

**II OSK 2687/11 - Wyrok**

<b>Data orzeczenia</b>	2012-03-06
<b>Data wpływu</b>	2011-12-27
<b>Sąd</b>	Naczelny Sąd Administracyjny
<b>Sędziowie</b>	Jan Paweł Tarno Leszek Kiermaszek Małgorzata Stahl /przewodniczący sprawozdawca/
<b>Symbol z opisem</b>	6150 Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego 6391 Skargi na uchwały rady gminy w przedmiocie ... (art. 100 i 101a ustawy o samorządzie gminnym)
<b>Hasła tematyczne</b>	Zagospodarowanie przestrzenne
<b>Sygn. powiązane</b>	II SA/Kr 1288/10
<b>Skarżony organ</b>	Rada Gminy
<b>Treść wyniku</b>	Oddalono skargę kasacyjną
<b>Powołane przepisy</b>	Dz.U. 2003 nr 80 poz 717; art.9 ust.4; Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym Dz.U. 2001 nr 142 poz 1591; art. 101 ust.1; Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym - t. jedn.

**Sentencja**

Dnia 6 marca 2012 roku Naczelny Sąd Administracyjny w składzie: Przewodniczący: sędzia NSA Małgorzata Stahl (spr.) Sędziowie: sędzia NSA Jan Paweł Tarno sędzia del. NSA Leszek Kiermaszek Protokolant Anna Połoczańska po rozpoznaniu w dniu 6 marca 2012r. na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej skargi kasacyjnej A. K., A. K., M. W., S. W., A. G. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 27 czerwca 2011 r. sygn. akt II SA/Kr 1288/10 w sprawie ze skargi D. B., E. S., W. B., M. W., S. W., T. G., M. W., S. B., A. R., A. K., A. K., K. S., A. L., K. F., A. R., A. K. oraz A. G. na uchwałę Rady Gminy Zabierzów z dnia 16 lipca 2010 r. nr L/488/10 w przedmiocie zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Zabierzów oddała skargę kasacyjną

**Uzasadnienie**

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie wyrokiem z dnia 27 czerwca 2011 r., sygn. akt II SA/Kr 1288/10 oddalił skargę D. B., i innych na uchwałę Rady Gminy Zabierzów z dnia 16 lipca 2010 r. nr L/488/10 w przedmiocie zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Zabierzów.

W uzasadnieniu wyroku Sąd wskazał, że zaskarżoną uchwałą Rada Gminy Zabierzów uchwaliła zmianę studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Zabierzów.

Pismem z dnia [...] sierpnia 2010 r. E. S., i inni wezwali Radę Gminy Zabierzów do usunięcia naruszenia prawa przedmiotową uchwałą.

Pismem z dnia [...] sierpnia 2010 r. Przewodnicząca Rada Gminy Zabierzów poinformowała wnioskodawców o nieuwzględnieniu ich wezwania.

Pismem z dnia 27 września 2010 r. W. B., i inni wnieśli do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie skargę na powyższą uchwałę Rady Gminy Zabierzów zaskarżając ją w części dotyczącej zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego obejmującej sołectwo A.

Skarżący wnieśli o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w części graficznej obejmującej działki stanowiące ich własność, ewentualnie o uchylenie zaskarżonej uchwały i

przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania. Wskazali, że przedmiotową uchwałą Rada Gminy Zabierzów wyłączyła możliwość przekwalifikowania działek stanowiących własność skarżących, położonych w sołectwie A. i sklasyfikowanych jako tereny rolne na tereny budowlane.

Skarżący są właścicielami następujących działek: W. B. – nr [...], E. S. - nr [...], M. i S. W., - nr [...],[...], T. G. – nr [...], D. B. - nr [...], M. W. - nr [...], S. B. - nr [...], A. R. - nr [...], A. K. – nr [...], K. S. - nr działki [...], A. L. -nr działki [...], K. F. - nr działki [...], A. R. - nr działki [...], A. K. - nr działki [...], A. G. - nr działki [...]. Wszystkie wymienione działki zostały oznaczone według projektu studium jako tereny rolne.

