



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 13 kwietnia 2016 r.

Poz. 2008

WYROK NR II SA/WR 691/15
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 7 stycznia 2016 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA	– Ireneusz Dukiel (spr.)
Sędziowie Sędzia WSA	– Olga Białek
Sędzia NSA	– Zygmunt Wiśniewski
Protokolant asystent sędziego	– Wojciech Śnieżyński

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 7 stycznia 2016 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Gminy Świdnica

z dnia 19 stycznia 2015 r. nr V/24/2015

w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego centrum wsi Grodziszczce
w Gminie Świdnica

- I. stwierdza nieważność § 28 pkt 40 - 44 zaskarżonej uchwały oraz załącznika graficznego arkusz A do uchwały w części oznaczonej symbolami A7.R, A8.R, A9.R, A10.R i A11.R;**
- II. zasądza od Gminy Świdnica na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240 zł (dwieście czterdzieści złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania.**

Uzasadnienie

Rada Gminy Świdnica na sesji w dniu 19 stycznia 2015 r. podjęła uchwałę nr V/24/2015 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego centrum wsi Grodziszczce w Gminie Świdnica.

Wojewoda Dolnośląski, powołując się na art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm., w skrócie u.s.g.) oraz art. 54 § 1 i art. 200 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (j.t. Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm., w skrócie u.p.p.s.a.), zaskarżył powyższą uchwałę domagając się stwierdzenia jej nieważności w części dotyczącej:

- § 28 pkt 40 - 44 uchwały oraz załącznika graficznego arkusz A do uchwały w części oznaczonej symbolami A7.R, A8.R, A9.R, A10.R i A11.R. z istotnym naruszeniem art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1, art. 20 w zw. z art. 28 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm., w skrócie u.p.z.p.);
- § 28 pkt 40 lit. b, pkt 41 lit. b, pkt 43 lit. b oraz pkt 44 lit. a uchwały z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 w zw. z art. 28 u.p.z.p.

Organ nadzoru odnosząc się do przedstawionych zarzutów wyjaśnił, że procedura planistyczna zakończona podjęciem zaskarżonego aktu została zainicjowana podjętą w dniu 10 marca 2005 r. uchwałą nr XXXIV/398/2005 w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Grodziszczce. W związku z powyższym, zgodnie z 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. z 2010 r. Nr 130 poz. 871, w skrócie n.u.p.z.p.), 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 (czyli do dnia 21 października 2010 r.), stosuje się przepisy dotychczasowe. Organ nadzoru wskazał, że takim aktem jest uchwała nr V/24/2015.

Powołując się na art. 28 ust. 1 u.p.z.p. organ nadzoru podniósł, że w dziale III skarżonej uchwały, zawierającym przepisy szczegółowe dla poszczególnych terenów, w § 28 pkt 40–44 uchwały, zawarto ustalenia dla terenów oznaczonych na załączniku graficznym symbolami A7.R, A8.R, A9.R, A10.R i A.11 R. Zgodnie z tymi ustaleniami są to tereny o przeznaczeniu rolniczym z zakazem zabudowy. Tymczasem w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego zatwierdzonym uchwałą Nr LV/468/2009 Rady Gminy Świdnica z dnia 4 grudnia 2009 r. wskazane wyżej tereny zostały określone jako zabudowa mieszkaniowa (jednorodzinna, wielorodzinna).

Mając na uwadze powyższe ustalenia organ nadzoru zauważył, że w art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 u.p.z.p. (w brzmieniu przed wejściem w życie nowelizacji z dnia 25 czerwca 2010 r.), ustawodawca postanowił o jednej z podstawowych zasad sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, mianowicie określił, że plan musi być zgodny ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem. Równocześnie zauważył, że podejmując uchwałę nr V/24/2015 Rada Gminy Świdnica podała w podstawie prawnej uchwały, iż uchwała została podjęta po stwierdzeniu zgodności z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Świdnica. Również art. 9 ust. 4 u.p.z.p. zwiera regulację, zgodnie z którą ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. Za niedopuszczalnością przeznaczenia terenów w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego w sposób sprzeczny ze studium opowiedział się również WSA w Krakowie w wyroku z dnia 1 lutego 2010 r., sygn. akt II SA/Kr 1207/09 oraz WSA w Gliwicach w wyroku z dnia 11 lutego 2008 r., sygn. akt II SA/G1 817/06.

