



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 30 marca 2022 r.

Poz. 1394

WYROK NR II SA/RZ 1407/21 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W RZESZOWIE

z dnia 29 grudnia 2021 r.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w składzie następującym: Przewodniczący SNSA Jerzy Solarski Sędziowie NSA Stanisław Śliwa /spr./ WSA Maciej Kobak Protokolant specjalista Anna Mazurek - Ferenc po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 15 grudnia 2021 r. sprawy ze skargi Henryka Szczygła na uchwałę Rady Miejskiej w Narolu z dnia 11 marca 2021 r. nr 273/XX/VIII/2021 w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części dotyczącej § 7 pkt 2; II. odrzuca skargę w zakresie dotyczącym § 8 pkt 2 zaskarżonej uchwały; III. zasądza od Rady Miejskiej w Narolu na rzecz skarżącego Henryka Szczygła kwotę 300 zł /słownie: trzysta złotych/ tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie

Henryk Szczygieł zaskarżył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie uchwałę Rady Miejskiej w Narolu Nr 273/XXVIII/2021 z dnia 11 marca 2021 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru "Łowcza-Kamienna Góra", zarzucając naruszenie prawa materialnego tj.: - art. 9 ust. 4 w zw. z art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (dalej: "u.p.z.p."), polegające na ustaleniu całkowitego zakazu zabudowy na nieruchomościach stanowiących jego własność, podczas gdy ze Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Narol, obowiązującego dla terenu objętego Miejscowym Planem nie wynika konieczność wprowadzenia tak daleko idącego, całkowitego zakazu zabudowy na nieruchomościach objętych Miejscowym Planem. Tym samym, organ uchwalił Miejscowy Plan zawierający ustalenia nie w pełni zgodne z ww. Studium, - art. 3 ust. 1 w zw. z art. 6 ust. 1 u.p.z.p., polegające na przekroczeniu tzw. władztwa planistycznego gminy, skutkującym ograniczeniem przysługującego mu prawa własności nieruchomości objętych Miejscowym Planem, bez wskazania okoliczności uzasadniających wprowadzenie na całym terenie całkowitego zakazu zabudowy, - art. 15 ust. 1 w zw. z art. 1 ust. 3 u.p.z.p. polegające na braku wyważania w uzasadnieniu uchwały interesu publicznego i jego interesu prywatnego, w szczególności braku przedstawienia konkretnych okoliczności, które przemawiały za wprowadzeniem na przedmiotowym terenie całkowitego zakazu zabudowy, - art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i wyrażonej w niej zasady proporcjonalności, polegające na ustanowieniu na części nieruchomości objętych Miejscowym Planem całkowitego zakazu zabudowy, co nie znajduje uzasadnienia w charakterze obszaru objętego tym planem. Mając na względzie powyższe skarżący wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości lub w części dotyczącej § 7 ust. 2 oraz § 8 ust. 2 uchwały tj. w zakresie dotyczącym ustanowienia całkowitego zakazu zabudowy. Wskazał, że jest właścicielem nieruchomości składających się z działek nr 1464/1 i nr 1464/2, zlokalizowanych w miejscowości Łowcza gmina Narol objętych Miejscowym Planem. Wprowadzony całkowity zakaz zabudowy rażąco zmienił jego sytuację prawną, bowiem w wyniku jego uchwalenia doszło do ograniczenia możliwości zagospodarowania gruntu. De facto zabrano mu możliwość posadowienia na gruntach stanowiących jego własność jakichkolwiek budynków, w tym tych związanych z produkcją rolną. Skarżący podniósł, że władztwa planistycznego gminy nie należy rozumieć jako pełnej