Zdaniem skarżących, studium uwarunkowań może naruszać interes prawny strony, pomimo że nie jest aktem prawa miejscowego, z powodu wymogu zgodności miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ze studium. Wskazali, że w niniejszej sprawie organ administracji dokonując oceny warunków polityki przestrzennej gminy, w tym lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego, nie uwzględnił uwarunkowań wynikających z dotychczasowego przeznaczenia, zagospodarowania i uzbrojenia terenu. Tereny stanowiące własność skarżących są działkami w pełni uzbrojonymi, posiadają dostęp do wody, kanalizacji, linii telefonicznej, prądu oraz gazu. Wszystkie działki przylegają do drogi, przy której zamontowane zostało przez Gminę oświetlenie. Z drogi tej korzystają nieprzerwanie właściciele działek będących stroną w mniejszym postępowaniu. Nadto wskazano, iż działki [...],[...],[...],[...] położone są bezpośrednio przy szosie asfaltowej i nie są przedzielone pasem zieleni jak to błędnie przyjęto i nakreślono w studium. Na działkach nr [...] i nr [...] od wielu lat posadowione są budynki. Tych warunków nie uwzględniono analizując dotychczasowe zagospodarowanie terenu. Ponadto zarzucono, że Rada Gminy uzasadniając swoje stanowisko wyłączające możliwość przekwalifikowania przedmiotowych działek rolnych na działki budowlane, w sposób lakoniczny powołała się na okoliczność, iż działki te położone są w cennych krajobrazowo terenach, nie uzasadniając jednocześnie w jakim zakresie te obszary mogłyby zostać naruszone poprzez przekwalifikowanie w/w działek. Rada Gminy nie uwzględniła dokonując zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego opinii sporządzonych przez Dyрекcję Zespołu Jurajskich Parków Krajobrazowych w Krakowie. Z opinii tej wynika bowiem, iż w oparciu o rozporządzenie Wojewody Małopolskiego nr 83/06 z dnia 17 października 2006 r. w sprawie Tenczyńskiego Parku Krajobrazowego opiniuje się pozytywnie wytyczne architektoniczne i urbanizacyjne dla planowanego zespołu budynków mieszkalnych. Jednocześnie w opinii tej wskazano warunki, który winne być spełnione dla planowanego zespołu budynków. Ponadto Rada Gminy nie uwzględniła również opinii Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Krakowie. W opinii tej przywołując poszczególne działki stanowiące własność osób będących stroną niniejszego postępowania stwierdzono, iż Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Krakowie nie zgłosił żadnych uwag do projektowanego zagospodarowania przedmiotowych działek. Co więcej podzielił on stanowisko Dyrekcji Zespołu Jurajskich Parków Krajobrazowych w Krakowie.

Zdaniem skarżących przyjęte w studium rozstrzygnięcie w stosunku do ich działek ma charakter dowolny. Nieuwzględnienie uwag właścicieli co do przekwalifikowania przedmiotowych działek z terenów rolnych na tereny budowlane nie znajduje uzasadnienia w zebranych opiniach oraz uzbrojeniu terenu i przeznaczeniu na zabudowę mieszkaniową. Na podstawie bowiem zaskarżonego studium zostanie sporządzony plan zagospodarowania przestrzennego. Z kolei plan zagospodarowania przestrzennego stanowi materialnoprawną podstawę do wydania decyzji administracyjnej o pozwoleniu na budowę, na jego podstawie rozpoczynają się procesy inwestycyjne na obszarze, który plan obejmuje, reguluje on status prawny konkretnych nieruchomości. Każda regulacja w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego a następnie miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego prowadząca do ograniczenia możliwości korzystania z nieruchomości, której

właściciel musi się podporządkować wbrew własnej woli, prowadzi do ograniczenia uprawnień właścicielskich chronionych art. 140 k.c. Skarżący stwierdzili zatem, że ich interes prawny ma charakter bezpośredni, konkretny oraz realny.

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy Zabierzów wniosła o jej oddalenie.

Postanowieniem z dnia 27 stycznia 2011 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie odrzucił skargi J. J.-Ł., M. K., K. M., A. P., M. M., I. D., P. D., S. R., P.B., D. W. i K. C.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie rozpoznając przedstawiioną sprawę wskazał, że w pierwszej kolejności zobowiązany był zbadać, czy wniesiona w niniejszej sprawie na podstawie art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 r. (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.), skarga podlega rozpoznaniu przez sąd administracyjny i czy spełnia wymogi formalne.