Przedstawiając argumentację na poparcie zarzutu naruszenia zasad sporządzenia planu autor skargi zauważył, że w stosunku do terenów A7.R, A8.R, A10.R i A.11.R Rada Gminy ustaliła dodatkowo w § 28 pkt 40 lit. b, pkt 41 lit. b, pkt 43 lit. b oraz pkt 44 lit. a uchwały, że stanowią one rezerwę terenu pod inne przeznaczenie – tereny zabudowy. Wobec tego stwierdzono, że u.p.z.p. nie przewiduje możliwości ustanawiania rezerwy terenu pod zabudowę. Jakie elementy obligatoryjne i fakultatywne powinien zawierać mpzp zawarł ustawodawca w art. 15 ust. 2 u.p.z.p. We wskazanym przepisie nie występuje „rezerwa terenu”. Podkreślono również, że z mocy przepisów u.p.z.p. gmina jest uprawniona do ustalania przeznaczenia terenów pod określone funkcje, określania sposobów ich zagospodarowania i warunków zabudowy oraz dokonuje tego w mpzp. To uprawnienie gminy – doktrynalnie określane jako władztwo planistyczne – nie oznacza jednak dowolności przyjętych rozwiązań planistycznych. Uchwalając mpzp rada gminy musi działać w granicach obowiązującego prawa. Nie

może więc stosować w mpzp rozwiązania, których u.p.z.p. nie przewiduje. Na obowiązek działania przez radę gminy w granicach prawa wskazał NSA w wyroku z dnia 9 czerwca 2010 r., sygn. akt II OSK 953/09. Rada Gminy Świdnica w odpowiedzi na skargę wniosła o jej oddalenie. Uzasadniając swoje stanowisko w pierwszej kolejności podniesiono, że sprawa rozstrzygnięta przywołanym przez organ nadzoru wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach sygn. akt II SA/GI 817/06 z dnia 11 lutego 2008 r. dotyczy planu miejscowego, gdzie zastosowano niemalże identyczne rozwiązania z obecnie zakwestionowanymi. W niezacytowanej przez Wojewodę części uzasadnienia to tego orzeczenia wskazuje się, że postanowieniu studium są dla organu sporządzającego plan wiążące (art. 9 ust. 4 u.p.z.p.), co oznacza, że zapisy planu nie mogą doprowadzić do modyfikacji kierunków zagospodarowania przewidzianego w studium lub też tego zagospodarowania wykluczyć. WSA uznał, że utrzymanie dotychczasowego sposobu użytkowania terenów nie wyklucza i nie ogranicza zrealizowania w przyszłości kierunku zagospodarowania wyznaczonego w studium. Postanowienia planu dla tej jednostki nie modyfikują też kierunków zagospodarowania wyznaczonych w studium, albowiem rezerwują te tereny dla realizacji funkcji głównej, zgodnej ze studium. Dalej zauważono, że zgodnie z § 6 pkt 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, w studium ustala się kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy. Zgodnie z przywołanym przepisem, niedokonanie zmian w strukturze przestrzennej gminy na etapie planu miejscowego nie może być ani sprzeczne, ani niezgodne ze studium, nie narusza to również ustaleń studium. Studium jako wyraz polityki przestrzennej gminy określa zamiary gminy w jej zagospodarowaniu wyznaczając kierunki zmian w zagospodarowaniu przestrzennym. Autor odpowiedzi na skargę przekonywała, że studium ani żaden przepis prawa dotyczący studium nie wymaga określenia terminu realizacji jego ustaleń, nie stanowi również przymusu gospodarczego, czy też działającego w sposób bezwzględny nakazu zmiany zagospodarowania. Wartością bezsprzeczną jest to by dokonywane zmiany w zagospodarowaniu przestrzennym w planach miejscowych były z nim zgodne lub jak obecnie stanowi ustawa, nie naruszały jego ustaleń. Pozostawienie terenów w dotychczasowym użytkowaniu nie narusza ustaleń studium, jest z nim zgodne bo pozwala podjąć działania w przyszłości. Wyjaśniono również, że kwestionowany przez Wojewodę przepis dotyczący „rezerwy terenu” zawiera wyłącznie wskazanie. W dalszym ciągu w § 28 pkt 40–44 tereny oznaczone są symbolem „R”, który niezmiennie, zgodnie z tabelą nr 1, oznacza teren rolniczy z zakazem zabudowy (tak w tekście jak i na rysunku planu). Odwołując się do słownika języka polskiego (tom 3 wydany przez PWN w 1995 r.), zauważono, że słowo „rezerwa” jest definiowane jako „zapas czegoś, zwykle przygotowywany w przewidywaniu nagłej potrzeby; rzecz zapasowa (...)”. Tak więc określenie „rezerwa terenu” wskazuje na to, że przedmiotowy teren rezerwy będzie wykorzystany w przyszłości. Jest to informacja dla mieszkańców gminy, którzy również z wyprzedzeniem mogą planować swoje zamierzenia inwestycyjne. Odpowiadający na skargę zauważył przy tym, że w tym konkretnym przypadku okolicznością wstrzymującą zainwestowanie na tych terenach jest brak zrealizowanego obejścia wsi drogą wojewódzką. Realizacja obejścia spowoduje możliwość obniżenia klasy technicznej drogi i jej kategorii funkcjonalnej do drogi gminnej. To umożliwi zagospodarowanie kubaturowe spornych terenów zgodnie ze studium. Ponadto zwrócono uwagę, że ustawa stanowiąca podstawę do zagospodarowania terenów gminy, w nazwie zawiera słowo „planowanie”. Kwestionowane przez Wojewodę przepisy są właśnie wyrazem tego planowania na szczeblu planu miejscowego. Odnosząc się natomiast do określenia czy bardziej właściwym byłoby odstępienie od sporządzania planu na kwestionowanych terenach, autor odpowiedzi na skargę wyjaśnił, że pozostawienie tych terenów bez planu w bezpośrednim sąsiedztwie terenów zabudowanych mogłoby wywołać realizację zabudowy w sposób przypadkowy, bez rozstrzygnięcia o zasadach prowadzenia infrastruktury technicznej tych terenów.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:

