



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 10 października 2014 r.

Poz. 4304

WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 224/14 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 30 maja 2014 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędzia WSA Olga Białek

Sędziowie:

Sędzia NSA Andrzej Wawrzyniak

Sędzia WSA Anna Siedlecka (sprawozdawca)

Protokolant

Edyta Forysiak

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 30 maja 2014 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Gminy Rudna

z dnia 14 listopada 2012 r. nr XIV/145/2012

w przedmiocie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obrębów Mleczno i Toszowice oraz terenów górniczych położonych w obrębie Mleczno

I. stwierdza nieważność § 2 ust. 2 pkt 7, § 2 ust. 5 pkt 1 we fragmencie „w oparciu o warunki określone przez operatora sieci” oraz § 2 ust. 5 pkt 2 we fragmencie „na warunkach określonych przez właściciela sieci” zaskarżonej uchwały;

II. oddala skargę w pozostałej części;

III. stwierdza, że zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu w zakresie opisanym w pkt I;

IV. zasądza od Gminy Rudna na rzecz Wojewody Dolnośląskiego 240 zł (słownie: dwieście czterdzieści złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie

Rada Gminy Rudna podjęła w dniu 14 listopada 2012 r. uchwałę Nr XIV/145/2012 w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obrębów Mleczno i Toszowice oraz terenów górniczych położonych w obrębie Mleczno, uchwalonego uchwałą Nr XXIII/140/04 Rady Gminy Rudna z dnia 30 czerwca 2004 r., dla działki nr 134 w obrębie Toszowice. W podstawie prawnej uchwały podano art. 7 ust. 1 pkt 1 i art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.), art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2012 r. poz. 647) oraz uchwałę Nr X/101/2012 Rady Gminy Rudna z dnia 28 marca 2012 r.

Wojewoda Dolnośląski wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu skargę na powyższą uchwałę. Organ nadzoru zarzucił, że uchwała w sposób istotny narusza art. 9 ust. 4, art. 14 ust. 5, art. 15 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 5 i 11 oraz art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Z tych względów skarżący wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały oraz o zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

Skarżący podniósł, że uchwała określa plan zagospodarowania tylko jednej działki (nr 134 w obrębie Toszowice na terenie gminy Rudna). Przeprowadzając postępowanie nadzorcze, organ nadzoru wystąpił do gminy z zapytaniem o przeznaczenie tej działki w studium uwarunkowań. W dniu 7 grudnia 2012 r. zastępca wójta gminy oświadczył, iż teren ten w studium uwarunkowań przeznaczony jest na tereny zabudowy siedliskowej z przewagą zabudowy zagrodowej, oznaczone symbolem MR. Tymczasem według przedmiotowego planu zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z § 2 ust. 1 uchwały, dla tej działki przeznaczono funkcję zabudowy wielorodzinnej i jednorodzinnej z dopuszczeniem nieuciążliwych usług. Tym samym, zmieniając przeznaczenie działki, rada gminy nie tylko nie dochowała obowiązku zgodności zapisów planu zagospodarowania przestrzennego ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, ale także zaprzeczyła swoim wcześniejszym intencjom ochrony środowiska i ładu przyrodniczego.

W ocenie skarżącego w art. 9 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ustawodawca zawarł wyraźny zapis, zgodnie z którym ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. Zatem studium stanowi ogólne kierunki zagospodarowania przestrzennego a plan podjęty na jego podstawie musi je uszczegóławiać, a nie być z nimi sprzeczny. Analizując wielkość zmiany przeznaczenia dla przedmiotowej działki należy również zwrócić uwagę na zapis pkt 3 prognozy oddziaływania na środowisko załączonej do projektu planu zagospodarowania przestrzennego (w dokumentacji planistycznej do przedmiotowej uchwały). Zgodnie z nim, celem zmiany planu jest zmiana dotychczasowej funkcji terenu „światlica wiejska” na funkcje mieszkaniowe oraz intensyfikacja zabudowy działki.

