego wymogu zachowania pasów ochronnych wzdłuż cieków wodnych o szerokości min. 15m licząc od górnej krawędzi skarpy brzegowej, przewidzianego w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Zagórz z 1999 r. oraz wynikającego z wniosku RZGW z dnia 19 sierpnia 2011 r. złożonego na etapie sporządzania projektu planu, Sąd przywołał normy art. 27 i 28 ustawy P.w., stwierdzając, że nie dają one gminie możliwości zwiększenia tego obszaru, w którym zakazane jest grodzenie nieruchomości przyległych do powierzchniowych wód publicznych (w odległości mniejszej niż 1,5 od linii brzegu). Zdaniem Sądu, wprowadzenie ograniczeń w § 7 pkt 6 i § 19 uchwały będącej przedmiotem kontroli, narusza art. 27 ust. 1 ustawy P.w. Nie sposób również wywieść wprowadzonych ograniczeń z art. 28 tej ustawy. Wprawdzie z ust. 2 tego przepisu wynika dla właściciela nieruchomości przyległej do powierzchniowych wód publicznych obowiązek zapewnienia dostępu do wody w sposób umożliwiający korzystanie z niej, ale wyznaczenie części nieruchomości umożliwiających dostęp do wody musi być przedmiotem decyzji wójta, burmistrza lub prezydenta i procedura ta ma zastosowanie wówczas, gdy właściciel nie wyznacza sam takiego dostępu do wody. Skoro ustawodawca zastrzegł wyznaczenie części nieruchomości dla umożliwienia dostępu do wody w drodze decyzji, nie jest możliwe wyznaczenie takiego obszaru w planie miejscowym. Przesądzającego znaczenia nie może mieć powołanie się przez organ gminy na ustalenia Studium czy wniosek RZGW. Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Zagórz uchwalone zostało uchwałą z dnia 22 stycznia 1999 r., a więc pod rządami poprzednio obowiązującej ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym oraz przed wejściem w życie ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. P.w. Choćby zmiany do Studium wprowadzane były w okresie późniejszym, to plan miejscowy musi uwzględniać obowiązujące przepisy. Swoboda planistyczna gminy nie jest bowiem nieograniczona i w odniesieniu do prawa własności kończy się tam, gdzie ustalenia planu miejscowego stanowiłyby już tylko nieuprawnioną ingerencję w to prawo, wykraczającą poza określone ustawami ramy. W tej sytuacji Sąd stwierdził, że § 7 pkt 6 oraz § 19 zaskarżonej uchwały naruszają art. 6 ust. 1 u.p.z.p. oraz art. 27 ust. 1 i art. 28 ust. 2 ustawy P.w. w zw. z art. 64 ust. 3 Konstytucji RP, co skutkowało stwierdzeniem ich nieważności w oparciu o art. 147 § 1 P.p.s.a. Sąd nie dopatrył się natomiast takich naruszeń w odniesieniu do § 3 ust. 1 pkt g uchwały, w którym określono przeznaczenie terenów określonych na rysunku planu symbolami od 1Zn do 10Zn; w tym zakresie, nie stwierdzając naruszenia zasady swobody planistycznej gminy, w oparciu o art. 151 P.p.s.a. skargę oddalił. Skargę kasacyjną od wyroku WSA wniosła Gmina Zagórz, zaskarżając go w całości i zarzucając na podstawie art. 174 pkt 1 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi naruszenie prawa materialnego, tj.: - art. 28 ust. 1 w zw. z art. 9 ust. 4 i art. 20 ust. 1 u.p.z.p., przez spowodowanie sprzeczności ustaleń zaskarżonego planu z ustaleniami Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Zagórz, - art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p. w zw. z § 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, poprzez wyeliminowanie z planu obligatoryjnych ustaleń dot. szczegółowych warunków zagospodarowania terenu, - art. 27 i art. 28 ustawy P.w., przez błędną ich interpretację i niewłaściwe zastosowanie, w konsekwencji błędne zastosowanie art. 6 u.p.z.p. Po rozpoznaniu skargi kasacyjnej, NSA wyrokiem z dnia 8 stycznia 2016 r. sygn. akt II OSK 1961/14 uchylił wyrok WSA i przekazał sprawę temu Sądowi do ponownego rozpoznania. Jako niezasadny uznał zarzut naruszenia art. 9 ust. 4, art. 20 ust. 1 w zw. z art. 28 ust. 1 u.p.z.p., przez spowodowanie sprzeczności ustaleń zaskarżonego Planu z ustaleniami Studium. Wskazał, że związanie Studium dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych, a następnie stwierdzenie, że plan nie narusza ustaleń Studium, nie oznacza nakazu bezrefleksyjnego powielenia jego postanowień w projekcie planu. Z uwagi na odmienny charakter

prawny studium i planu miejscowego, studium wiąże organ planistyczny co do ogólnych wytycznych, założeń polityki przestrzennej gminy i właśnie w tym kontekście postanowienia planu nie mogą naruszać studium. Okoliczność, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest zgodny z ustaleniami studium nie oznacza jednak automatycznie, że zaskarżona uchwała jest zgodna z prawem. Wg treści art. 15 ust. 1 u.p.z.p., wójt (burmistrz, prezydent miasta) sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, nie tylko zgodnie z zapisami studium, lecz przede wszystkim zgodnie z powszechnie obowiązującymi przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem. W tym kontekście niezasadny był wywód skargi kasacyjnej sprowadzający się do kontestacji w zakresie skutków wyroku, a nie konkretnych naruszeń przywołanych przez WSA przepisów prawa materialnego. Ani w petitum skargi kasacyjnej, ani w jej uzasadnianiu nie wskazano w jaki sposób Sąd naruszył przywołane przepisy prawa, czy naruszenie to miało postać błędnej wykładni, czy niewłaściwego zastosowania art. 28 ust. 1, art. 9 ust. 4 i art. 20 ust. 1 u.p.z.p. Argumentacja uzasadniająca powyższy