



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 30 lipca 2015 r.

Poz. 3336

WYROK NR II SA/WR 450/14 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 20 listopada 2014 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący
Sędziowie

Sędzia WSA Alicja Palus (spr.)
Sędzia WSA Mieczysław Górkiewicz
Sędzia WSA Władysław Kulon

Protokolant

Elżbieta Ptak

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 20 listopada 2014 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Miejskiej w Żarowie

z dnia 6 lutego 2014 r. nr XLIV/357/2014

w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszarów położonych w obrębie wsi Gołszyce, gmina Żarów

- I. stwierdza nieważność § 1 ust. 2 we fragmencie: „(...) 1A oraz (...)”, § 2 ust. 1 pkt 1, § 2 ust. 7, § 2 ust. 9, § 2 ust. 10 pkt 1 oraz załącznika nr 1 w części – arkusz 1A zaskarżonej uchwały;**
- II. orzeka, że zaskarżona uchwała w części opisanej w pkt I wyroku nie podlega wykonaniu;**
- III. zasądza od Gminy Miejskiej Żarów na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240 zł (słownie: dwieście czterdzieści złotych) tytułem kosztów postępowania sądowego.**

Uzasadnienie

Uchwałą z dnia 6 lutego 2014 r. nr XLIV/357/2014 podjętą na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 594 z późn. zm.), art. 20 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2012 r. poz. 647) w związku z uchwałą nr XXIII/170/2012 Rady Miejskiej w Żarowie z dnia 17 maja 2012 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz po stwierdzeniu, że plan miejscowy nie narusza ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Żarów, Rada Miejska w Żarowie uchwaliła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego obszarów położonych w obrębie wsi Gołaszyce, gmina Żarów.

Uchwała w dniu 13 lutego 2014 r. została przedłożona Wojewodzie Dolnośląskiemu jako właściwemu organowi nadzoru, który w terminie określonym w art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym nie podjął rozstrzygnięcia nadzorczego. Uznając jednak, że opisana na wstępie uchwała w sposób istotny narusza prawo, Wojewoda Dolnośląski działając na podstawie art. 93 ust. 1 powoływanej wcześniej ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2012 r. poz. 270) skierował 10 czerwca 2014 r. do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu skargę na uchwałę Rady Miejskiej w Żarowie z dnia 6 lutego 2014 r. Nr XLIV/357/2014 w części stanowiącej: § 1 ust. 2 we fragmencie „(...) 1A oraz (...)”, § 2 ust. 1 pkt 1, § 2 ust. 7, § 2 ust. 9, § 2 ust. 10 pkt 1 oraz załącznik nr 1 w części – arkusz 1A.

Jednocześnie skarżący organ zarzucił podjęcie kwestionowanych zapisów uchwały z istotnym naruszeniem art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1, art. 20 ust. 1 w związku z art. 28 ust. 1 powołanej powyżej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały w zaskarżonym zakresie.

W uzasadnianiu skargi Wojewoda Dolnośląski wskazał na przepis art. 28 ust. 1 powoływanej wcześniej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w którym ustawodawca postanowił, że naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzenia, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części.

Następnie wyjaśnił, że ustalenia uchwały dotyczą terenów wydzielonych liniami rozgraniczającymi i oznaczonych na rysunku planu symbolami: Rz (arkusz 1A) oraz U (arkusz IB). W zakresie, w jakim Uchwała dotyczy obszaru oznaczonego symbolem Rz wymaga stwierdzenia nieważności. W tym bowiem zakresie dopuszczono się naruszenia ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Żarów w ramach przeznaczenia terenu.

W toku przeprowadzonego postępowania nadzorczego stwierdzono rozbieżności między postanowieniami studium a ustaleniami planu, a uchwała w zaskarżonym zakresie została podjęta z istotnym naruszeniem art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1, art. 20 ust. 1 w zw. z art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – w brzmieniu obowiązującym na dzień podjęcia uchwały i godzi w zasadę nienaruszalności ustaleń studium przez uchwalany miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego.