Zdaniem skarżącego rada zamieszczając zapisy o przeznaczeniu tej działki na tereny zabudowy siedliskowej z przewagą zabudowy zagrodowej postanowiła zgodnie z § 3 pkt 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 75 poz. 690) o fakcie, iż na jej terenie będą dominowały budynki mieszkalne, budynki gospodarcze lub inwentarskie w rodzinnych gospodarstwach rolnych, hodowlanych lub ogrodniczych oraz w gospodarstwach leśnych. Tymczasem postanawiając, iż ten teren ma pełnić funkcje zabudowy wielorodzinnej i jednorodzinnej z dopuszczeniem nieuciążliwych usług ograniczyła funkcję działki do funkcji mieszkalnej, wyłączając możliwość funkcje rolne, hodowlane lub ogrodnicze. Tym samym należy uznać, iż zgodnie z powyższą argumentacją rada gminy naruszyła ideę zgodności miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ze studium. W ocenie skarżącego stwierdzenie nieważności planu w całości powinno wynikać z naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 5 i 11 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Abstrahując od wcześniejszych rozważań na temat zgodności planu ze studium, przedmiotowa uchwała stanowi dużą zmianę zagospodarowania terenu. Wcześniej były to tereny, na których w rzeczywistości znajdowała się m.in. światlica wiejska, czyli niewątpliwie miejsce dostępne dla szerokiej publiczności - przestrzeń publiczna. Przedmiotową uchwałą wprowadzono zmianę przeznaczenia terenu na teren, który tej funkcji realizował nie będzie, albo będzie w znacznie mniejszym stopniu. Brak informacji na temat wymagań wynikających z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych jest nie tylko brakiem, który

w zgodnie z art. 15 ust. 2 ustawy powinien rzutować na nieważność planu, ale również w świetle wcześniejszej funkcji terenu, powinien jednoznacznie określać rzeczywiste intencje rady gminy. Ponadto, jak już wcześniej wspomniano, działka ta przeznaczona jest na głęboką rozbudowę i modernizację, w związku z czym niezbędne jest określenie, zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 11 sposób i termin tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów.

W ocenie wojewody przedmiotowa uchwała nie zawiera również innego elementu, który według art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy powinna zawierać, to jest granic i sposobów zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie odrębnych przepisów, w tym terenów górniczych, a także obszarów szczególnego zagrożenia powodzią oraz obszarów suwania się mas ziemnych. Akurat ten przepis nie dotyczy przedmiotowej działki, gdyż zdaniem organu nadzoru w tej jednostkowej sytuacji określenie tego elementu nie jest wymagane. Niemniej jednak stan faktyczny uzasadnia określenie przywołanych elementów z 15 ust. 2 pkt 5 i 11. Nawet jeśli rada gminy nie planuje dokonania określonych w art. 15 ust. 2 ustawy czynności, powinna o tym oznajmić w planie miejscowym, w szczególności w wypadkach, które bezpośrednio wiążą się ze zmianą ukształtowanej już świadomości społeczeństwa odnośnie do tego terenu (zmiana atrybutu miejsca publicznego).

Ponadto organ nadzoru zwrócił uwagę na inne istotne naruszenia prawa w zaskarżonej uchwale. Mocą § 2 ust. 2 pkt 7 uchwały postanowiono, że w wypadku, gdy działka nie posiada dostępu do drogi publicznej lub wewnętrznej dopuszcza się tworzenie dróg wewnętrznych lub ustanowienie służebności drogowej. Zdaniem organu nadzoru brak jest kompetencji organu do regulowania kwestii służebności w planie miejscowym. Nadto mocą § 2 ust. 5 pkt 1 i 2 uchwały postanowiono, że zaopatrzenie w wodę i energię elektryczną ustala się w oparciu o warunki wydane przez operatora oraz właściciela sieci. Zdaniem skarżącego również w tym wypadku wskazane uregulowania uchwały wykraczają poza przyznaną kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad dotyczących modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej wyrażoną w art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Odpowiadając na skargę strona przeciwna podzieliła pogląd skarżącego w zakresie uznania, że § 2 ust. 5 pkt 1 i 2 w części naruszają przyznaną radzie kompetencję. Wobec tego wniosła o stwierdzenie nieważności części § 2 ust. 5 pkt 1 i 2 dotyczącej zapisów o treści: w § 2 ust. 5 pkt 1 „w oparciu o warunki określone przez operatora sieci” i w § 2 ust. 5 pkt 2 „i na warunkach określonych przez właściciela sieci”.