Wyjaśniając przesłanki podjętego rozstrzygnięcia na wstępie należy podkreślić, że zgodnie z art. 1 § 1 i § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 ze zm.), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości m.in. poprzez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem (jeżeli ustawy nie stanowią inaczej). 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

wyżej wskazane, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej (art. 3 § 1 w zw. z § 2 pkt 5 i pkt 6 u.p.p.s.a.).

Po myśli art. 147 § 1 u.p.p.s.a., Sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i pkt 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. W rozpoznawanej sprawie ze względu na przedmiot zaskarżenia, którym jest uchwała w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, Sąd uwzględnić musiał również regulację szczególną zawartą w art. 28 ust. 1 u.p.z.p., zgodnie z którą nieważność aktu powoduje również naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego lub istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie.

Zauważyć przy tym trzeba, że zgodnie z przepisem art. 91 ust. 1 u.s.g., 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 u.s.g. stanowi, że po upływie terminu wskazanego w art. 91 ust. 1 u.s.g. 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. Wniesiona w tej sprawie skarga podlega więc rozpatrzeniu przez Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu.

Wskazać nadto należy, że w stanowieniu aktów prawa miejscowego organy samorządu terytorialnego związane są ramami stworzonymi przez ustawy. Akty powyższe są aktami o charakterze podstawowym, a zatem są stanowione na podstawie upoważnień ustawowych i nie mogą wykraczać poza jakiekolwiek unormowania ustawowe, czynić wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań ustawowych, a także powtarzać kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych. W doktrynie występuje przekonanie, że prawo miejscowe ma charakter wyłącznie wykonawczy w stosunku do ustaw. Rozpoznając niniejszą sprawę Sąd podzielił stanowisko Wojewody Dolnośląskiego, że unormowania zawarte w zaskarżonej uchwale w § 28 pkt 40–44 uchwały oraz załącznika graficznego arkusz A do uchwały w części oznaczonej symbolami A7.R, A8.R, A9.R, A10.R i A11.R istotnie naruszają art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1, art. 20 w zw. z art. 28 u.p.z.p.

Przepis art. 9 ust. 4 u.p.z.p. w sposób jednoznaczny statuuje zasadę, w myśl której ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. Stosownie zaś do art. 20 ust. 1 tej ustawy – w brzmieniu przed wejściem w życie nowelizacji z dnia 25 czerwca 2010 r., które znajduje zastosowanie w niniejszej sprawie ze względu na regulację intertemporalną zawartą w art. 4 ust. 2 n.u.p.z.p., plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu jego zgodności z ustaleniami 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.