W § 2 ust. 1 pkt 1 uchwały określone zostało przeznaczenie i zagospodarowanie terenów oznaczonych symbolem Rz, odzwierciedlonych na rysunku w Arkuszu 1 A. W uchwale zdecydowano, że obszar ten zostanie przeznaczony na trwałe użytki zielone: łąki i pastwiska. W studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego – przyjętego uchwałą nr XXXIX/301/2013 Rady Miejskiej w Żarowie z 29 sierpnia 2013 r. – teren ten oznaczono symbolem US (teren usług sportu i rekreacji - np. boiska sportowe, kempingi, baseny otwarte, pola golfowe). Takie przeznaczenie terenu (US) wynika również z wyrysu ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Żarów umieszczonego w Arkuszu 1A. Jest to zatem ewidentna rozbieżność pomiędzy postanowieniami studium Gminy Żarów i unormowaniami uchwały.

W toku postępowania nadzorczego Burmistrz Żarowa wskazał, że teren oznaczony na rysunku planu symbolem A.1.Rz jest użytkowany rolniczo, sklasyfikowany jako łąki klasy II i III a wobec braku zgody na zmianę przeznaczenia tego terenu na cele nierolnicze, utrzymano jego obecne przeznaczenie.

W dalszej części uzasadnienia Wojewoda Dolnośląski wyjaśnił, że procedura uchwalania planu miejscowego jest ściśle wyznaczona przepisami ustawy, a zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem. Uchwałą w sprawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy rada gminy określa politykę przestrzenną gminy, w tym lokalne zasady zagospodarowania przestrzennego. Ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych (art. 9 ust. 4 ustawy).

W myśl art. 20 ust. 1 zd. 1 Ustawy 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.

Zasadniczą kwestią przy uchwalaniu miejscowego planu jest związanie ustaleniami studium organów gminy, szczególnie w odniesieniu do rady gminy. Wynika to *expressis verbis* z art. 9 ust. 4 ustawy. Przepisy ustawy wyposażyły bowiem radę gminy zarówno w kompetencje do uchwalania studium, jak i miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zatem uchwałą w sprawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy rada dokonuje *sui generis* samoograniczenia w zakresie uchwalanych na jego podstawie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. To samozwiązanie może ulegać stosownym zmianom ale jedynie poprzez nowelizacje treści studium, umożliwiające realizację przedsięwzięć nieprzewidzianych w dotychczasowym jego brzmieniu, przy zachowaniu przewidzianego w ustawie trybu. Rozwiązanie to służy przede wszystkim temu, aby akt polityki planowania gminnego był rzeczywistym wyznacznikiem kierunków zagospodarowania przestrzennego, a w przypadku, gdy organy gminy uznają za zasadne czy też konieczne ustalenie sposobu zagospodarowania terenu pozostającego w sprzeczności z treścią obowiązującego studium, ustalenie to może nastąpić (jeśli jest zgodne z obowiązującym porządkiem, wyznaczanym przepisami prawa powszechnego), ale po uprzednim dokonaniu zmiany we właściwym fragmencie studium (w: T. Bąkowski, Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, Zakamycze, 2004).

W studium określa się w szczególności kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów, a także kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym tereny wyłączone spod zabudowy (art. 10 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy). To określenie zakłada pewien stopień ogólności lub wariantowości ustaleń studium. Przyjąć należy w związku z tym, że przed podjęciem studium przez radę gminy w trakcie procedury planistycznej należy dokładnie zweryfikować dotychczasowe (faktyczne) przeznaczenie i zagospodarowanie terenu.

Dodatkowo skarżący organ nadzoru wskazał na regulację przewidzianą w art. 32 ust. 1 ustawy, w świetle której w celu oceny aktualności studium i planów miejscowych organ wykonawczy gminy dokonuje analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym tej jednostki, ocenia postępy w opracowywaniu planów miejscowych i opracowuje wieloletnie programy ich sporządzania w nawiązaniu do ustaleń studium, z uwzględnieniem decyzji zamieszczonych w rejestrach, o których mowa w art. 57 ust. 1-3 i art. 67, oraz wniosków w sprawie sporządzenia lub zmiany planu miejscowego.

W kontekście powyższego unormowania Wojewoda Dolnośląski zwrócił uwagę, że planowanie i zagospodarowanie przestrzenne ma charakter ustawiczny. Zmiany w zagospodarowaniu przestrzennym powinny pozostawać w zgodzie z postanowieniami zawartymi w studium gminy oraz w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Na organie wykonawczym gminy spoczywa także obowiązek przygotowywania, na podstawie sporządzanych analiz stanu zagospodarowania terenu i jego zgodności z postanowieniami studium oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przyszłych rozwiązań planistycznych, w tym ewentualnych korekt dotychczasowych zamierzeń. Częstotliwość weryfikacji stanu zagospodarowania gminy oraz aktualności postanowień studium i miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego co najmniej raz w danej kadencji powinna umożliwić radzie gminy ustosunkowanie się do wyników analiz oraz podjęcie uchwały potwierdzającej aktualność studium i planów albo uruchamiającej procedurę zmian powyższych aktów planowania przestrzennego.