W pozostałym zakresie organ gminy wniósł o stwierdzenie zgodności z prawem zaskarżonej uchwały. Wyjaśniono przy tym, że Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Rudna uchwalone zostało uchwałą Nr XXXVII/280/98 Rady Gminy Rudna z dnia 18 czerwca 1998 r. na mocy ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 ze zm.), w związku z czym forma zapisów ustaleń studium znacznie odbiega od standardów obowiązujących w chwili obecnej. Od roku 2003 w zakresie sporządzania planów zagospodarowania przestrzennego i studiów gmin, obowiązują ustalenia zawarte w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 2003 roku i odpowiednie przepisy wykonawcze. Powyższe akty prawne standaryzują formę zapisu planów i studiów gmin, stanowiąc równocześnie wymóg ich kompatybilności. W praktyce oznacza to stosowanie tych samych symboli i kolorów w studium i planach oraz części tekstowej dla oznaczenia poszczególnych funkcji terenów, co znacznie ułatwia stwierdzenie zgodności lub niezgodności ustaleń planu ze studium.

Uchwalone w 1998 roku studium gminy Rudna jest opracowaniem nietypowym, co wyraża się między innymi brakiem odniesienia w części tekstowej do symboli zastosowanych w rysunku planu jak również używaniem niestandardowych określeń dla funkcji terenu (np. tereny siedliskowe). W tej sytuacji jedynym sposobem stwierdzenia zgodności planu ze studium pozostaje interpretacja zapisu funkcji terenu, umieszczonego w legendzie rysunku planu, który brzmi: „MR - tereny siedliskowe z przewagą zabudowy zagrodowej”. Należy zaznaczyć, że symbolem MR oznaczony został cały teren zainwestowany w miejscowości Toszowice (z wyjątkiem boiska sportowego), a nie tylko działka nr 134, dla której uchwalono zmianę planu. Zastosowanie określenia „tereny siedliskowe” informuje że jest to obszar przeznaczony na tereny mieszkaniowe, natomiast użycie sformułowania „z przewagą zabudowy zagrodowej” wskazuje jednoznacznie, iż oprócz terenów przeznaczonych na zabudowę zagrodową dopuszczalna jest realizacja innej zabudowy mieszkaniowej, czyli jednorodzinnej lub wielorodzinnej. W świetle powyższej analizy przedmiotowego zapisu, zarzut niezgodności planu z ustaleniami studium

nie znajduje uzasadnienia. Zarzut utraty przez działkę funkcji rolnej, należy uznać za prawdziwy, stwierdzając równocześnie, że jest to zgodne z zapisem studium.

Dalej wyjaśniono, że wysoki stopień uogólnienia zapisów w studiach gmin sporządzonych przed wejściem w życie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w 2003 roku nie jest kwestionowany i powszechnie stosowany. W konkluzji należy zwrócić uwagę na fakt, że literalna zgodność z prawem, a także zasady obowiązujące w interpretacji prawa (np. zakaz domniemania kompetencji, czy zakaz domniemania kompetencji przez analogię), a zasady interpretacji zapisów studium, różnią się w sposób zasadniczy. O ile w pierwszym wypadku sprawa jest bezdyskusyjna i jednoznaczna, to ze względu na skomplikowaną materię jaką stanowi ustalenie zapisów studium ich właściwe odczytywanie wymaga rozszerzonej interpretacji oraz znajomości zagadnień z dziedziny urbanistyki.