zarzut kasacyjny, sprowadza się w zasadzie wyłącznie do przytoczenia treści przepisów ustawowych, zapisów planu miejscowego, których nieważność stwierdził Sąd I instancji oraz fragmentu Studium w brzmieniu nadanym jego nowelizacją wprowadzoną uchwałą z 8 czerwca 2011 r. W sprawie objętej skargą przyczyny jej uwzględnienia nie stanowiło stwierdzenie, że skarżony plan miejscowy narusza ustalenia studium, gdyż w tym zakresie Sąd nie dokonywał żadnych ustaleń. Podstawę stwierdzenia nieważności § 19 i § 7 pkt 6 uchwały RM w Zagórzcu z dnia 19 lipca 2013 r. w przedmiocie miejscowego m.p.z.p. stanowiło bowiem stwierdzenie istotnego naruszenia art. 6 ust. 1 u.p.z.p. w zw. z art. 27 ust. 1 i art. 28 ust. 2 ustawy P.w. w zw. z art. 64 ust. 3 Konstytucji RP. Żadna z ustaw nie wprowadza też regulacji szczególnej, z której wynikałaby przeszkoda w stwierdzeniu przez sąd administracyjny nieważności uchwały w całości lub w części, w tym m.p.z.p. z tej przyczyny, że nie narusza on, czy też jest zgodny ze studium, bądź dlatego, że spowoduje to "sprzeczność ustaleń zaskarżonego planu z ustaleniami studium". Autor skargi kasacyjnej nie wyjaśnił, w jaki sposób Sąd pierwszej instancji spowodował taką sprzeczność, stwierdzając nieważność zapisów uchwały które uznał za naruszające istotnie zasady sporządzania planu. U.p.z.p. określa również zakres opinii i uzgodnień przez organ wykonawczy gminy co do rozwiązań przyjętych w projekcie odpowiednio studium oraz planu miejscowego z innymi organami, w tym z dyrektorem regionalnego zarządu gospodarki wodnej. Zgodnie z art. 11 pkt 6 lit. i u.p.z.p., w brzmieniu obowiązującym na etapie procedury planistycznej, opinia tego organu co do rozwiązań projektu studium dotyczyć winna wyłącznie zakresu zagospodarowania obszarów szczególnego zagrożenia powodzią. Z kolei projekt planu miejscowego wymagał uzgodnienia z organami właściwymi na podstawie przepisów odrębnych (art. 17 pkt 6 lit. b tiret drugie). Takie przepisy odrębne zawiera między innymi ustawa z 18 lipca 2001 r. P.w., która w art. 4a pkt 1 i 2 stanowi, że w celu zapewnienia prawidłowego gospodarowania wodami, w tym w szczególności ochrony zasobów wodnych oraz ochrony ludzi i mienia przed powodzią, uzgodnienia z właściwym dyrektorem regionalnego zarządu gospodarki wodnej wymaga: 1) studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (...) w zakresie zagospodarowania obszarów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi; 2) miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (...) w zakresie zagospodarowania stref ochronnych ujęć wody, obszarów ochronnych zbiorników wód śródlądowych i obszarów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi. Z treści tych i dalszych przepisów ustawy P.w. nie wynika podstawa do ustanawiania poszczególnych stref ochronnych, wprowadzających ograniczenia w wykonywaniu przez właścicieli prawa własności nieruchomości w drodze opinii, czy też uzgadniania przez dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej projektów studium lub planów miejscowych. Zarówno pojęcia, jak i tryb wprowadzania powyższych instrumentów ochronnych, zostały bowiem uregulowane przepisami art. 51 – 61 w/w ustawy i przede wszystkim nie należą one do właściwości organów gminy. Ponadto wymóg zachowania 15 m pasa ochronnego wzdłuż cieków wodnych, a tym bardziej zakaz lokalizacji na konkretnej nieruchomości budynków, wbrew zarzutowi skargi kasacyjnej, nie może znajdować wyłącznego oparcia w przytoczonym fragmencie studium, czy też "wytycznych" dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej w trybie uzgodnienia projektu planu, o ile nie wynika z konieczności zapewnienia zgodnego z obowiązującymi przepisami prawa miejscowego lub innych aktów prawnych zakresu zagospodarowania stref ochronnych ujęć wody, obszarów ochronnych zbiorników wód śródlądowych i obszarów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi. Nie można wykluczyć, że wskazówki organu uzgadniającego ujęte w piśmie z 19 sierpnia 2012 r. powinny stanowić podstawę podjęcia przez właściciela wód działań, koniecznych do ustanowienia wymaganych przepisami prawa stref lub obszarów ochronnych przed uchwaleniem planu, a następnie uwzględnienie ich ustaleń, w tym obszaru, zakazów, nakazów w treści planu miejscowego, zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 7 oraz 9 u.p.z.p. Za częściowo oparty na usprawiedliwionych podstawach, mimo wadliwej jego konstrukcji i uzasadnienia, NSA uznał zarzut kasacyjny dotyczący naruszenia przez Sąd pierwszej instancji art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p. w zw. z § 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania

przestrzennego, w powiązaniu jednakże z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. Utrzymanie ustaleń zawartych w § 3 ust. 1 pkt 6 lit. g przy jednoczesnym stwierdzeniu nieważności § 7 pkt 6 i § 19 oznacza bowiem, że na tym terenie plan istnieje, a jednocześnie nie ma zasad zagospodarowania terenu. Sąd I instancji nie dostrzegł bowiem, że Damian Jara zaskarżył uchwałę wyłącznie w zakresie zmiany przeznaczenia stanowiącej jego własność działki nr 348 położonej w Zahutyniu. Co prawda przedmiotem badania pod względem zgodności z prawem powinna być cała uchwała w sprawie planu, jednakże w przypadku stwierdzenia naruszenia zasad lub istotnego trybu sporządzania planu, sąd mógł orzec o stwierdzeniu nieważności uchwały, ale tylko w części wyznaczonej granicami interesu prawnego skarżącego. Sąd pierwszej instancji nie mógł bowiem "wkraczać" swymi ocenami w tę część uchwały, która nie mogła być przedmiotem skutecznej oceny przez organ z uwagi na brak w tym zakresie wezwania do usunięcia naruszenia prawa. Sąd I instancji pominął, że z wezwania do usunięcia naruszenia interesu prawnego oraz skargi Damiana Jary nie wynikało, że obejmują one wszystkie tereny na obszarze miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ZAHUTYN-III oznaczone symbolami 1Zn – 10Zn przeznaczone pod zielenie nieurządzoną, ani że skarżący kwestionuje uchwałę w części określonej wskazanymi przepisami, także co do terenów, do których nie przysługuje mu tytuł prawny. Ponieważ zaskarżonym wyrokiem WSA stwierdził nieważność § 19 oraz § 7 pkt 6 zaskarżonej uchwały, oznacza to, że stwierdzenie nieważności objęło w całości te jednostki redakcyjne tekstu planu, zatem wszelkich ustaleń części tekstowej planu miejscowego dotyczących wyznaczenia pasa ochronnego wzdłuż wszystkich cieków wodnych, w tym odnoszących się w znacznym zakresie do terenów oznaczonych symbolami MN (§ 7 pkt 6), jak również wszelkich szczegółowych ustaleń dla wszystkich terenów objętych obszarem planu oznaczonych symbolami od 1Zn do 10Zn, bez rozważania treści tych norm i odniesienia takiego zakresu orzeczenia do przedmiotu skargi właściciela działki nr 348 (położonej w terenie oznaczonym symbolem 9Zn). Końcowo NSA zwrócił uwagę, że także sformułowanie zarzutu dotyczącego naruszenia art. 27 i art. 28 ustawy P.w. w zw. z art. 6 u.p.zp., nie odpowiada wymogom prawidłowego określenia podstawy kasacyjnej w rozumieniu art. 174 pkt 1 P.p.s.a. Argument, że ustalenia zawarte w § 19 uchwały znacznie wykraczały poza określony w art. 27 ust. 1 P.w. zakaz grodzenia nieruchomości przyległych do wód publicznych w odległości mniejszej niż 1,5 m od linii brzegu, nie stanowi dostatecznie usprawiedliwionej podstawy dla podważenia zawartego w uzasadnieniu zaskarżanego wyroku stanowiska Sądu, w zakresie naruszenia wskazanych przepisów prawa w sposób wykraczający poza ramy przyznanego gminie władztwa planistycznego. Rozumienie tego pojęcia i interpretacja art. 6 ust. 1 u.p.z.p. wskazana przez Sąd pierwszej instancji są prawidłowe. Zdaniem NSA, wprowadzenie wszelkich zakazów ustaleniami planu, które ograniczają prawo własności, musi mieć oparcie w normie ustawowej uprawniającej gminę do jej stosowania. Przywołane przez WSA przepisy art. 27 ust. 1 i art. 28 ust. 2 ustawy P.w. nie stanowią kompleksowej podstawy materialnoprawnej określającej możliwe źródła ingerencji organów władzy w prawo własności. W tym kontekście NSA, uchylając zaskarżony wyrok wskazał, że przy ponownym rozpoznawaniu sprawy przez Sąd pierwszej instancji konieczne jest dokonania powtórnej oceny zachowania przez RM w Zagórzu zasad sporządzania planu miejscowego w aspekcie regulacji przepisów odrębnych z zakresu ochrony środowiska, w tym wydanych na podstawie upoważnień ustawowych aktów prawa miejscowego obowiązujących na terenie objętym planem (art. 6, art. 28 ust. 1 u.p.z.p.) i ocena zaskarżonej uchwały w aspekcie zakresu zaskarżenia oraz interesu prawnego skarżącego. WSA oceniając procedurę planistyczną poddać winien również ocenie uzasadnienie negatywnego rozpatrzenia uwagi skarżącego z 27 maja 2015 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje: Zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2014 r., poz. 1647 ze zm.), sąd administracyjny sprawuje kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Jej zakres wyznacza art. 134 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2016 r., poz. 718, dalej P.p.s.a.), stosownie do którego sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy, nie będąc związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną. Stosownie do art. 3 § 2 pkt 7 P.p.s.a., kontrola sądu obejmuje orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej; w rozpoznawanej sprawie przepis ten pozostaje w związku z art. 101 §1 u.s.g., stosownie do którego każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może - po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia - zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego. W myśl art. 147 § 1 P.p.s.a., sąd administracyjny uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 5 P.p.s.a., stwierdza nieważność tej uchwały w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności. Niezależnie od powyższego, rozpoznając ponownie sprawę ze skargi Damiana Jary, WSA - zgodnie z art. 190 P.p.s.a. - związany był oceną prawną zawartą w wyżej powołanym wyroku NSA z dnia 8 stycznia 2016 r. sygn. akt II OSK 1961/14. Kwestia dopuszczalności skargi w niniejszej sprawie została już