Zdaniem skarżącego organu, jeśli organy Gminy Żarów chciały uwzględnić to, że w czasie między uchwaleniem studium a uchwaleniem planu miejscowego zaszły pewne okoliczności, które rzutują na postanowienia studium i w dalszej kolejności na unormowania miejscowych planów, to powinny uprzednio dokonać zmiany studium, aby dostosować je do rzeczywistej funkcji pewnych terenów. W konsekwencji powoływanie się na istniejący stan faktyczny, odmienny niż w studium, nie może uzasadniać przyjęcia stanowiska, że plan został podjęty zgodnie z zasadami jego uchwalania.

W zakończeniu uzasadnienia Wojewoda Dolnośląski wyjaśnił, że wskazane we wniosku kasacyjnym unormowania odnoszą się do części planu, który dotknięty jest wadą polegającą na naruszeniu postanowień studium Gminy Żarów. Przywołane w zakresie zaskarżenia postanowienia odnoszą się do terenu o przeznaczeniu: trwałe użytki zielone – łąki i pastwiska, oznaczonego symbolem Rz, a stwierdzenie ich nieważności w doprowadzi do stanu, w którym z obrotu prawnego zostaną wyeliminowane postanowienia naruszające obowiązujący porządek prawny.

W odpowiedzi na skargę przedstawioną w piśmie doręczonym Sądowi w dniu 4 lipca 2014 r. Burmistrz Miasta Żarów, reprezentujący Gminę Żarów wniósł o oddalenie skargi i uznanie jej za bezzasadną oraz o uwzględnienie wyjaśnień przedstawionych w odpowiedzi na skargę.

Podano w niej, że zaskarżona uchwała została podjęta zgodnie z ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jednolity: Dz. U. z 2012 r. poz. 270 ze zm.) i nie narusza ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Żarów, zatwierdzonego uchwałą nr XXXIX/301/2013 Rady Miejskiej w Żarowie z dnia 29 sierpnia 2013 r. Ze względu na położenie terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem: Rz (arkusz 1A) na obszarze gruntów chronionych wymagane jest uzyskanie zgody na zmianę przeznaczenia terenu na cele nierolnicze zgodnie z art. 17 pkt. 6 lit. c ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jednolity: Dz. U. z 2012 r., poz. 270 z późniejszymi zmianami). W trakcie opracowania planu odstąpiono od realizacji projektowanej inwestycji, a tym samym bezzasadne stało się występowanie o zgodę na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze.

Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego nie określa ram czasowych realizacji zawartych w nim kierunków zagospodarowania przestrzennego, a pozostawienie istniejącego zapisu umożliwi w przyszłości zagospodarowanie terenu zgodnie z ustaleniami Studium.

Na rozprawie wyznaczonej na dzień 2 września 2014 r. Sąd postanowił zobowiązać pełnomocnika Wojewody Dolnośląskiego do doręczenia w terminie 7 dni załączników graficznych do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego uchwalonego zaskarżoną uchwałą oraz do Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Żarów w czytelnej skali, a dowód z tych dokumentów przeprowadzić poza rozprawą oraz odroczyć termin ogłoszenia orzeczenia w sprawie i wyznaczyć go na dzień 16 września 2014 r.

Wobec niewłaściwego wykonania postanowienia Sąd w dniu 16 września 2014 r. postanowił zamkniętą rozprawę odtworzyć na nowo i wezwać Burmistrza Miasta Żarów do doręczenia załącznika graficznego do zaskarżonej uchwały sporządzonego w wymaganej skali oraz załącznika graficznego do Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Żarów w celu ustalenia położenia terenów oznaczonych symbolami Rz i Us.

Ponadto zarządzeniem z dnia 21 października 2014 r. Sąd wezwał pełnomocnika Wojewody Dolnośląskiego do doręczenia na rozprawę rysunku planu miejscowego i studium, na podstawie których opracowano przedmiotową skargę i przedstawione w niej zarzuty.