Sąd stwierdził zatem, że uchwałę w sprawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego niewątpliwie należy zaliczyć do uchwał z zakresu administracji publicznej w rozumieniu art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Skarżący dopełnili również wymogu bezskutecznego wezwania do usunięcia naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia. Skarga została wniesiona przez skarżących z zachowaniem ustawowego terminu.

Następnie koniecznym stało się zbadanie w świetle art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym legitymacji skarżących do zaskarżenia przedmiotowej uchwały. Sąd podkreślił, że do wniesienia skargi w trybie powyższego przepisu nie legitymuje ani sprzeczność z prawem zaskarżonej uchwały, ani też stan zagrożenia naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia. Dopiero zatem naruszenie interesu prawnego lub uprawnienia otwiera drogę do merytorycznego rozpoznania (oceny) uchwały w przedmiocie studium. Ocena ta zaś dotyczy rodzaju naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia skarżącego i w zależności od tego skarga może lub nie może być uwzględniona. Zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem na skarżącym spoczywa obowiązek wykazania się nie tylko indywidualnym interesem prawnym lub uprawnieniem, ale także zaistniałym w dacie wnoszenia skargi, nie w przyszłości, naruszeniem tego interesu prawnego lub uprawnienia. Przy czym – jak podkreślił Sąd - interes prawny skarżącego musi wynikać z normy prawa materialnego kształtującej sytuację prawną wnoszącego skargę.

Następnie Sąd wskazał, że uchwała w przedmiocie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy jest aktem kierownictwa wewnętrznego, które wobec kategorycznego stwierdzenia zawartego w art. 9 ust. 5 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. Nr 80, poz. 217 ze zm.) nie ma charakteru aktu prawa miejscowego.

Wobec powyższego Sąd uznał, że w niniejszej sprawie podstawową kwestią jest odpowiedź na pytanie, czy wpływ studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Zabierzów uchwalonego w dniu 16 lipca 2010 r. na interes prawny skarżącego, jest wpływem tego rodzaju, że można by mówić o naruszeniu tego interesu treścią zaskarżonej uchwały. W ocenie Sądu wpływ oddziaływania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy na sferę interesów prawnych i uprawnień indywidualnych podmiotów należy rozpatrywać w kontekście charakteru analogicznego (choć niewątpliwie o innym zakresie) wpływu aktu będącego następstwem uchwalenia studium, tj. miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W świetle art. 6 ust. 1 i ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym należy stwierdzić, że regulacje

miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego mogą dotyczyć interesu prawnego wynikającego z norm materialnoprawnych kształtujących prawo własności bądź inne prawa, z których wynika tytuł prawny do nieruchomości. W konsekwencji należy stwierdzić, że również regulacje studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy mogłyby ewentualnie dotyczyć interesu prawnego wynikającego z norm materialnoprawnych kształtujących prawo własności bądź inne prawa, z których wynika tytuł prawny do nieruchomości.