prawidłowo oceniona na etapie poprzedzającym wydanie przez WSA wyroku w dniu 15 kwietnia 2014 r., co znalazło także wyraz w jego uzasadnieniu. Przedmiot zaskarżonej uchwały, jakim jest uchwalenie m.p.z.p. bez wątpienia mieści się w pojęciu sprawy z zakresu administracji publicznej. Skarżący spełnił też pozostałe formalne przesłanki skutecznego wniesienia skargi w postaci wezwania organu do usunięcia naruszenia prawa i - wobec braku odpowiedzi - jej wniesienia z zachowaniem ustawowego terminu określonego w art. 53 § 2 P.p.s.a. (60 dni od dnia wystosowania wezwania). Jako właściciel nieruchomości objętej postanowieniami Planu niewątpliwie posiada także legitymację do wniesienia skargi na uchwałę w przedmiocie jego uchwalenia. Zgodnie z art. 14 ust. 8 u.p.z.p., plan jest aktem prawa miejscowego. Jego ustalenia są wiążące i obowiązujące na danym terenie, kształtując wraz z innymi przepisami sposób wykonywania prawa własności (art. 6 ust. 1 u.p.z.p.). Objęta skargą uchwała, określając przeznaczenie działki skarżącego, w tym wykluczając możliwość jej zabudowy poprzez ustanowienie pasów ochronnych i zakaz lokalizacji budynków, niewątpliwie ingeruje w sposób wykonywania prawa własności. Stwarza to tym samym po jego stronie legitymację do kwestionowania jej zapisów, zgodnie z powołanym art. 101 ust. 1 u.s.g. Złożony charakter m.p.z.p. sprawia, że w przypadku wniesienia dotyczącej go skargi, w pierwszej kolejności należy ustalić zakres przedmiotu zaskarżenia. Jak podkreśla się w orzecznictwie sądowym, ma to o tyle istotne znaczenie, że wprawdzie w postępowaniu sądowoadministracyjnym obowiązuje zasada niezwiązania sądu granicami skargi, jednakże nie oznacza ona, że sąd nie jest związany granicami przedmiotu zaskarżenia, którym jest konkretny akt lub czynność, kwestionowana przez uprawniony podmiot (uchwała NSA z 3 lutego 1997 r. OPS 12/96). Przedmiotem zaskarżenia niekoniecznie musi być cały plan miejscowy, mogą być nim również wyodrębnione części planu stanowiące zbiór indywidualnych regulacji określających przeznaczenie niektórych tylko nieruchomości objętych jego ustaleniami. Procedurę sporządzania projektu m.p.z.p. i jego uchwalania określa art. 17 u.p.z.p., a jej zachowanie stanowi niezbędny warunek uznania jej legalności. Zgodnie zaś z art. 28 ust. 1 u.p.z.p., naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotnego naruszenia trybu jego postępowania oraz właściwości organów w tym zakresie powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Sąd orzekający w niniejszej sprawie co do zasady nie stwierdził naruszenia zasad lub trybu sporządzenia M.P.Z.P. "ZAHUTYŃ-III". W konsekwencji ewentualne stwierdzenie nieważności takiego aktu może nastąpić tylko w części dotyczącej interesów prawnych skarżącego (takie stanowisko zajął NSA m.in. w wyrokach z dnia 19 kwietnia 2012 r. sygn. akt II OSK 302/12, II OSK 510/12, II OSK 618/12). Obowiązek uwzględnienia skargi powstaje jednak dopiero wówczas, gdy naruszenie interesu prawnego skarżącego jest jednocześnie związane z naruszeniem obowiązujących w dacie uchwalenia planu norm prawa materialnego. Naruszenie prawa o jakim mowa w art. 101 ust. 1 u.s.g. musi łączyć naruszenie subiektywnie pojmowanego interesu skarżącego z obiektywnym nieprzestrzeganiem norm prawnych powszechnie obowiązujących przez organ gminy podejmujący uchwałę (wyrok NSA z dnia 9 czerwca 1995 r. IV SA 346/93). W sprawie objętej skargą nie wyklucza go argumentacja zaprezentowana w odpowiedzi na skargę, że ustalenia Planu w żaden sposób nie wpłynęły na sposób korzystania przez niego z działki nr 348 (nie uniemożliwiły go ani nie ograniczyły, gdyż wg danych z ewidencji gruntów, stanowiła ona użytek rolny ŁIV, Lz-PsV - grunty zadrzewione, zakrzewione, łąki, pastwiska) oraz że nie zostały one zakwestionowane przez właściwe organy na etapie opiniowania i uzgadniania projektu Planu oraz w trybie nadzoru przez Wojewodę Podkarpackiego (fakt opublikowania uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Podkarpackiego stanowił jedynie warunek jej wejścia w życie). O legalności uchwały nie przesądza też stwierdzenie (zawarte w podstawie prawnej uchwały), że Plan nie narusza ustaleń Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Zagórz. W tej sytuacji przedmiotem kontroli Sądu jest wskazany wyżej MPZP w zakresie wskazanym w skardze, a dotyczącym jedynie naruszenia interesu prawnego skarżącego Damiana Jary wynikającego z przeznaczenia stanowiącej jego własność działki nr 348 położonej w Zahutyniu. Punktem wyjścia do oceny zgodności z prawem podniesionych zarzutów jest stanowisko RZGW w Krakowie z dnia 19 sierpnia 2011 r., stanowiące odpowiedź na wystosowane na podstawie art. 17 pkt 2 u.p.z.p. zawiadomienie Burmistrza Miasta i Gminy Zagórz z dnia 25 lipca 2011 r. o podjęciu uchwały ws. przystąpienia do sporządzenia MPZP "Zahutyń - III" i możliwości składania wniosków do planu. W piśmie tym RZGW wniósł o uwzględnienie w planie: - pasów ochronnych wzdłuż cieków wodnych o szerokości min. 15 m licząc od górnej krawędzi skarpy brzegowej, celem umożliwienia wypełniania przez właścicieli wód obowiązków zapisanych w Dziale I, Rozdział 3 P.w., tj. umożliwienia dostępu do wody w ramach powszechnego korzystania z wód, umożliwienia administratorowi cieków prowadzenia robót remontowych i konserwacyjnych w korytach cieków, zapewnienia przestrzeni do swobodnego spływu wód powodziowych i lodów, utrzymania lub poprawy stanu ekosystemów wodnych i od wody zależnych oraz ochrony otuliny biologicznej cieków wodnych, - zapisów umożliwiających wykonanie budowli hydrotechnicznych niezbędnych do realizacji statutowych zadań związanych z utrzymaniem wód oraz ochroną przeciwpowodziową, - obszarów ochronnych zbiorników wód śródlądowych (powierzchniowych i podziemnych), o których mowa w art. 59 ust. 1 P.w., które dla wybranych zbiorników