Na rozprawie przeprowadzonej w dniu 20 listopada 2014 r. pełnomocnik Wojewody Dolnośląskiego okazał do wglądu planistyczne dokumenty graficzne i tom I Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy Żarów oraz oświadczył, że podtrzymuje skargę.

Wojewódzki Sąd Administracyjny orzekając w sprawie uwzględnił następujące okoliczności faktyczne i prawne:

Zgodnie z przepisem art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej oraz rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i o właściwość między tymi organami a organami administracji rządowej. Kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej (art. 1 § 2 przywołanego aktu). W myśl art. 3 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2012 r. Nr 270 poz. 1101) – zwanej dalej u.p.p.s.a. – zakres kontroli administracji publicznej obejmuje również orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej (pkt 5) oraz akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej. Skarga wniesiona w niniejszej sprawie dotyczy uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – a więc objęta jest zakresem pkt 5 § 2 art. 3 u.p.p.s.a.

Przedmiotem kontroli Sądu jest uchwała Rady Miejskiej w Żarowie nr XLIV/357/2014 z dnia 6 lutego 2014 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszarów położonych w obrębie wsi Gołoszyce, gmina Żarów, podjęta na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, wcześniej powołanych.

Wojewoda Dolnośląski wniósł o stwierdzenie nieważności opisanego powyżej aktu planistycznego w zakresie wskazanym w petitum skargi zarzucając istotne naruszenie kwestionowanymi postanowieniami przepisów art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1, art. 20 ust. 1 w zw. z art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu

przestrzennym poprzez uchybienie zasadzie nienaruszalności ustaleń studium przy uchwalaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Mając na względzie wskazane powyżej kryterium legalności Wojewódzki Sąd Administracyjny po poddaniu ocenie istniejących w sprawie okoliczności faktycznych i prawnych podzielił zarzuty i argumentację skargi, co obligowało Sąd do wyeliminowania zaskarżonego aktu w tym zakresie z obrotu prawnego.

Akt ten podjęty został w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, regulowanym powoływaną wcześniej ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie z przepisem jej art. 3 ust. 1 kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy z wyjątkiem morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej oraz terenów zamkniętych należy do zadań własnych gminy. W przyznanej tym przepisem kompetencji do uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego wyraża się samodzielność samorządu terytorialnego w rozwiązywaniu lokalnych zagadnień dotyczących zachowania ładu przestrzennego, a także gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej, o których mowa w art. 7 ust. 1 pkt 1 wskazanej poprzednio ustawy o samorządzie gminnym.

Należy też podkreślić, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa powszechnie obowiązującego i musi spełniać wysokie wymagania stawiane tej kategorii aktów normatywnych oraz odpowiadać standardom legalności.

Z tych względów mimo, że ustawodawca jednoznacznie przyznał organom gminy uprawnienie do uchwalania planów zagospodarowania przestrzennego, to równocześnie nałożył na nie obowiązek przestrzegania reguł stanowienia prawa. Istotne jest też, że gmina wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, a jej samodzielność podlega ochronie sądowej. Granicą tej samodzielności jest sprzeczność z prawem, a zatem działanie – co do swej istoty – inne, niż określa to obowiązujący przepis. Samodzielność gminy może być bowiem realizowana tylko w granicach dozwolonych prawem. Stosownie bowiem do art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, co oznacza, że samodzielność gminy istnieje tylko w granicach prawa.

Ranga powinności praworządnego działania organów gminy w sferze planistycznej podkreślona została w przepisie art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, stanowiącym że 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.

Przywołany przepis ustanawia zatem dwie przesłanki zgodności z prawem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego: materialnoprawną – uwzględnienie zasad sporządzania planu; formalnoprawną – zachowanie procedury sporządzania planu oraz właściwości organów w tym zakresie (tak NSA w wyroku z dnia 11 września 2008 r. II OSK 215/08). Nie budzi wątpliwości, że przesłanka materialnoprawna wywołuje dalej idące konsekwencje, gdyż podstawę dla unieważnienia uchwały daje w tym przypadku każde naruszenie prawa. Ustawodawca nie stawia tu warunku istotnego naruszenia prawa. Powyższe stwarza więc obowiązek rygorystycznego przestrzegania ustawowo określonych zasad sporządzania planu miejscowego, który jest aktem prawa miejscowego.