Skoro zatem w § 28 pkt 40–44 zaskarżonej uchwały (co znalazło odzwierciedlenie w załączniku graficznym – arkusz A), określono dla terenów oznaczonych symbolami A7.R, A8.R, A9.R, A10.R i A11.R przeznaczenie podstawowe terenu, stanowiąc, że są to tereny o przeznaczeniu rolniczym z zakazem zabudowy, należy odnieść się do charakteru tego terenu jaki został zamieszczony w Studium. Konfrontacja zaskarżonej uchwały ze Studium prowadzi do ustalenia, że tereny opisane w planie jako A7.R, A8.R, A9.R, A10.R i A11.R w Studium zatwierdzonym uchwałą nr LV/468/2009 Rady Gminy Świdnica z dnia 4 grudnia 2009 r. (zob. wyrys ze studium) przewidziane są pod zabudowę mieszkaniową (jednorodzinną, wielorodzinną) oraz zabudowę wiejską wielofunkcyjną (zagrodową, mieszkaniową, usługową, itp.). W przypadku ustaleń dotyczących zabudowy wiejskiej wielofunkcyjnej studium przyjmuje, że obejmuje ona głównie istniejącą zabudowę wsi przewidzianą do zachowania, a także nowe tereny przeznaczone pod ten rodzaj zagospodarowania. Natomiast w granicach zabudowy mieszkaniowej możliwa jest lokalizacja usług w formie obiektów wbudowanych lub wolnostojących. (zob. pkt 7.2 Rozmieszczenie elementów struktury funkcjonalno-przestrzennej – s. 66 Studium).

Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, wbrew stanowisku zawartemu w odpowiedzi na skargę, jest nie tylko aktem określającym założenia lokalnej polityki przestrzennej, lecz zawiera również ustalenia wiążące przy sporządzaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz elementy regulacyjne w postaci lokalnych zasad gospodarowania. Pomimo tego, że studium jest w założeniu aktem elastycznym, niemniej jednak zasadą jest, iż to władze gminy podejmują podstawowe ustalenia w zakresie polityki przestrzennej, a stopień szczegółowości studium zależy od woli organu sporządzającego studium. Studium może zatem wskazywać, że dany teren jest przewidziany pod zabudowę (wiejską, mieszkaniową) nie tylko istniejącą, ale również projektowaną. W miejscowym planie zagospodarowania przestrzenne-

go następuje natomiast konkretyzacja podstawowych ustaleń w zakresie polityki przestrzennej zawartych w studium, jednak pomiędzy studium i planem nie może dochodzić do istotnych rozbieżności.