zostaną wyznaczone w przyszłości przez dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej w drodze aktu prawa miejscowego (art. 60 P.w.), na których obowiązują zakazy, nakazy i ograniczenia w zakresie użytkowania gruntów lub korzystania z wody (art. 59 ust. 2 P.w.), w tym uwzględnienia w Planie lokalizacji istniejącego zbiornika wód podziemnych GZWP nr 431 oraz zminimalizowanie wpływu przyjętego sposobu zagospodarowania terenu na stan ilościowy i jakościowy zasobów wodnych w zbiorniku GZWP nr 437. Stanowisko RZGW znalazło odzwierciedlenie w zapisach Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Zagórz (uchwała RM w Zagórz z dnia 22 stycznia 1999 r. Nr IV/27/99), wprowadzonych uchwałą zmieniającą Nr XIX/137/2011 z dnia 28 listopada 2011 r., a więc już po podjęciu w dniu 12 maja 2011 r. uchwały Nr XI/56/2011 w sprawie przystąpienia do sporządzenia MPZP o nazwie "Zahutyń – III". Zgodnie z treścią Studium w brzmieniu nadanym wskazaną zmianą (odnoszącą się do wsi Zahutyń, z wyłączeniem terenu działek nr 751/1 i 751/2), działka nr 348 położona była w strefie potencjalnego rozwoju osadnictwa – realizacja różnych form mieszkalnictwa, usług i rzemiosła (2 MNp), z przeważającą zabudową mieszkaniową jedno- i wielorodzinną oraz mieszkaniowo – usługową, z wymogiem zachowania wzdłuż cieków wodnych pasów ochronnych o szerokości min. 15 m w celu umożliwienia wypełniania przez właścicieli wód obowiązków zapisanych w przepisach odrębnych. W uchwalonym 19 lipca 2013 r. MPZP "ZAHUTYŃ-III" działka nr 348 znalazła się na terenie oznaczonym symbolem 9Zn – tereny zieleni nieurządzonej (§ 3 ust. 1 pkt 6g), z wyznaczonym pasem ochronnym wzdłuż cieków wodnych o szerokości 15 m od linii rozgraniczającej tereny oznaczone symbolem WS (§ 7 pkt 6a). Wg § 19 uchwalonego Planu, dla terenów oznaczonych symbolami od 1Zn do 10Zn (w tym terenu 9Zn o pow. 0,26 ha), ustalono przeznaczenie podstawowe – zieleni nieurządzona – obudowa florystyczna cieków wodnych (pkt 1), w zakresie zagospodarowania terenu – zakaz lokalizacji budynków i grodzenia terenu z dopuszczeniem sytuowania obiektów małej architektury (pkt 2), w zakresie ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego obowiązują ustalenia § 7 pkt 3, 4, 5 i 7, tj. wymóg uwzględnienia uwarunkowań wynikających z lokalizacji obszaru Planu w granicach Obszaru Chronionego Krajobrazu Beskidu Niskiego, GZWP Obszaru Wysokiej Ochrony, GZWP Obszaru Najwyższej Ochrony oraz ustaleń wynikających z Planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza Wisły (pkt 3). Jak już zostało podkreślone w wydanym w sprawie wyroku NSA z dnia 8 stycznia 2016 r., sporządzany projekt planu miejscowego, stosownie do art. 15 ust. 1 u.p.z.p., powinien być zgodny nie tylko z zapisami studium, lecz przede wszystkim z powszechnie obowiązującymi przepisami odrębnymi. Jest to o tyle istotne, gdyż jak wynika z art. 6 u.p.z.p., ustalenia m.p.z.p. kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości. W niniejszej sprawie wzajemna zgodność projektu a następnie uchwalonego Planu z ustaleniami Studium sama w sobie nie budzi wątpliwości, gdyż jak wskazano powyżej, stosowne zapisy w Studium – w szczególności dotyczące pasów ochronnych wzdłuż cieków wodnych i ich szerokości - zostały wprowadzone w drodze jego zmiany (uchwałą z dnia 28 listopada 2011 r.) w trakcie zainicjowanej uchwałą z dnia 12 maja 2011 r. procedury planistycznej i wynikały ze stanowiska RZGW w Krakowie zawartego w piśmie z dnia 19 sierpnia 2011 r. Nie przesądza to automatycznie o legalności uchwały, gdyż kwestią zasadniczą, znajdującą odzwierciedlenie w zarzutach skargi, pozostaje budzący zastrzeżenia skarżącego (w zakresie dotyczącym działki nr 348) sam fakt wprowadzenia stref ochronnych cieków wodnych i wynikających z tego skutków, rzutujący na zgodność uchwalonego Planu z przepisami odrębnymi, tj. uregulowaniami zawartymi w ustawie P.w. W kontekście powyższego zbadania wymaga, czy sam fakt wprowadzenia w uchwalonym Planie stref ochronnych o podanej szerokości ma oparcie w obowiązujących przepisach prawa. Nie budzi zastrzeżeń udział właściwego terytorialnie dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej zarówno w procedurze uchwalania studium, jak i m.p.z.p. Zgodnie z art. 11 pkt 6 lit. i u.p.z.p., wójt (burmistrz, prezydent miasta), po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania studium, zobligowany jest do zasięgnięcia jego opinii co do przyjętych w projekcie studium rozwiązań w zakresie zagospodarowania obszarów szczególnego zagrożenia powodzią. Analogicznie, stosownie do art. 17 pkt 6 lit. b tiret drugi tej ustawy, po podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego, występuje o uzgodnienie jego projektu z organami właściwymi na podstawie przepisów odrębnych; należy do nich m.in. art. 4a pkt 1 i 2 ustawy P.w., wg którego uzgodnienia z właściwym dyrektorem regionalnego zarządu gospodarki wodnej wymaga studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy w zakresie zagospodarowania obszarów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi (pkt 1) oraz miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego w zakresie zagospodarowania stref ochronnych ujęć wody, obszarów ochronnych zbiorników wód śródlądowych i obszarów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi (pkt 2). Tylko zatem względem wyżej wymienionych kryteriów przepisy przewidują właściwość dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej przy uchwalaniu studium oraz m.p.z.p. W przepisach tych brak jest jakiegokolwiek odniesienia do opiniowania lub uzgadniania stref ochronnych pod innymi kryteriami oraz wyprowadzania na tej podstawie ograniczeń w wykonywaniu przez właścicieli prawa własności nieruchomości. Wg zalegającego w aktach administracyjnych sprawy pisma