Zasady sporządzania planu w doktrynalnym ujęciu interpretowane są jako wartości i merytoryczne wymagania kształtowania polityki przestrzennej przez uprawniony organ. Dotykają one problematyki związanej ze sporządzaniem planu, a więc zawartości aktu planistycznego (część tekstowa i graficzna, inne załączniki – art. 15 ust. 1, art. 17 pkt 4 i art. 20 ust. 1), zawartych w nim ustaleń lub inaczej – przedmiotu planu (art. 15 ust. 2 i ust. 3), a także standardów dokumentacji planistycznej tj. materiałów planistycznych, skali opracowania kartograficznego, stosowanych oznaczeń, nazewnictwa, standardów oraz sposobów dokumentowania prac planistycznych (rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu zagospodarowania przestrzennego – zwane w dalszej części rozporządzeniem, zob. też: Z. Niewiadomski [red.]: Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz. Warszawa C. H. Beck 2005, s. 253–254).

Dokonując wykładni tej przesłanki organy związane są przepisami prawa europejskiego, Konstytucją oraz przepisami prawa materialnego. Tylko w tych granicach można wyznaczyć władztwo planistyczne gminy. Dlatego też sam art. 6 ust. 1 nie może być stosowany jako dający pełne władztwo planistyczne (tak NSA w wyroku z dnia 11 września 2009 r. II OSK 215/08). Przyznane gminie uprawnienie do samodzielnego kształtowania polityki przestrzennej (art. 3 ust. 1 u.p.z.p.) nie ma charakteru arbitralnego a przepisy nie zezwalają na dowolność ustaleń zawartych w miejscowym planie zagospodarowania. Ustawodawca szczegółowo uregulował bowiem tryb prowadzenia prac najpierw nad studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy a następnie miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego.

Uchwalając studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmina kształtuje swoją politykę przestrzenną, w tym lokalne zasady zagospodarowania.

Z art. 9 ust. 1 wynika, że studium służy gminie do określania kierunków jej polityki przestrzennej. Realizacja ustaleń studium następuje poprzez uchwalenie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego jako aktów prawa miejscowego, przy czym – co istotne – zgodnie z art. 9 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym treść studium jest wiążąca dla organów gminy na dalszym etapie działań planistycznych, aż do momentu uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Konsekwencją powyższej zasady jest postanowienie art. 15 ust. 1 powołanej powyżej ustawy, zgodnie z którym organ wykonawczy gminy sporządza projekt planu miejscowego zgodnie z zapisami studium. Natomiast przepis art. 20 ust. 1 tej ustawy zobowiązuje radę gminy do stwierdzenia, że uchwalony plan miejscowy nie narusza ustaleń studium.

Oznacza to, że organy gminy przy tworzeniu i uchwalaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego związane są ustaleniami studium. Stopień związania planu miejscowego ustaleniami studium uzależniony jest jednak od szczegółowości zapisów studium, co oznacza, że związanie to może być silniejsze lub słabsze. Stopień szczegółowości ustaleń studium zależy zatem od woli organu uchwalającego studium (NSA w wyrokach z dnia 1 lipca 2010, II OSK 904/10; z dnia 27 września 2007, II OSK 1028/07, CBOS nsa.gov.pl). Jak trafnie zauważono w skardze uchwałą w sprawie studium rada dokonuje swoistego samoograniczenia w zakresie uchwalanych planów zagospodarowania przestrzennego. Niewątpliwie również studium, określając politykę przestrzenną gminy, jest bardziej ogólnym i bardziej elastycznym aktem od miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, niemniej zawiera nieprzekraczalne ramy dla swobody planowania przestrzennego. Należy mieć na uwadze, że w akcie tym Rada dokonuje kwalifikacji poszczególnych obszarów gminy i może określić ich przeznaczenie (por. NSA w wyroku z dnia 27 września 2007 r. II OSK 1028/07). Z art. 10 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. wynika bowiem, że w studium określa się w szczególności kierunki i wskaźniki zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenu, a w pkt 2 tego przepisu postanowiono, że w studium w szczególności określa się kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania terenu, w tym tereny wyłączone spod zabudowy. Rada może zatem w studium określić przeznaczenie danego terenu, a wprowadzenie w studium takich zapisów, nawet o charakterze ogólnym, ale wskazujących na konkretne przeznaczenie poszczególnych terenów ogranicza swobodę rady gminy przy określaniu przeznaczenia takiego terenu na etapie formułowania postanowień planu miejscowego, które są bezsprzecznie konsekwencją zapisów studium (np. wyrok NSA z dnia 9 kwietnia 2008 r., sygn. akt II OSK 34/08, nie publ.).