W dalszej części odpowiedzi na skargę dodano, że obowiązek uwzględnienia w planie wymagań wynikających z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych, określony został w art. 15 ust. 2 pkt 5 ustawy i zgodnie z intencją ustawodawcy, wyszczególnione w nim elementy zagospodarowania wymagające uwzględnienia w planie, dotyczą stanu projektowanego zainwestowania, a nie istniejącego i przeszłego. W wypadku działki nr 134 jest to zabudowa jednorodzinna i wielorodzinna, która nie stanowi przestrzeni publicznej. Fakt, że kiedyś funkcjonowała na tym terenie świetlica wiejska, w tym wypadku nie ma żadnego znaczenia. Tytułem informacji należy dodać, że świetlica wiejska w nomenklaturze urbanistycznej też nie jest przestrzenią publiczną. W związku z powyższymi uwarunkowaniami, zarzut nieuwzględnienia w planie wymogów zawartych w przepisie art. 15 ust. 2 pkt 5 jest bezpodstawny i nieuzasadniony.

Następnie wskazano, że obowiązek uwzględnienia w planie sposobu i terminu tymczasowego zagospodarowania określony został w art. 15 ust. 2 pkt 11 ustawy i zrealizowany został w zaskarżonej uchwale poprzez ustalenia § 4 w brzmieniu „§4. Do czasu podjęcia działalności inwestycyjnej, ustala się dotychczasowy sposób użytkowania terenu”. Powyższe ustalenie w sposób wyczerpujący i jednoznaczny określa wymóg z art. 15 ust. 2 pkt 11 ustawy, a zarzuty wojewody są bezzasadne.

Kolejno podano, że obowiązek ustalenia w planie zasad powiązań komunikacyjnych wynika z art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy oraz § 4 pkt 9 lit. b rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z intencją ustawodawcy, rada gminy poprzez ustalenia w planie, ma obowiązek w skazania sposobu połączenia projektowanych działek budowlanych z zewnętrznym układem komunikacyjnym. W wypadku kiedy istnieje ewentualność wydzielenia w przyszłości działki budowlanej bez dostępu do drogi, plan zagospodarowania przestrzennego dopuszcza możliwość ustanowienia służebności drogowej. Dopuszczenie tej możliwości wskazuje jedynie możliwy sposób rozwiązania, co nie jest tożsame z nakazywaniem czy „wnikaniem w stosunek cywilny”, jak sugeruje skarga. Brak zapisu w planie o służebności drogowej, w przyszłości będzie skutkował brakiem możliwości wydzielenia działki.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu wyrokiem z dnia 8 maja 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 113/13, po rozpoznaniu niniejszej sprawy w punkcie I. stwierdził nieważność § 2 ust. 5 pkt 1 we fragmencie „w oparciu o warunki określone przez operatora sieci” oraz § 2 ust. 5 pkt 2 we fragmencie „na warunkach określonych przez właściciela sieci” zaskarżonej uchwały; w punkcie II. oddalił skargę w pozostałej części; w punkcie III. zasądził od Rady Gminy Rudna na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240 złotych zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.

Skargę kasacyjną od tego wyroku wywiódł Wojewoda Dolnośląski. W efekcie jej rozpoznania Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 21 listopada 2013 r., sygn. akt II OSK 1964/14, uchylił zaskarżony wyrok i przekazał sprawę Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu we Wrocławiu do ponownego rozpoznania. W uzasadnieniu podano, że przedłożone Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu przez sąd I instancji wraz ze skargą kasacyjną akta planistyczne nie zawierają rysunku studium, dołączony zaś uproszczony rysunek studium będący załącznikiem nr 1 do zaskarżonej uchwały z uwagi na swą skalę i brak oznaczeń oraz legendy, nie mógł stanowić punktu odniesienia dla dokonania kontroli przyjętych w zaskarżonej uchwale rozwiązań dotyczących działki nr 134 w obrębie Toszowice. Ponadto, jak wynika z przedstawionych akt, rysunek studium w swym opisie wskazuje na uchwałę Rady Gminy Rudna Nr XXXVII/280/98 z dnia 18 czerwca 1998 r. Natomiast z załącznika Nr 2 do zaskarżonej uchwały wynika, iż uchwała Rady Gminy Rudna w przedmiocie studium podlegała zmianom w 2005 r., 2008 r., 2010 r. i 2011 r. Brak wyjaśnienia powyższego oraz wskazana niekompletność akt rzutuje na dopuszczalność