Dyrektora RZGW w Krakowie z dnia 19 kwietnia 2012 r. dot. uzgodnienia m.in. projektu MPZP "Zahutyń – III", na terenie nim objętym nie występują obszary szczególnego zagrożenia powodzią oraz obszary ochronne zbiorników wód śródlądowych (w rozumieniu ustawy P.w.), a także strefy ochronne ujęć wody (wg informacji posiadanych przez RZGW). Oznacza to, że zawarty we wcześniejszym, w/w piśmie z dnia 19 sierpnia 2011 r. wniosek Dyrektora RZGW o uwzględnienie w Planie pasów ochronnych wzdłuż cieków wodnych o szerokości min. 15 m od górnej krawędzi skarpy brzegowej, rzekomo niezbędnych dla realizacji przez właścicieli wód obowiązków określonych w Dziale I, Rozdziale 3 ustawy P.w., nie mógł być motywowany wskazanymi okolicznościami. W tej sytuacji wniosek ten jako ewidentnie rozbieżny ze stanowiskiem wyrażonym w trybie uzgodnienia projektu Planu (pismo z dnia 19 kwietnia 2012 r.) nie miał dla organu stanowiącego Gminy Zagórz charakteru wiążącego. W konsekwencji jako niezasadne i pozbawione podstawy prawnej należało ocenić wprowadzenie zapisów o strefach ochronnych najpierw w Studium, a później – w wyniku związania jego ustaleniami na podstawie art. 9 ust. 4 u.p.z.p. - w uchwalonym Planie. Tym samym brak wprowadzenia tych zapisów nie mógł stanowić podstawy do skutecznej odmowy uzgodnienia przez Dyrektora RZGW projektu Planu, zwłaszcza że jak już wskazano w wydanym w sprawie wyroku NSA, pojęcia i tryb wprowadzania instrumentów ochronnych w postaci stref ochronnych ujęć wody i obszarów ochronnych zbiorników wód śródlądowych oraz związane z tym nakazy, zakazy i ograniczenia (w tym m.in. nakaz zagospodarowania terenu zielenią, zakaz lokalizowania budownictwa mieszkalnego) regulują też art. 51 – 61 ustawy P.w., których ustanawianie nie należy do właściwości organów gminy, lecz odbywa się w drodze aktu prawa miejscowego wydawanego właśnie przez właściwego dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej. Bez wątpienia rezultatem przyjęcia błędnych założeń co do ustawowego obowiązku wyznaczenia pasów ochronnych wzdłuż cieków wodnych podyktowanych zamiarem ich ochrony oraz związania w tym zakresie wnioskiem Dyrektora RZGW z dnia 19 sierpnia 2011 r. było również bezzasadne nieuwzględnienie uwag Damiana Jary odnośnie działki nr 348. W piśmie z dnia 27 maja 2013 r. akcentując jej przeznaczenie wg Studium pod zabudowę mieszkaniową, skarżący zakwestionował jej przeznaczenie w Planie na pas zieleni bez prawa zabudowy, podnosząc, że w pobliżu znajdują się działki zabudowane, istnieje możliwość dojazdu, a przez jego działkę przebiega sieć kanalizacyjna, gazowa i energetyczna, zaś wodociągowa znajduje się na działce sąsiedniej. W rozstrzygnięciu o sposobie rozpatrzenia uwag stanowiącym załącznik do uchwały z dnia 19 lipca 2013 r. w sprawie uchwalenia MPZP "Zahutyń – III" wskazano, że wniosek RZGW z dnia 19 sierpnia 2011 r. o wyznaczenie 15-metrowych stref ochronnych licząc od górnej krawędzi skarpy brzegowej uwzględniono, aby uzyskać wymagane w procedurze Planu uzgodnienie z tą instytucją. Wyjaśniono przy tym, że strefa zajmuje niemal cały obszar przedmiotowej działki i w praktyce uniemożliwia jej zabudowę, dlatego postanowiono o przeznaczeniu tego terenu w Planie pod zieleni nieurządzoną. W ocenie Sądu, zarzuty skarżącego są w tym zakresie o tyle uzasadnione, że nawet abstrahując od braku podstaw do wprowadzenia pasów ochronnych przez Radę Gminy Zagórz w trybie uchwalania MPZP, Rada aprobując takie zapisy dała wyraz wyłącznie jednostronnemu uwzględnieniu wniosku RZGW, całkowicie pomijając wywodzony z prawa własności interes skarżącego oraz podstawowe przeznaczenie tego terenu w Studium jako terenu potencjalnego rozwoju osadnictwa. Tak jak RZGW w żaden sposób nie uzasadnił celowości ustanowienia pasów ochronnych w podanej przez siebie szerokości, tak również ze strony organu - i to nie tylko w odniesieniu do działki skarżącego - kwestia ta nie była przedmiotem jakiegokolwiek analizy i wyjaśnień. Zauważenia przy tym wymaga pewna niekonsekwencja w oznaczaniu miejsca, od którego należy liczyć szerokość wprowadzonych pasów ochronnych: o ile we wniosku Dyrektora RZGW z dnia 19 sierpnia 2011 r. była mowa o pasach ochronnych min. 15 m licząc od górnej krawędzi skarpy brzegowej, to w treści Studium (uwzględniającej zmianę nr 3) taki wymóg przewidziano bezpośrednio tylko w odniesieniu do terenów 1- 31 R (rolnych, łąk, pastwisk i innych terenów zieleni nieurządzonej), wprowadzając jednocześnie ogólny zapis o zachowaniu wzdłuż cieków wodnych pasów ochronnych o szerokości min. 15 m, po czym w Planie także jest mowa o pasie ochronnym wzdłuż cieków wodnych o szerokości 15 m od linii rozgraniczającej tereny oznaczone na rysunku symbolem WS. W odniesieniu do działki skarżącego nie rozważono też możliwości wzajemnej korelacji pasów ochronnych (poprzez miejscowe ograniczenie ich "standardowej" szerokości, jak uczyniono to w stosunku do położonego nieopodal terenu 