swobody w określaniu zasad zagospodarowania poszczególnych nieruchomości. Uprawnienie gminy do ustalania przeznaczenia terenu i zasad jego zagospodarowania nie może być nadużywane i niezależnie od legalności, powinno być oceniane pod kątem ewentualnego nadużywania uprawnień. Działając w ramach określonych przez granice prawa i stosując zasadę proporcjonalności, organy gminy mogą w tworzonej planie zagospodarowania przestrzennego ograniczać uprawnienia właścicieli w celu pełniejszej realizacji innych wartości, które uznały za ważniejsze. Granice ingerencji prawodawczej w prawo własności wyznacza m.in. art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Ingerencja w sferę własności musi zatem pozostawać w racjonalnej, odpowiedniej proporcji do wskazanych celów. Wymóg proporcjonalności to inaczej zakaz nadmiernej ingerencji. Skarżący zauważył, że z przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wynika jednoznacznie, że interes publiczny nie uzyskał prymatu pierwszeństwa nad interesem jednostki. Dlatego wprowadzenie całkowitego zakazu zabudowy w odniesieniu do całej powierzchni działek, w sposób nadmierny i nieuzasadniony ingeruje w przysługujące mu prawo własności. Co więcej, zdaniem skarżącego, zasadność wprowadzenia tego zakazu nie została w jakikolwiek przekonujący sposób wykazana przez organ planistyczny. Motywów, jakimi kierowała się Rada Gminy nie sposób bowiem doszukać się w uzasadnieniu uchwały ustanawiającej Miejscowy Plan. Sprowadza się ono jedynie do ogólnych i lakonicznych stwierdzeń. Pomimo tego, że jego działki stanowią dużą część terenu znajdującego się w granicach Miejscowego Planu, brak jest jakichkolwiek wyjaśnień, co do tego, jakie okoliczności przeważały za wprowadzeniem na tym terenie wskazanego zakazu. Miejscowy Plan utrzymując rolnicze przeznaczenie jego nieruchomości, nie zezwala jednocześnie na ich jakąkolwiek zabudowę, a więc również obiektami związanymi z działalnością rolniczą. Dalej, skarżący wskazał, że zgodnie z rysunkiem i ustaleniami Studium, nieruchomości objęte Miejscowym Planem zlokalizowane są na terenach rolniczych. Teren nie jest położony w granicach obszarów objętych ochroną na podstawie przepisów o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Nie występują na nim, a także w jego sąsiedztwie inne obiekty i obszary, które uzasadniałyby wprowadzenie całkowitego zakazu zabudowy. Teren objęty planem nie został również zaliczony do krajobrazów priorytetowych. Studium co prawda określa, iż teren ten wyłączony jest z zabudowy, jednakże powyższe nie stanowi podstawy to wprowadzenia zakazu jakiejkolwiek zabudowy. Tymczasem, na podstawie Miejscowego Planu zakazana jest nawet zabudowa związana z prowadzeniem gospodarki leśnej oraz rolnej. Skarżący podkreślił, że ustanowienie w Miejscowym Planie zakazu zabudowy w stosunku do każdej nieruchomości rolnej bez względu na potencjał tej nieruchomości stanowi zaprzeczenie zasady równości wobec prawa oraz stanowi przykład dyskryminowania obywateli w życiu gospodarczym. Wyjaśnił, że planuje zrealizować na przedmiotowym terenie takie obiekty jak: magazyny zboża, obiekty w ramach zabudowy zagrodowej, obiekty służące produkcji rolnej w jego indywidualnym gospodarstwie. Oświadczył, że jest to jego jedyna działka, do której jest możliwy dojazd ciężkim sprzętem rolniczym oraz samochodami ciężarowymi które mogą przywieźć środki do produkcji rolnej oraz wywieźć płody rolne. Zaznaczył, że jego syn ukończył Technikum Rolnicze i chce przejąć gospodarstwo i unowocześniać je, jednakże uchwalenie Miejscowego Planu nie pozwala na powyższe inwestycje. W odpowiedzi na skargę Burmistrz Miasta i Gminy Narol – działający imieniem Rady wskazał, że po zapoznaniu się ze skargą nie znalazł podstaw do stwierdzenia nieważności całości lub części uchwały dotyczącej § 7 ust. 2 oraz § 8 ust. 2 tj. w części dotyczącej ustanowienia całkowitego zakazu zabudowy na obszarze obowiązującego Planu. Burmistrz podał, że Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Miasta i Gminy Narol, przyjęte zostało uchwałą nr 187/XX/2000 z dnia 29 listopada 2000 r. Zgodnie z tym dokumentem, obszar Planu położony jest w obrębie kompleksów leśnych i w kompleksach gruntów ornych wyłączonych z zabudowy, co jest zgodne z art. 20 ust. 1 u.p.z.p. Nienaruszalność zapisów studium przez plan jest wymogiem formalnym, obligatoryjnym do spełnienia i niepodlegającym kryterium uznaniowości, w związku z czym nie ma podstaw do uwzględnienia skargi. Uzasadnienie w zaskarżonej uchwale mówi o głównym celu planu, którym było wprowadzenie zintegrowanej ochrony środowiska przyrodniczego i krajobrazowego. Ochrona terenu przed zabudową oraz utrzymanie naturalnej przyrody, krajobrazu i wizualnych walorów obszaru jest priorytetem w ustaleniach Planu. Z uwagi na powyższe Plan ustala tylko dwa przeznaczenia terenu: rolnicze (IR) i leśne (1ZL), z zakazem zabudowy. Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje: Przedmiotem niniejszej skargi jest uchwała Rady Miejskiej w Narolu w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Plan taki w myśl art. 14 ust. 8 u.p.z.p. jest aktem prawa miejscowego, a zatem zgodnie z art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm.), zwanej dalej "P.p.s.a." może stanowić przedmiot zaskarżenia. Kontrola uchwały odbywa się pod względem zgodności z prawem, o czym przesądza art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2021 r. poz. 137). Sąd uwzględniając skargę na uchwałę stwierdza jej nieważność w całości lub w części albo stwierdza, że została wydana z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególnie wyłącza stwierdzenie jej nieważności (art. 147 § 1 P.p.s.a.). Wyłączenie to następuje wtedy, gdy

upłynął rok od dnia jej podjęcia (art. 94 ust. 1 u.s.g.). Ponadto, zwrócenia uwagi wymaga, że ze względu na brzmienie art. 91 ust. 4 u.s.g., nieistotne naruszenie prawa nie stanowi podstawy stwierdzenia nieważności uchwały. Legitymację skargową w odniesieniu do uchwały organu gminy określa art. 101 ust. 1 u.s.g. stanowiąc, że każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą podjętą przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć ją do sądu administracyjnego. Z tym ostatnim przepisem skorelowany jest art. 58 § 1 pkt 5a P.p.s.a., wedle którego, skarga podlega odrzuceniu jeżeli interes prawny lub uprawnienie wnoszącego skargę na uchwałę lub akt, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, nie zostały naruszone stosownie do wymagań przepisu szczególnego. Brzmienie art. 101 ust. 1 u.s.g. wskazuje wyraźnie, że skarga wnoszona w jego trybie nie jest skargą powszechną (*actio popularis*), a zatem służącą każdemu, kto zarzuca wyłącznie naruszenie obiektywnego porządku prawnego. Do jej wniesienia nie legitymuje zatem stan samego tylko zagrożenia naruszeniem prawa ani samo naruszenie prawa, bez wykazania związku tego naruszenia z sytuacją prawną skarżącego. Do zaskarżenia uchwały wymagane jest więc istnienie związku pomiędzy własną, indywidualną sytuacją prawną skarżącego a zaskarżoną uchwałą, przejawiającego się następstwem w postaci ograniczenia lub pozbawienia skarżącego konkretnych uprawnień lub nałożenia na niego obowiązków. Przy czym, interes prawny, do którego nawiązuje wskazany art. 101 ust. 1 u.s.g. musi być bezpośredni, realny i aktualny. Naruszenie interesu prawnego lub uprawnienia otwiera drogę do merytorycznego rozpoznania skargi, z tym, że obowiązek uwzględnienia skargi powstaje wówczas gdy naruszenie interesu indywidualnego jest związane z jednoczesnym naruszeniem obiektywnego porządku prawnego [por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) z: 15.07.2014 r. II GSK 902/13, 14.02.2019 r. II OSK 64/17, 19.11.2019 r. III OSK 3339/17]. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego to bez wątpienia uchwała z zakresu administracji publicznej, bowiem kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalenie takiego planu, stanowi jej zadanie własne, o czym przesądza art. 3 ust. 1 u.p.z.p. W przedmiotowej sprawie należało uznać, że skarżący wykazał naruszenie jego indywidualnego interesu prawnego regulacjami kwestionowanego MPZP, ale tylko w zakresie unormowań formułujących zakaz zabudowy w odniesieniu do wyznaczonych terenów rolniczych. Przysługuje mu bowiem prawo własności działek nr 1464/1 i nr 1464/2 objętych tym planem jako tereny rolnicze, który to plan przez wskazany zakaz zabudowy uniemożliwił mu realizację określonych zamierzeń inwestycyjnych, a na pewno znacznie ograniczył możliwość korzystania ze swojej własności. Mając z kolei na względzie, że skarżący nie jest właścicielem działek położonych na obszarze określonym w planie jako 1ZL – lasy, należało odrzucić jego skargę w części kwestionującej § 8 pkt 2 Planu, ustanawiającego zakaz zabudowy na tym terenie, z uwagi na brak naruszenia interesu prawnego, wymaganego przez art. 101 ust. 1 u.s.g. do skutecznego złożenia skargi. O powyższym orzeczono w pkt II wyroku na podstawie art. 58 § 1 pkt 5a P.p.s.a. w zw. z art. 101 ust. 1 u.s.g. Przechodząc do meritum należy wskazać, że w myśl art. 3 ust. 1 u.p.z.p. (co już wyżej zaznaczono), zadaniem własnym jednostki samorządu terytorialnego jaką jest gmina jest kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na jej terenie, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. W miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego następuje ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu (art. 4 ust. 1 u.p.z.p.). Ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości (art. 6 ust. 1 u.p.z.p.). Procedurę przyjęcia planu określa art. 14 oraz art. 17 do art. 20 u.p.z.p., natomiast jego obligatoryjne i fakultatywne elementy wskazuje art. 15 u.p.z.p. 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. Gmina, sprawując władztwo planistyczne, nie jest uprawniona do przyjęcia w uchwalanych aktach dowolnych, wymyślonych rozwiązań co do ujmowanych w tych aktach treści. Nie ulega bowiem wątpliwości, że miejscowy plan ingeruje w sposób wykonywania prawa własności nieruchomości. Prawo do własności jest zaś chronione w ustawie zasadniczej, która w art. 64 ust. 3 wskazuje, że własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności. Samodzielność gminy w zakresie wykonywania zadań planistycznych nie jest więc nieograniczona. Ze względu na to, że nie ma uregulowań dających prymat interesowi zbiorowemu nad interesem indywidualnym, rolą organu uchwalającego akt planistyczny jest wyważenie interesów prywatnych i interesu publicznego. Chodzi więc o wykazanie, że ingerencja w sferę prawa własności pozostaje w racjonalnej i odpowiedniej proporcji do celów, dla osiągnięcia których ustanawia się określone ograniczenia. Dzięki temu możliwe jest znalezienie optymalnego rozwiązania konfliktu potrzeb

publicznych oraz potrzeb właścicieli poszczególnych działek objętych aktem planistycznym. W myśl powołanego art. 20 ust. 1 u.p.z.p., rada gminy uchwała plan miejscowy po uprzednim stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium. Z uwagi na to, że studium również przyjmowane jest przez ten sam organ, to już na etapie jego uchwalenia rada ma określoną wizję co do rozwiązań planistycznych na terenie gminy, która wówczas ma dość ogólny charakter, a sprecyzowaniu podlega przy uchwalaniu miejscowego planu. Tym samym, rada gminy, uchwalając studium o określonej treści, sama decyduje o szczegółowości związania, o którym mowa w art. 20 ust. 1, ale też w art. 9 ust. 4 u.p.z.p. Ten ostatni przepis stanowi, że ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. Trzeba też wskazać na brzmienie art. 15 ust. 1 u.p.z.p., zgodnie z którym, wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego zgodnie z zapisami studium. W orzecznictwie sądowym podkreśla się, że wymóg braku sprzeczności planu miejscowego ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego nie oznacza prostego przenoszenia ustaleń studium do planu. To "słabsze" związanie zapisami studium związane jest z nowelizacją dokonaną ustawą z dnia 25 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 130, poz. 871), która w art. 1 pkt 6 zmieniła dotychczasowe brzmienie art. 20 ust. 1 u.p.z.p., wedle którego, plan miejscowy uchwała rada gminy