dokonania oceny, jak i wydania orzeczenia w niniejszej sprawie. Wobec powyższych uchybień, sąd II instancji uznał, że brak było możliwości skontrolowania procedury planistycznej i przyjętych rozwiązań i w konsekwencji uznania, iż „z przedstawionej dokumentacji nie wynika, aby zaskarżona uchwała zapadła z naruszeniem Studium”. Takie stwierdzenie zawarte w uzasadnieniu wyroku sądu wojewódzkiego, wobec braku kompletu dokumentów składających się na studium obowiązujące w dacie procedowania, uznano za przedwczesne.

Przystępując do ponownego rozpoznania sprawy Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu wezwał organ do doręczenia barwnego i czytelnego załącznika nr 1 do zaskarżonej uchwały oraz barwnego i czytelnego rysunku studium. Nadto wezwano do wyjaśnienia i dołączenia stosownych uchwał w zakresie tego, że rysunek studium w swym opisie wskazuje na uchwałę Rady Gminy Rudna Nr XXXVII/280/98 z dnia 18 czerwca 1998 r., natomiast z załącznika nr 2 do zaskarżonej uchwały wynika, że uchwała w sprawie studium podlegała zmianom w 2005 r., 2008 r., 2010 r. i 2011 r. – wezwano do wyjaśnienia, jakie to były zmiany i dołączenia stosownych uchwał. Żądane dokumenty i wyjaśnienia nadesłano pismem z dnia 18 kwietnia 2014 r. (k. 93 akt sądowych).

Na rozprawie przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym we Wrocławiu w dniu 30 maja 2014 r. pełnomocnik strony skarżącej poparła skargę i wnioski w niej zawarte. Pełnomocnik organu wniósł o oddalenie skargi, podkreślając, że kwestionowane zapisy uchwały nie są sprzeczne ze studium zagospodarowania przestrzennego.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:

Na podstawie art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 z późn. zm.) sądy te sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej oraz rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego, a kontrola ta jest sprawowana pod względem zgodności z prawem.

W granicach tak określonych kompetencji, Wojewódzki Sąd Administracyjny w toku podjętych czynności rozpoznawczych ocenia prawidłowość zastosowania w postępowaniu administracyjnym przepisów obowiązującego prawa materialnego i procesowego oraz trafność ich wykładni.

Wykonywana przez sądy administracyjne kontrola administracji publicznej obejmuje również orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej oraz na akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej (art. 3 § 1 w związku z § 2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi - Dz. U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.).

Po myśli art. 147 § 1 powyższej ustawy, Sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

Zgodnie z przepisem art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.), uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90. Z kolei przepis art. 93 ust. 1 powoływanej ustawy stanowi, że po upływie terminu wskazanego w art. 91 ust. 1 organ nadzoru nie może we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy. W tym przypadku organ nadzoru może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego.

Z takim właśnie przypadkiem mamy do czynienia w rozpatrywanej sprawie.

Wskazać należy, że w stanowieniu aktów prawa miejscowego organy samorządu terytorialnego związane są ramami stworzonymi przez ustawy. W doktrynie występuje przekonanie, że prawo miejscowe ma charakter wyłącznie wykonawczy w stosunku do ustaw. W Konstytucji RP brak jest delegacji prawotwórczych dla organów samorządowych. Trafna więc jest teza, że samorząd terytorialny nie posiada pozycji autonomicznej, lecz jest jedynie formą zdecentralizowanej administracji (por. W. Kisiel, Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce, Warszawa 2003, s. 84). Decentralizacja procesu tworzenia przepisów

wykonawczych do ustaw, w postaci prawa miejscowego, zakłada co prawda zróżnicowanie ich treści, ale to zróżnicowanie może sięgnąć do granic wyznaczonych przez prawo (por. D. Dąbek, Prawo miejscowe, Warszawa 2007, s. 259).

W niniejszej sprawie Wojewoda Dolnośląski wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały jako niezgodnej przepisami prawa, w tym w szczególności z ustaleniami Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Rudna.