4MN, ustalając je na 5 m) i jednoczesnego jej wykorzystania pod budownictwo mieszkaniowe, zwłaszcza że wobec jej "centralnego" położenia w otoczeniu terenów dla których przewidziano funkcję zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, skarżący dał temu jednoznaczny wyraz występując 2 listopada 2012 r., tj. w toku procedury planistycznej o wydanie warunków zabudowy. Całkowity brak uwzględnienia jego postulatów w zestawieniu z brakiem uzasadnienia odnoszących się do tej kwestii ustaleń Planu (rozstrzygnięcia o sposobie rozpatrzenia uwag) wskazuje na nieumotywowane stosowanie "podwójnych standardów", skoro jak podniósł skarżący, w trakcie uchwalania Planu wydano decyzję o warunkach zabudowy dla sąsiedniej działki nr 346 – położonej wg Planu w terenie 8Zn, dla którego przewidziano analogiczne przeznaczenie jak dla terenu 9Zn). Zdaniem Sądu, wprowadzenie ograniczeń

określonych § 7 pkt 6 oraz § 19 pkt 2a kontrolowanej uchwały (ustanowienie pasa ochronnego z zakazem zabudowy) odbyło się zatem niezgodnie z wymienionymi powyżej przepisami u.p.z.p. oraz ustawy P.w. Samoistnego zakazu zabudowy stanowiącej własność skarżącego działki nr 348 nie sposób także wywieść z przywołanego przez pełnomocnika Rady Miejskiej w Zagórz w toku rozprawy przed Sądem w dniu 18 maja 2016 r. aktu prawa miejscowego, jakim jest rozporządzenie Wojewody Podkarpackiego Nr 56/05 z dnia 30 maja 2005 r. w sprawie Obszaru Chronionego Krajobrazu Beskidu Niskiego (Dziennik Urzędowy Województwa Podkarpackiego z dnia 9 czerwca 2005 r. Nr 80, poz. 1357), ustanowionego na podstawie ustawy o ochronie przyrody. Jak wynika m.in. z zalegającej w aktach administracyjnych "Prognozy oddziaływania na środowisko MPZP "Zahutyń – III", obejmująca Gminę Zagórz forma ochrony przyrody jaką jest wskazany Obszar Chronionego Krajobrazu Beskidu Niskiego, zakazuje bowiem lokalizowania obiektów budowlanych w pasie szerokości 100 m od linii brzegów rzek, jezior i innych zbiorników wodnych, z wyjątkiem urządzeń wodnych oraz obiektów służących prowadzeniu racjonalnej gospodarki rolnej, leśnej lub rybackiej; analogiczne regulacje zawiera obejmujący Gminę Zagórz, utworzony na mocy rozporządzenia Wojewody Krośnieńskiego z dnia 2 lipca 1998 r. Wschodniobeskidzki Obszar Chronionego Krajobrazu (rozporządzenie Wojewody Podkarpackiego z dnia 30 maja 2005 r. Nr 54/05 w sprawie Wschodniobeskidzkiego Obszaru Chronionego Krajobrazu, Dziennik Urzędowy Województwa Podkarpackiego z 2005 r. Nr 80, poz. 1355. Zgodnie z "Prognozą Oddziaływania na Środowisko" MPZP Zahutyń-III, cały obszar Gminy Zagórz położony jest w Regionie Wodnym Górnej Wisły. Sieć wodną Gminy Zagórz tworzą rzeki San i Ośława wraz z dopływami, z których największym jest prawobrzeżny dopływ Oślawy – potok Kalniczka (Tarnawka). Jako rzeki na tym obszarze klasyfikowane są wyłącznie San i Ośława. Położone na terenie objętym uchwalonym Planem cieków wodne (potoki) Zahutyń i Brodek, dla których uprawnienia właścicielskie wykonuje Marszałek Województwa Podkarpackiego, nie są zaliczane do żadnej z w/w kategorii, a zatem nie są objęte zakazem lokalizowania obiektów budowlanych w pasie szerokości 100 m od linii brzegowej. Odmienne uznanie, niezależnie od terenu 9Zn obejmującego działkę nr 348, wyłączałoby spod zabudowy większość terenów przewidzianych pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną, oznaczonych symbolami 3MN – 10 MN oraz 24 MN i 25 MN, co z pewnością nie leżało u założeń Planu (w takiej sytuacji wprowadzanie Planem pasów ochronnych wzdłuż wskazanych cieków nie miałoby żadnego znaczenia, gdyż i tak byłyby one objęte zakazem zabudowy). Pozostałe formy ochrony przyrody na terenie Gminy Zagórz, tj. Rezerwat Przełom Oślawy pod Mokrem, Międzynarodowy Rezerwat Biosfery Karpaty Wschodnie, Ciśniańsko – Wetliński Park Krajobrazowy, Obszar Natura 2000 Bieszczady oraz Obszar Natura 2000 Dorzecze Górnego Sanu pozostają bez znaczenia dla obejmujące działkę skarżącego terenu 9Zn. Ponadto, obszar objęty ustaleniami Planu znajduje się częściowo w zasięgu Głównego Zbiornika Wód Podziemnych (GZWP nr 430) oraz jego stref ochronnych: Obszaru Wysokiej Ochrony i Obszaru Najwyższej Ochrony, przy czym działki nr 348 dotyczy tylko ONO. Obowiązują na nich ustalenia, zakazy i nakazy zgodne z przepisami odrębnymi, wykazanymi w Planie, a odnoszącymi się głównie do realizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko w rozumieniu art. 51 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska oraz likwidowania naturalnych zbiorników wodnych, z czym przedmiot sprawy także nie wykazuje związku. Niezależnie od braku podstaw prawnych do ustanowienia na terenie obejmującym działkę skarżącego strefy ochronnej cieków wodnych z zakazem zabudowy, odniesienia wymaga wprowadzone nim dodatkowe ograniczenie w zakresie zagospodarowania terenu, tj. zakaz jego grodzenia. Art. 27 ust. 1 P.w. zabrania grodzenia nieruchomości przyległych do powierzchniowych wód publicznych w odległości mniejszej niż 1,5 m od linii brzegu, a także zakazywania lub uniemożliwiania przechodzenia przez ten obszar; przepis ten nie daje zatem Gminie możliwości uznaniowego zwiększenia tego obszaru. Stosownie zaś do art. 28 tej ustawy, właściciel nieruchomości przyległej do powierzchniowych wód publicznych obowiązany jest umożliwić dostęp do wody na potrzeby wykonywania robót