Sąd podkreślił, iż w okolicznościach rozpoznawanej sprawy o ile nie budzi wątpliwości okoliczność, że źródłem interesu prawnego skarżących są normy określające prawo własności nieruchomości, o tyle brak jest podstaw do przyjęcia, iż interes prawny skarżących został naruszony zaskarżoną uchwałą. Z regulacji zaskarżonego studium wynika, iż zawarte w nim ustalenia mają charakter wytyczonych przez radę gminy kierunków zagospodarowania przestrzennego. Normy zaskarżonego studium mają zatem charakter tzw. norm kierunkowych lub programowych. Taki charakter norm sprawia, że nie są one zdolne w sposób bezpośredni oddziaływać na sferę praw i obowiązków podmiotów stojących na zewnątrz administracji. Ich oddziaływanie może być wyłącznie pośrednie jako pewna wytyczna dla organu kompetentnego do podjęcia rozstrzygnięcia bezpośrednio wiążącego i mającego charakter normy-reguły. W odniesieniu do procesu planistycznego to właśnie na etapie uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego rada gminy uzyskuje kompetencje do prawotwórczej działalności w ramach władztwa planistycznego, w ramach którego jest uprawniona do kreowania – w granicach upoważnienia ustawowego – norm prawnych bezpośrednio oddziałujących na prawo własności. Zasady (kierunki, cele, programy) wskazane w studium gminnym muszą być rozważane łącznie z zasadami ustawowymi, a przede wszystkim konstytucyjnymi. Zawarte w zaskarżonym studium stwierdzenia takie jak: "wyklucza się wszystkie formy zabudowy" czy "wyklucza się nową zabudowę" należy traktować jako wskazany w studium kierunek (zasadę) działania rady gminy na etapie uchwalania planu, który nie może być traktowany jako nakaz bezwzględnie wiążący i niepodlegający ocenie przez organ planistyczny uchwalający plan. W kontekście powyższej argumentacji – w ocenie Sądu - nie można podzielić stanowiska skarżących w zakresie dotyczącym istnienia ich legitymacji skargowej i uznać, że wykazali oni naruszenie przez kwestionowaną uchwałę ich interesu prawnego lub uprawnienia. Wprawdzie wywodzony z prawa własności interes skarżących jest wyraźnie zindywidualizowany i jest prawnie chroniony, ale trudno byłoby uznać, że został naruszony ustaleniami przedmiotowego studium. W tej konkretnej sprawie uchwalone studium nie zmienia sytuacji prawnoplanistycznej nieruchomości skarżących. To nie z ustaleń zaskarżonego studium, a z aktów prawa powszechnie obowiązującego i wydawanych na ich podstawie indywidualnych aktów administracyjnych mogą wynikać ograniczenia w sposobie korzystania z nieruchomości stanowiącej własność skarżących. Dopiero zatem ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a nie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, kształtują wraz z innymi przepisami sposób wykonywania prawa własności nieruchomości (art. 6 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Wskazane przez skarżących ustalenia spornej uchwały w żaden bezpośredni sposób nie mogą oddziaływać na wykonywanie prawa własności nieruchomości. Mogą ewentualnie oddziaływać w sposób pośredni – jako wiążący kierunkowo element w procesie uchwalania miejscowego planu zagospodarowania. Oddziaływanie to jednak nawet i w tym wypadku nie stanowiłoby z zasady kwalifikowanej ingerencji polegającej na naruszeniu interesu prawnego lub uprawnienia wyprowadzanych z prawa własności.

W tym kontekście – jak również w odniesieniu do stanowiska skarżących – Sąd zwrócił uwagę na wzajemne prawne relacje pomiędzy studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy a miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Skarżący wywodzą swoją legitymację z faktu, że zaskarżona uchwała zdeterminuje przyszłe ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W chwili podejmowania zaskarżonej

uchwały związku pomiędzy studium a planem określał art. 9 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zgodnie z którym ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych, art. 17 pkt 4 cyt. ustawy, zgodnie z którym podczas sporządzania projektu planu miejscowego organ gminy zobowiązany był uwzględniać ustalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, oraz art. 20 ust. 1 tej ustawy stanowiący, że rada gminy uchwała miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego po stwierdzeniu jego zgodności z ustaleniami studium. W orzecznictwie podkreślano, że owa zgodność planu ze studium nie może być rozumiana ogólnie i nie może oznaczać wyłącznie spójności rozwiązań ze studium. W doktrynie zaś i orzecznictwie prezentowano stanowisko, iż studium jest aktem kierunkowym wskazującym jedynie na kierunki zagospodarowania przestrzennego o dużym stopniu ogólności i zgodność planu ze studium nie oznacza bezrefleksyjnego powielenia 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.