Dlatego też, z uwagi na rodzaj zarzutów, zwrócić należy przede wszystkim uwagę na unormowania określające stosunek studium do planu miejscowego oraz na konsekwencje prawne wynikające z rozbieżności między tymi aktami.

Zgodnie z art. 3 ust. 1 u.p.z.p., kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, należy do zadań własnych gminy.

Kontrola sądu administracyjnego w tym przedmiocie nie może dotyczyć oceny celowości czy słuszności dokonywanych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego rozstrzygnięć, lecz ograniczać się musi jedynie do badania zgodności z prawem podjętej uchwały, a zwłaszcza przestrzegania zasad planowania oraz określonej ustawą procedury planistycznej.

W ocenie Sądu istota sporu w tej sprawie sprowadza się do określenia znaczenia relacji między studium a planem miejscowym, a w szczególności stopnia związania lokalnego prawodawcy ustaleniami studium.

Tak więc organ stanowiący gminy, jako twórca polityki przestrzennej gminy, dokonuje autointerpretacji uchwalonego przez siebie studium w zakresie oceny projektu planu miejscowego. Jedną z podstawowych reguł sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego jest przestrzeganie zasady aby treść tego planu - w stanie faktycznym i prawnym niniejszej sprawy - była zgodna z ustaleniami studium (art. 20 u.p.z.p. w brzmieniu do dnia 21 października 2010 r.). Według art. 4 ust. 2 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.2010.130.871), do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, w stosunku do których podjęto uchwałę o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany planu lub studium, a postępowanie nie zostało zakończone do dnia wejścia w życie ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe. Taka sytuacja występuje w niniejszej sprawie, gdzie Rada Gminy Rudna była obowiązana stwierdzić zgodność uchwalanego planu miejscowego ze studium, co też uczyniła (dowód: załącznik nr 2 do uchwały Nr XIV/145/2012 Rady Gminy Rudna z dnia 14 listopada 2012 r.).

Obowiązek zgodności postanowień planu z ustaleniami studium wynika z art. 15 ust. 1 ("wójt sporządza projekt planu zgodnie z zapisami studium"), a także art. 20 ust. 1 u.p.z.p. (w poprzednim brzmieniu), w którym ustawodawca wyraźnie zaznaczył, że uchwalany plan ma być zgodny z ustaleniami studium. Stosownie natomiast do treści art. 9 ust. 4 tej ustawy ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. Przepis ten stanowi zatem o związaniu lokalnego prawodawcy ustaleniami studium przy sporządzaniu i uchwalaniu planu miejscowego.

Stopień związania planów ustaleniami studium zależy zatem w dużym stopniu od brzmienia ustaleń studium. Jednym z założeń polityki przestrzennej gminy jest stopień związania planowania miejscowego przez ustalenia studium, który może być, w zależności od szczegółowości ustaleń studium - silniejszy lub słabszy ("Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz. C.H. Beck 2009 r. pod red. Z. Niewiadomskiego).

Rację ma skarżący, że postanowienia studium są dla organu sporządzającego plan wiążące (art. 9 ust. 4 u.p.z.p.) co oznacza, że zapisy planu nie mogą doprowadzać do modyfikacji kierunków zagospodarowania przewidzianego w studium lub też tego zagospodarowania wykluczyć.

Niemniej aby ocenić czy uchwalony plan miejscowy jest zgodny z ustaleniami studium, należy dokonać interpretacji wszystkich zapisów studium odnoszących się do przedmiotowego terenu a nie tylko zapisu części graficznej oznaczonej symbolem „MR – tereny siedliskowe z przewagą zabudowy zagrodowej”. Otóż sięgając do części tekstowej cytowanego studium zatwierdzonym uchwałą Nr XXXVII/280/98 Rady Gminy Rudna z dnia 18 czerwca 1998 r. w sprawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Rudna, w części II Tekst Studium w pkt 9 „Komentarz i objaśnienia do części