Analiza części graficznej Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Żarów, przyjętego uchwałą Rady Miejskiej w Żarowie nr XXXIX/301/2013 z dnia 29 sierpnia 2013 r., w tym przede wszystkim załącznika nr 2 wskazuje, że tereny oznaczone symbolem US znajdują się w obszarze, który w przedmiotowym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego oznaczony został symbolem Rz, uwidocznionym na arkuszu 1A, stanowiącym część załącznika nr 1 do zaskarżonej uchwały planistycznej, będącego – zgodnie z postanowieniem § 1 ust. 2 tej uchwały rysunkiem planu. Jednocześnie z treści studium (3.a. Kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania organ użytkowania terenów, w tym tereny wyłączone spod zabudowy – pkt 1) lit. f) wynika, że tereny usług sportu i rekreacji (US) obejmują tereny usług sportowych i rekreacyjnych np. boiska sportowe, kempingi, baseny otwarte, pola golfowe itp. Natomiast w § 2 ust. 1 pkt 1) zaskarżonego aktu planistycznego – Rada Miejska Żarowa postanowiła, że teren oznaczony na arkuszu graficznym 1A symbolem Rz przeznaczony jest na trwałe użytki zielone, łąki i pastwiska.

W tych okolicznościach zgodzić się należy zatem ze skarżącym organem nadzoru, zarzucającym w zakresie określonym w petitum skargi niezgodność przedmiotowego aktu planistycznego z zapisami studium.

W ocenie Sądu wobec zasadności tak sformułowanego zarzutu nie można skutecznie powoływać się na okoliczności, przedstawione w odpowiedzi na skargę tj. odstąpienie – w toku prac planistycznych – od realizacji projektowanej na terenach oznaczonych w studium symbolem US inwestycji, a w konsekwencji rezygnację z występowania o zgodę na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze. Nie zasługuje też – w obowiązujących warunkach prawnych – na akceptację argument, że pozostawienie zapisu zgodnego z obecnym rolniczym wykorzystywaniem terenu oznaczonego w planie symbolem Rz umożliwi w przyszłości zagospodarowanie terenu zgodnie z ustaleniami studium.

Sąd w składzie orzekającym w sprawie podziela wskazywany w uzasadnieniu skargi pogląd, prezentowany w judykaturze, zgodnie z którym zmiany przeznaczenia terenów w planie miejscowym, jeżeli nie była przewidziana w studium, można dokonać po uprzedniej zmianie kierunków zagospodarowania przestrzennego, z zachowaniem trybu, w jakim studium jest uchwalane (por. wyrok NSA z dnia 9 kwietnia 2008 r. II OSK 32/08). Oznacza to, że możliwa jest zmiana przeznaczenia terenu, w sytuacji gdyby taka potrzeba zaistniała, po

uchwaleniu studium, ale poprzez jego zmianę, a nie poprzez uregulowanie danej kwestii w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego odmiennie niż w Studium.

Ponadto dla oceny zgodności ustaleń planistycznych z zapisami studium nie ma znaczenia – na co wskazano już wcześniej w uzasadnieniu wyroku – istniejący stan zagospodarowania terenu, jeżeli nie zostało to uwzględnione w studium.

Wobec przedstawionych powyżej okoliczności Wojewódzki Sąd Administracyjny – uznając stwierdzone naruszenia prawa za istotne – stosownie do przepisu art. 147 §1 powołanej wcześniej ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, orzekł jak w sentencji.

Klauzula zawarta w pkt II wyroku wynika z obowiązku zastosowania przez Sąd przy orzekaniu o uwzględnieniu skargi przepisu art. 152 wskazanej powyżej ustawy, a orzeczenie o kosztach postępowania uzasadnione jest treścią art. 200 tej samej regulacji, zgodnie z którym w razie uwzględnienia skargi przez sąd pierwszej instancji przysługuje skarżącemu od organu, który wydał zaskarżony akt lub podjął zaskarżoną czynność albo dopuścił się bezczynności, zwrot kosztów postępowania niezbędnych do celowego dochodzenia praw.