Wskazany powyżej związek pomiędzy planem miejscowym a studium gminnym skłonił Sąd do rozważenia i z tego punktu widzenia kwestii legitymacji skarżących w niniejszej sprawie. W ocenie Sądu ten ściślejszy związek nie miał wpływu ani na prawny charakter studium gminnego, ani na wpływ tego studium na sferę praw i interesów skarżącego. W tej konkretnej sytuacji organ planistyczny został wprawdzie ściślej związany kierunkami zagospodarowania przestrzennego określonymi w zaskarżonej uchwale, pozostał to jednak nadal związek pomiędzy normami-zasadami określonymi w studium a władztwem planistycznym rady gminy uchwalającej plan miejscowy ze wszystkimi konsekwencjami wynikającymi z tego stanu rzeczy, a opisanymi wyżej. Silniejszy wpływ norm kierunkowych na sposób korzystania z władztwa planistycznego przez radę gminy uchwalającą plan nie przekreśla charakteru powyższej relacji. Charakter tego powiązania w zestawieniu z przeprowadzoną wyżej analizą kwestionowanych przez skarżących ustaleń zaskarżonej uchwały prowadzi do wniosku, że zaskarżone studium nie było w stanie bezpośrednio i realnie naruszyć interesu prawnego bądź uprawnień skarżących. Żaden przepis obowiązującego prawa w chwili uchwalania i zaskarżania przedmiotowego studium, jak i w chwili obecnej, nie daje podstaw, aby uznać normy zaskarżonego studium jako bezwzględnie obowiązujące normy-reguły wykraczające poza katalog kierunków zagospodarowania przestrzennego i bezpośrednio determinujące treść miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Żaden przepis obowiązującego prawa – w tym art. 9 ust. 4, art. 17 pkt 4 i art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – nie zawiera norm pozwalających traktować regulacje zaskarżonego studium jako materialnoprawne podstawy aktu normatywnego jakim jest plan miejscowy.

Na marginesie powyższych rozważań Sąd podkreślił, że w wyniku nowelizacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym na mocy ustawy 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. z 2010 r. Nr 130, poz. 871) związku pomiędzy studium a planem miejscowym zostały przez ustawodawcę ponownie znacznie rozluźnione. Zgodnie bowiem z art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym rada gminy jest obowiązana do zbadania, czy ustalenia projektu planu nie naruszają ustaleń studium, a nie do ustalania istnienia zgodności z ustaleniami studium.

Sąd podkreślił, że zaskarżona uchwała stanowi jeden z etapów poprzedzających uchwalenie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w Gminie Zabierzów, ale nie obliguje do uchwalenia planów zagospodarowania przestrzennego. Ocena relacji pomiędzy treścią zaskarżonego studium a interesem prawnym lub uprawnieniem skarżących w oparciu o art.

101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym powinna mieć charakter obiektywny i niezależny od tego, czy rada gminy zdecyduje się na uchwalenie planu miejscowego, czy też nie. W sprawie ze skargi na studium gminne Sąd nie ma też kompetencji do kontrolowania zgodności z prawem planu miejscowego uchwalonego na podstawie studium. Niemniej jednak charakter zaskarżonej uchwały i przeanalizowana wyżej treść kwestionowanych przez skarżących regulacji tej uchwały wskazują, że nie naruszała ona w sposób bezpośredni i realny interesu prawnego lub uprawnienia skarżących. Na skutek podjęcia zaskarżonej uchwały nie ulega zmianie przeznaczenie jakichkolwiek działek, w tym również działek należących do skarżących.

Konkludując, Sąd wskazał, że analizując stan faktyczny i prawny niniejszej sprawy nie stwierdził naruszenia interesu prawnego skarżących zaskarżoną uchwałą. Powyższe stwierdzenie wykluczało możliwość zbadania zarzutów skargi oraz dokonania oceny zgodności z prawem zaskarżonego studium. Wskazując na powyższe Sąd oddalił skargę na podstawie art. 151 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.).

Skargi kasacyjne od powyższego wyroku wnieśli M. i S. W., reprezentowani przez adwokata, A. G., reprezentowany przez adwokata, oraz A. i A. K., reprezentowani przez adwokata. We wszystkich złożonych w sprawie skargach kasacyjnych podniesiono tożsame zarzuty, tj.:

1. naruszenie prawa materialnego, a to:

- art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym poprzez jego nieprawidłowe zastosowanie i uznanie, że skarżący nie posiadali legitymacji skargowej w trybie art. 101 ust. 1 ww. ustawy,
- art. 9 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez jego błędną wykładnię i przyjęcie, że regulacje studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego nie prowadzą do realnego naruszenia interesu prawnego skarżących.