graficznej” w ppkt 9.1.11 zapisano: „Granice terenów siedliskowych – wyznaczają obszary, poza które zabudowa mieszkaniowa nie powinna wykraczać. W granicach terenów siedliskowych mieści się zabudowa istniejąca oraz rezerwy terenów umożliwiające rozwój mieszkalnictwa w poszczególnych wsiach na skalę lokalną. Granice te powinny wyznaczać zasięg terytorialny zobowiązań Gminy wobec mieszkańców w zakresie wyposażenia wsi w infrastrukturę techniczną.” Tak określone przez Radę Gminy granice terenów siedliskowych odnoszą się do oznaczonego w części graficznej planu określonego obszaru (terenu). Normodawca gminny wskazał wyraźnie w tekście planu oznaczonego symbolem **MWMN**, że te obszary odnoszą się do zabudowy mieszkaniowej (wielorodzinnej i jednorodzinnej) z dopuszczeniem nieuciążliwych usług. W granicach terenów siedliskowych oznaczonych – **MR** (tak zostały określone w studium) mieści się bowiem zabudowa zarówno istniejąca jak i stanowiąca rezerwy pod rozwój mieszkalnictwa na skalę lokalną. Teren oznaczony w studium jako MR, jest to duży obszar obejmujący wieś Toszowice, w tym **działkę nr 134**. Na tym terenie jako całości a nie tylko na konkretnej działce geodezyjnej istnieje możliwość zabudowy mieszkaniowej na skalę lokalną. Rada Gminy wprowadzając w 1998 r. do zapisów studium możliwość zabudowy mieszkaniowej posłużyła się terminem „terenu siedliskowego”, czyli obszaru na którym możliwa będzie realizacja budownictwa mieszkaniowego na skalę lokalną. Przy takim brzmieniu zapisu studium należy ustalić, czy wprowadzone zaskarżoną uchwałą przeznaczenie terenu dla działki nr 134 jako funkcja podstawowa – zabudowa wielorodzinna i jednorodzinna jest zgodna z ustaleniami studium, czy też wyklucza możliwość takiego przeznaczenia. Zdaniem Sądu możliwość ustalenia na wymienionej działce zabudowy wielorodzinnej i jednorodzinnej jest zgodne z zapisami studium, gdyż w ramach budownictwa mieszkaniowego mieści się niewątpliwie zarówno zabudowa wielorodzinna jak i jednorodzinna.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyroku z dnia 7 marca 2013 r., sygn. akt II SA/Op 418/12 (LEX nr 1303558) stwierdził, że „określona w art. 20 u.p.z.p. zgodność planu nie może być traktowana jako zgodność dosłowna, gdyż pozbawiłoby to sensu istnienia dwóch odrębnych aktów planistycznych. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego jest odmiennym aktem od miejscowego planu, tworzonym na podstawie innej procedury, o charakterze bardziej ogólnym od planu miejscowego. Z natury rzeczy plan jest więc bardziej szczegółowy od studium, może konkretyzować jego ustalenia, a także operuje rysunkiem (mapą) o zupełnie innej skali, co często nie pozwala na proste porównanie obu dokumentów. Kategoria ustawowa "zgodności" studium i planu powinna być traktowana elastycznie i powinna być analizowana zawsze dla konkretnego studium i konkretnego planu. Nadto stopień związania miejscowego planu studium jest uzależniony od szczegółowych zapisów studium, co oznacza, że związanie może być silniejsze bądź słabsze, jednakże zawsze odnosi się to do kwestii podstawowego przeznaczenia terenu, a nie rozwiązań precyzujących powyższe kwestie.” Sąd w składzie rozpoznającym niniejszą sprawę w całości podziela powyższy pogląd, którego sens potwierdza rozumowanie tutejszego Sądu co do zgodności uchwalonego planu miejscowego ze studium. W tym zakresie Rada Gminy Rudna nie naruszyła prawa.