po stwierdzeniu jego "zgodności z ustaleniami studium". W ramach przyznanego gminie władztwa planistycznego, na etapie przyjmowania miejscowego planu następuje więc dopuszczalna prawem interpretacja ustaleń studium. Sprawując to władztwo organ gminy nie może jednak wyjść poza ogólne ustalenia wynikające ze studium. Zgodność między treścią studium a treścią planu miejscowego powinna być rozumiana jako kontynuacja zasad zagospodarowania terenu, które w sposób ogólny zostały ustalone w studium i podlegających sprecyzowaniu w planie miejscowym. Zadaniem planu miejscowego jest doprecyzowanie tych zasad i to w taki sposób, aby nie doprowadzić do ich zmiany lub modyfikacji. Tym samym, zakres i stopień tego związania należy każdorazowo oceniać w zależności od przedmiotu unormowania kwestionowanego w skardze na uchwałę dotyczącą miejscowego planu oraz treści przepisów studium tj. głównie ich szczegółowości (np. wyroki Naczelnego Sądu administracyjnego z: 9.06.2021 r. II OSK 3252/20, 23.09.2021 r. II OSK 1399/21, 1.10.2021 r. II OSK 3083/21). Ze względu na treść art. 28 ust. 1 u.s.g., ocena legalności miejscowego planu może dotyczyć bądź etapu jego uchwalenia bądź zawartych w nim merytorycznych treści. Zgodnie bowiem z tym przepisem, istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Tryb postępowania odnosi się do sekwencji czynności jakie podejmuje organ w celu doprowadzenia do uchwalenia miejscowego planu. Z kolei, sformułowanie zasad sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego należy łączyć z zawartością aktu planistycznego tzn. jego częścią tekstową, graficzną i załącznikami. Jako naruszenie zasad sporządzania planu uznać należy niewątpliwie np. sprzeczność rozwiązań planu z ustaleniami studium czy przekroczenie granic władztwa planistycznego poprzez nadmierną, nie dość uzasadnioną ingerencję w prawo własności. Kwestionowana niniejszą skargą uchwała Rady Miejskiej w Narolu w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru "Łówcza – Kamienna Góra" w § 7 wyznaczyła tereny rolnicze, oznaczone na rysunku planu symbolem identyfikacyjnym 1R, dla których w pkt 1 ustaliła przeznaczenie: tereny rolnicze, zaś w pkt 2 ustaliła dla tych terenów zakaz zabudowy. W uzasadnieniu uchwały Rada wskazała: "Głównym celem planu miejscowego jest wprowadzenie zasady zintegrowanej ochrony środowiska przyrodniczego i krajobrazowego. Ochrona terenu przed zabudową oraz utrzymanie naturalnej przyrody, krajobrazu i wizualnych walorów obszaru jest priorytetem w ustaleniach planu. Z uwagi na powyższe plan ustala tylko dwa przeznaczenia terenu: rolnicze (1R) i leśne (1ZL), z zakazem zabudowy." W tym miejscu należy wskazać, co na temat kierunków przekształceń rolniczej przestrzeni produkcyjnej stanowi Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Miasta i Gminy Narol, przyjęte uchwałą Rady Miejskiej w Narolu z dnia 29 listopada 2000 r. Nr 187/XX/2000, a którego aktualność stwierdziła z kolei uchwała Rady Miejskiej w Narolu z dnia 16 grudnia 2014 r. Nr 9/II/2014 w sprawie oceny aktualności Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Miasta i Gminy Narol oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego obowiązujących na terenie Miasta i Gminy Narol. Otóż w Studium tym zaznaczono, że rolnictwo i leśnictwo zachowują w Kierunkach Rozwoju Miasta i Gminy Narol rangę jednej z dwóch wiodących funkcji obszaru (obok turystyki, rekreacji i wypoczynku). Przekształcenia rolniczej przestrzeni produkcyjnej winny odbywać się dwutorowo tj. z zachowaniem mniejszych gospodarstw, ukierunkowanych na pracochłonną, wymagającą dużej liczby rąk do pracy produkcję ekologiczną i tworzenia dużych gospodarstw farmerskich, specjalizujących się w wybranych kierunkach produkcji rolnej. Należy dążyć do powstania na terenie gminy sieci zakładów przetwórstwa i przechowywania produktów rolnych, jak też z uwagi na walory krajobrazowo-przyrodnicze i znikomy stopień skażenia środowiska przewiduje się znaczący