2. naruszenie przepisów postępowania w stopniu mającym istotny wpływ na wynik sprawy, a to:

- art. 77 i art. 80 k.p.a. poprzez dowolną ocenę zebranego w sprawie materiału dowodowego, w szczególności w zakresie oceny sytuacji prawnej skarżących powstałej w wyniku podjęcia uchwały w sprawie uchwalenia Zmiany Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Zabierzów,
- art. 7 k.p.a. poprzez pominięcie przez organ administracyjny istotnego interesu obywateli.

Wskazując na powyższe wniesiono o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Krakowie do ponownego rozpoznania, ewentualnie uchylenie zaskarżonego wyroku i rozpoznanie skargi poprzez uchylenie uchwały Rady Gminy Zabierzów i przekazanie sprawy organowi administracji do ponownego rozpoznania. Ponadto wniesiono o zasądzenie na rzecz skarżących zwrotu kosztów postępowania według norm przepisanych.

W odpowiedzi na skargi kasacyjne Gmina Zabierzów wniosła oddalenie tych skarg.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej. Skargi kasacyjne A. i A. K., M. i S. W. i A. G. nie mają uzasadnionych podstaw, a tym samym nie

mogły zostać uwzględnione. Skargi te są jednobrzmiące i podnoszą zarzuty procesowe – naruszenia art. 77, art. 80 i art. 7 k.p.a. oraz zarzuty naruszenia prawa materialnego – art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz.1591 ze zm.) oraz art. 9 ust. 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. Nr 80, poz. 717 ze zm.). Zarzuty procesowe są oczywiście niezasadne, w procedurze uchwałodawczej regulującej tryb podejmowania uchwał przepisy kodeksu postępowania administracyjnego, służące załatwianiu indywidualnych spraw w drodze decyzji administracyjnych, nie mają żadnego zastosowania.

Nie są zasadne także zarzuty naruszenia prawa materialnego poprzez nieprawidłowe zastosowanie art. 101 ust. 1 u.s.g. oraz poprzez błędną wykładnię – art. 9 ust. 4 u.p.z.p. Zaskarżanie uchwał i zarządzeń w trybie art. 101 ust. 1 u.s.g. następuje w trybie szczególnym, odmiennym od trybu określonego w przepisach Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Legitymacja skargowa do zaskarżenia uchwał i zarządzeń wymaga wykazania naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia postanowieniami zaskarżanego aktu, a nie tylko interesu prawnego czy interesu faktycznego. Orzecznictwo sądowe jest zgodne co do tego, że naruszenie to musi istnieć w dacie wnoszenia skargi, a nie w przyszłości, musi być bezpośrednie i realne. W tej konkretnej sytuacji uchwalone studium nie zmienia sytuacji prawnej skarżących. Ewentualnie naruszony interes prawny skarżących musi przy tym wynikać z konkretnej normy prawa materialnego. Zgodzić się należy, że postanowienia studium w określony sposób mogą pośrednio (bo nie wprost, z uwagi na wewnętrzny charakter norm studium) oddziaływać na interes prawny lub uprawnienie właścicieli nieruchomości. Bezpośrednie kształtowanie przez studium sytuacji prawnej właścicieli nieruchomości może mieć miejsce jedynie w wyjątkowych przypadkach, trudnych do wykazania. Charakter studium i zakres związania rady gminy jego postanowieniami co do zasady nie kształtuje sytuacji prawnej właścicieli nieruchomości, taką rolę kształtującą mają jedynie postanowienia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Jako naruszony wskazali skarżący w skardze kasacyjnej art. 9 ust. 4 u.p.z.p. stanowiący, że ustalenia studium są wiążące dla rady gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. Ten przepis nie kształtuje sytuacji właścicieli nieruchomości, sam przez się nie może zatem stanowić o naruszeniu ich interesu prawnego. Znowelizowany zaś art. 20 ust. 1 stanowi obecnie, że rada musi jedynie badać czy ustalenia projektu planu nie naruszają ustaleń studium. Ponadto uchwalenie miejscowego planu nie jest obligatoryjne, a w sytuacji jego braku to decyzje o warunkach zabudowy, dla których wydania studium jako akt polityki o charakterze wewnętrznym nie może stanowić podstawy prawnej, determinują sposób wykonywania prawa własności nieruchomości.

Zważywszy na powyższe, na podstawie art. 184 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 270), orzeczono jak w sentencji.