Nie jest zasadny także zarzut naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 5 i 11 u.p.z.p. dotyczący braku zamieszczenia w m.p.z.p. dla działki nr 134 wymagań wynikających z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznej. Zgodzić się należy z Radą Gminy Rudna, że wymagania te nie dotyczą wskazanej działki, na której w przeszłości funkcjonowała świetlica wiejska. Na tym małym terenie obejmującym jedną działkę zamiarem Rady Gminy było ustalić podstawową funkcję zabudowy mieszkaniowej z dopuszczeniem nieuciążliwych usług w formie wbudowanej w budynek mieszkalny lub jako budynek wolno stojący. W art. 2 pkt 6 powołanej ustawy przez "obszar przestrzeni publicznej" rozumie się obszar o szczególnym znaczeniu dla zaspokojenia potrzeb mieszkańców, poprawy jakości ich życia i sprzyjający nawiązywaniu kontaktów społecznych ze względu na jego położenie oraz cechy funkcjonalno-przestrzenne, określony w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Zatem przestrzeń publiczną należy odnieść się do konkretnego obszaru(terenu), a nie samego budynku świetlicy wiejskiej, której dalszego funkcjonowania organ gminy nie przewiduje. Skoro na tym terenie Rada Gminy nie przewiduje potrzeby tworzenia obszaru przestrzeni publicznej, to niezasadnym jest zgłaszanie zarzutu braku w zaskarżonym planie wymagań w tym zakresie.

Kolejny zarzut dotyczący zamieszczenia w § 2 ust. 2 pkt 7 zaskarżonej uchwały postanowienia, że w wypadku, gdy wydzielona działka nie będzie posiadać dostępu do drogi publicznej lub wewnętrznej dopuszcza się ustanowienie służebności drogowej jest słuszny, albowiem służebność drogowa należy do

kategorii prawa cywilnego a nie prawa administracyjnego. Zatem zamieszczenie wskazanego zapisu w uchwale nastąpiło bez podstawy prawnej.

Odnosnie zarzutu potrzeby określenia w planie miejscowym sposobu i terminu dotychczasowego zagospodarowania wskazać należy, że stosowny zapis w tym względzie zamieszczony został w § 4 zaskarżonej uchwały, co dowodzi o bezzasadności tego zarzutu.

Natomiast zasadne okazały się zarzuty dotyczące naruszenia § 2 ust. 5 pkt 1 we fragmencie „w oparciu o warunki określone przez operatora sieci” i § 2 ust. 5 pkt 2 uchwały we fragmencie „i na warunkach określonych przez właściciela sieci”. Strona przeciwna również podzieliła powyższy pogląd Wojewody Dolnośląskiego w odpowiedzi na skargę. Obszerna argumentacja organu nadzoru odnosząca się do tego zarzutu jest w poprawna i słuszna, którą Sąd w całości podziela i przyjmuje również jako swoją. Zatem nie jest konieczne zamieszczenie tych rozważań w treści uzasadnienia wyroku. Dodać jedynie w tym względzie należy, że art. 7 Konstytucji RP stanowi, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. W państwie demokratycznym, w którym rządzi prawo, organy władzy publicznej mogą podejmować aktywność w wydawaniu aktów administracyjnych, w tym aktów generalnych w oparciu o normy prawne określające ich kompetencje, zadania i tryb postępowania. Tak więc przepisy prawa powszechnie obowiązującego określają granice tej aktywności, co oznacza, że organy te mogą działać tylko w tych granicach. O ile jednostka ma swobodę działania zgodnie z zasadą, że co nie jest wyraźnie zabronione przez prawo, jest dozwolone, to organy władzy publicznej mogą działać tylko tam i o tyle, o ile prawo je do tego upoważnia. W niniejszej sprawie Rada Gminy Rudna w § 2 ust. 5 pkt 1 i 2 uchwały zamieściła zakwestionowane zapisy nie mając do tego upoważnienia ustawowego, co wyczerpuje przesłanki rażącego naruszenia prawa w postaci naruszenia naczelnej zasady konstytucyjnej wyrażonej w art. 7.

Z uwagi na powyższe, w myśl art. 147 § 1 p.p.s.a., sąd zobligowany był do stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w części objętej punktem I sentencji. Zaś orzeczenie zawarte w pkt II i III sentencji znajduje uzasadnienie w treści art. 151 i art. 200 p.p.s.a.