związanych z utrzymywaniem wód (ust. 1), a w stosunku do wód objętych powszechnym korzystaniem obowiązany jest zapewnić dostęp do wody w sposób umożliwiający to korzystanie; części nieruchomości umożliwiające dostęp do wody wyznacza wójt, burmistrz lub prezydent miasta w drodze decyzji (ust. 2). Procedura określona w art. 28 ust. 2 będzie miała zatem zastosowanie tylko wówczas, gdy właściciel sam takiego dostępu nie wyznacza; kończy się ona wydaniem stosownej decyzji i nie jest objęta procedurą planistyczną. Tym samym ograniczenia w postaci zakazu grodzenia terenu stanowiącego własność skarżącego wynikające z § 19 pkt 2c uchwały pozostają w sprzeczności ze wskazanymi wyżej przepisami ustawy P.w. Odzwierciedla to wyrok WSA w Poznaniu z dnia 17 lipca 2008 r. II SA/Po 601/07, z godnie z którym art. 27 ust. 1 ustawy z 2001 r. P.w. zabraniający grodzenia nieruchomości przyległych do powierzchniowych wód publicznych w odległości mniejszej niż 1,5 m od linii brzegu, a także zakazywania lub uniemożliwiania przechodzenia przez ten obszar nie stanowi uregulowań umożliwiających zwiększenie tego obszaru. Wydzielenie pasa terenu o większej szerokości z ogólnodostępnym przejściem wzdłuż linii brzegowej jeziora prowadzi do faktycznego wywłaszczenia części nieruchomości. Utworzenie publicznie dostępnego pasa

terenu w praktyce skutkowałoby tym, że możliwość korzystania przez właściciela tego obszaru byłaby taka sama jak osób trzech przy jednoczesnym obciążaniu właściciela obowiązkami publicznoprawnymi. Podsumowując należy stwierdzić, że wymóg zachowania 15 m pasa ochronnego wzdłuż cieków wodnych, a tym bardziej zakaz lokalizacji na nieruchomości skarżącego budynku mieszkalnego nie może znajdować wyłącznego oparcia w odnoszącym się do niego fragmencie Studium oraz wytycznych Dyrektora RZGW, o ile nie wynikają one z konieczności zapewnienia zgodnego z obowiązującymi przepisami prawa miejscowego lub innych aktów prawnych zakresu zagospodarowania stref ochronnych ujęć wody, obszarów ochronnych zbiorników wód śródlądowych i obszarów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi, a takich względem oznaczonego w Planie obszaru 9Zn nie stwierdzono. W tym zakresie stanowisko Dyrektora RZGW co do wyznaczenia stref ochronnych nie miało charakteru wiążącego i mogło być potraktowane jedynie w charakterze "niewiążących zaleceń", pod warunkiem, że nie będzie naruszało innych uregulowań, w tym regulujących kwestie dopuszczalnej ingerencji w chronione ustawowo prawo własności. Wprowadzenie tych stref nie mogło zatem opierać się wyłącznie na stanowisku tego organu, gdyż jak wykazano, nie miał w tym zakresie kompetencji, a wprowadzenie pasów nie zostało w żaden inny sposób uzasadnione. Ich wprowadzenie w uchwalonym Planie w stosunku do działki skarżącego odbyło się z rażącym naruszeniem obowiązujących przepisów, nosząc cechy nieformalnego wywłaszczenia (bez stosownej rekompensaty), zwłaszcza że działka nr 348 położona jest w otoczeniu terenów dla których przyjęto w Planie funkcje mieszkaniowe, przeznaczając je pod zabudowę jednorodzinną. Wbrew twierdzeniu organu, wprowadzone uchwalonym Planem przeznaczenie działki nr 348 nie zachowuje też jej "status quo", gdyż wynikające z ewidencji gruntów zapisy odnosiły się do faktycznego sposobu jej użytkowania i w żadnym wypadku nie mogły mieć przesądzającego znaczenia w kwestii jej wykorzystania pod zabudowę. W kontekście powyższego skarga Damiana Jary jawi się jako uzasadniona, a wykazane uchybienia uzasadniające jej uwzględnienie i stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w części obejmującej stanowiącą jego własność działkę nr 348, jako podjęte z ewidentnym naruszeniem przysługujących Gminie uprawnień planistycznych i związanej z tym dopuszczalnej prawnie ingerencji w prawo własności. Władztwo planistyczne nie może być traktowane jako nieumotywowana przekonywująco ingerencja gminy w prawa właścicielskie. Ingerencja ta jest możliwa, ale musi też uwzględniać proporcjonalnie wyważony interes publiczny z uprawnieniami właścicielskimi. Wymaga to więc od gminy wnikliwego i wszechstronnego rozważenia interesu indywidualnego i publicznego oraz uzasadnienia prawidłowości przyjętych rozwiązań planistycznych, ich celowości i słuszności (wyrok NSA z dnia 28 marca 2014 r. II OSK 518/13); kryteria te w przedmiotowej sprawie nie zostały spełnione. Zgodnie z treścią art. 28 ust. 1 u.p.z.p. podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części stanowi naruszenie zasad i trybu sporządzania planu miejscowego oraz właściwości organów w tym zakresie. Stwierdzenie przez sąd administracyjny tego faktu obliguje do wyeliminowania wadliwego aktu prawa miejscowego w drodze stwierdzenia jego nieważności w całości lub w części, niezależnie od upływu czasu od daty podjęcia uchwały (art. 94 ust. 1 u.s.g.). Powyższe należało zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa, skutkujące stwierdzeniem nieważności zaskarżonej uchwały Rady Miejskiej w Zagórz (tj. miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego "Zahutyń –III") w zakresie w jakim obejmuje ona stanowiącą własność skarżącego działkę nr 348. Z podanych względów, na podstawie art. 147 § 1 P.p.s.a. Sąd orzekł jak w pkt I sentencji wyroku. O zwrocie na rzecz skarżącego kosztów postępowania (pkt II) orzeczono stosownie do art. 200 i 205 §1 P.p.s.a.