rozwój rodzinnych gospodarstw agroturystycznych. Ponadto, w stosunku do terenów rolnych dopuszcza się możliwość lokalizacji zabudowy poza terenami osadniczymi pokazanymi na rysunku Studium pod warunkiem, że zabudowa dotyczyć będzie: - obiektów mieszkalno-gospodarczych dużych gospodarstw farmerskich, - węzłowych obiektów infrastruktury technicznej (np. przepompownie i oczyszczalnie ścieków, ujęcia wód podziemnych itp.). Wedle Studium, nie należy promować lokalizacji rozproszonej zabudowy zagrodowej w kompleksach terenów rolniczych, poza pokazanymi na rysunku Studium terenami osadniczymi wsi, gdyż w przypadku upowszechniania się tego zjawiska, istnieje zagrożenie "zaśmiecenia krajobrazu". Innym negatywem tego zjawiska byłaby ekonomicznie nieuzasadniona rozbudowa systemów infrastruktury technicznej. Mając na względzie przedstawione wyżej założenia wynikające ze Studium należało, zdaniem Sądu, uznać, że Rada Miejska w Narolu w uchwalonym Planie przyjęła rozwiązania naruszające ustalenia zawarte w tym Studium. Ustaliła bowiem dla terenów rolniczych całkowity zakaz zabudowy w sytuacji, gdy zakaz w takim wymiarze absolutnie nie wynika ze Studium. Rzeczywiście, Studium w części graficznej zakłada istnienie terenów określonych na rysunku jako: kompleksy gruntów ornych – łąk i pastwisk wyłączonych z zabudowy zagrodowej, przy czym rysunek ten pozostaje w sprzeczności z powołanym wyżej tekstem Studium, w którym pewna zabudowa jest jednak dopuszczalna. Studium wskazuje przy tym, czego takie wyjątki miałyby dotyczyć. Rada zaś, ustalając zakaz jakiegokolwiek zabudowy, powołała się wprawdzie na Studium, lecz po prostu stwierdziła istnienie zgodności z nim, bez jakiegokolwiek odniesienia się do zawartej w nim treści, którą sama przecież przyjęła uchwalając ten ogólny akt planistyczny. Nie rozważyła więc w ogóle, czy jakiś rodzaj zabudowy mógłby być dopuszczalny na wyznaczonym przez nią terenie rolniczym, mimo, że na wcześniejszym etapie (tj. uchwalania studium) uznała, że pewna zabudowa mogłaby mieć miejsce. W ocenie Sądu, wskazuje to na zastosowanie rozwiązania, którego nie można uznać jako nie naruszającego ustaleń Studium, w rozumieniu art. 20 ust. 1 u.p.z.p. Organ gminy zignorował de facto tekst tego aktu planistycznego, wyprowadzając z niego wniosek, który w tekście tym nie ma oparcia. Studium ustanawia zaś pewne nieprzekraczalne ramy przy dalszej działalności planistycznej. Poza tym, należy też zwrócić uwagę na podnoszoną w skardze kwestię należytego wyważenia interesu ogółu mieszkańców gminy z interesem skarżącego, którego działki zajmują znaczną część terenów rolniczych objętych Planem. Wskazany przez Radę jako argument główny cel Planu tzn. ochrona środowiska przyrodniczego i krajobrazowego należy potraktować jako niedostateczne i zbyt ogólnikowe uzasadnienie w świetle klarownych postanowień Studium i opowiedzenia się przez Radę za największą z możliwych ingerencją w prawo własności. Tego zaś typu ustalenie, a więc zdecydowanie o całkowitym zakazie zabudowy winno być poparte rzeczowymi, przekonującymi i dostatecznie zindywidualizowanymi przesłankami, by ustrzec się przed zarzutem wykroczenia poza granice przyznanego władztwa planistycznego. Uzasadnienie uchwały winno więc wzbudzać przekonanie, że interes społeczny wynikający z konieczności ochrony środowiska należało przedłożyć nad interes jednostki związany z prawem do dysponowania rzeczą stanowiącą jego własność. Biorąc powyższe pod uwagę należało, zdaniem Sądu, stwierdzić nieważność zaskarżonej uchwały w części dotyczącej jej § 7 pkt 2, o czym orzeczono w pkt I wyroku na podstawie art. 147 § 1 P.p.s.a.. Z kolei, rozstrzygnięcie o kosztach postępowania zawiera pkt III niniejszego wyroku, w którym zasądzono je od organu na rzecz skarżącego w kwocie 300 zł, stanowiącej wpis od skargi, podstawę czego stanowił art. 200 w zw. z art. 205 § 1 P.p.s.a.