W rozpatrywanej sprawie unormowanie zawarte w § 28 pkt 40–44 zaskarżonej uchwały wskazują, że tereny przewidziane jako zabudowa wiejska wielofunkcyjna (A7.8) i mieszkaniowa (A8.R, A9.R, A10.R i A11.R) na etapie planu zagospodarowania przestrzennego zakwalifikowane zostały jako tereny rolnicze z zakazem zabudowy. W ocenie Sądu w składzie orzekającym, pomiędzy studium a planem zagospodarowania przestrzennego brak jest w takim przypadku zgodności. Jeżeli, obojętnie z jakiej przyczyny (tutaj wskazano brak zrealizowanego obejścia wsi drogą wojewódzką), przeznaczenie określonego terenu przewidziane w studium nie odpowiada założeniom przyszłego planu zagospodarowania przestrzennego, to organ gminy nie tylko może ale powinien je zmienić i określić nowe. Nie może jednak zmieniać go w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego bez uprzedniej zmiany studium, bo wówczas – tak jak ma to miejsce w rozpatrywanym przypadku – dochodzi do naruszenia zasady zgodności postanowień planu miejscowego z ustaleniami studium. Ponadto, jeżeli zamiarem organu Gminy było pozostawienie terenu w dotychczasowym użytkowaniu, to mógł rozważyć pozostawienie terenu poza granicami opracowania. Możliwe było także przyjęcie dla danego obszaru przeznaczenia zgodnego z przewidywanym w studium, dopełniając oczywiście w tym zakresie wymaganej procedury i wprowadzając stosowne ustalenia w zakresie sposobu i terminu tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów (art. 15 ust. 2 pkt 11 u.p.z.p.). Stosownie do treści art. 35 u.p.z.p. tereny, których przeznaczenie plan miejscowy zmienia, mogą być wykorzystywane w sposób dotychczasowy do czasu ich zagospodarowania zgodnie z tym planem, chyba że w planie ustalono inny sposób ich tymczasowego zagospodarowania. Wprowadzenie w planie przeznaczenia zgodnego z ustaleniami studium nie stoi więc na przeszkodzie dotychczasowemu użytkowaniu terenu, gdyż dopiero przy zmianie sposobu użytkowania terenu ustalenia miejscowego planu stają się wiążące (tak też WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 5 czerwca 2012 r., sygn. akt II SA/Wr 285/12). W planie można zatem ustalić sposób i termin tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów (art. 15 ust. 2 pkt 11, art. 35 u.p.z.p. – patrz Komentarze M. Wincenciaka i J. Dziedzic-Bukowskiej do art. 35, wyrok CSK 98/13). Tym samym argument o pozostawieniu terenów w dotychczasowym użytkowaniu rolniczym, bez wprowadzenia wskazanych wyżej uregulowań w planie, nie może stanowić uzasadnienia dla wyznaczenia dla niego funkcji rolniczej (niezgodnej ze studium), gdy obszar ten został określony w studium jako teren zabudowy mieszkaniowej i zabudowy wiejskiej wielofunkcyjnej. Zachowanie kwestionowanych przez organ nadzoru postanowień planu dotyczących pozostawienia spornych terenów w dotychczasowym użytkowaniu oznaczałoby bowiem zmianę reguły z art. 35 u.p.z.p., doprowadzając do jej zbędności, co tylko potwierdza zarzut dotyczący nieważności zaskarżonych przepisów.

Niezależnie od powyższego, odnosząc się jeszcze do argumentacji wskazanej w odpowiedzi na skargę, którą zbudowano na odwołaniu się do uzasadnienia wyroku WSA w Gliwicach z dnia 11 lutego 2008r., sygn. akt II SA/Gl 817/06, przede wszystkim należy zauważyć, że wskazany wyrok został uchylony przez NSA wyrokiem z dnia 17 lutego 2009 r., sygn. akt II OSK 976/08. Pod drugie, należy dostrzec, że w ustaleniach studium dotyczących zabudowy wiejskiej wielofunkcyjnej i zabudowy mieszkaniowej nie posłużono się pojęciem – „rezerwa” pod dany rodzaj zabudowy. W przypadku zabudowy wiejskiej wielofunkcyjnej mowa jest bowiem o istniejącej zabudowie wsi przewidzianej do zachowania, a także nowych terenach przeznaczonych pod ten rodzaj zagospodarowania. Jeszcze bardziej bezwarunkowy zapis studium dotyczy zabudowy mieszkaniowej. Przyjdzie przy tym zauważyć, że studium przewiduje, że dla nowych terenów ujętych w studium a przeznaczonych pod zabudowę obowiązuje nakaz sporządzenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego rozstrzygających kompleksowo: układ przestrzenny zawierający zabudowę z wydzielaniem terenów publicznych, usług podstawowych oraz terenów zieleni publicznej (zob. pkt 7.2 Rozmieszczenie elementów struktury funkcjonalno-przestrzennej – s. 67 Studium).

W tym stanie rzeczy zgodzić się trzeba z organem nadzoru, że w niniejszej sprawie – z powodu braku zgodności kwestionowanych postanowień planu ze studium doszło do naruszenia ustaleń tego ostatniego aktu, co uzasadnia orzeczenie nieważności § 28 pkt 40–44 uchwały oraz załącznika graficznego – arkusz A do uchwały w części oznaczonej symbolami A7.R, A8.R, A9.R, A10.R i A11.R. z powodu istotnego naruszenia art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1, art. 20 w zw. z art. 28 u.p.z.p. Tym samym Sąd nie podzielił stanowiska zawartego w odpowiedzi na skargę.

Sąd nie miał także wątpliwości co do konieczności stwierdzenia nieważności § 28 pkt 40 lit. b, pkt 41 lit. b, pkt 43 lit. b oraz pkt 44 lit. a zaskarżonej uchwały, w których to lokalny prawodawca przewidział dla terenów oznaczonych symbolami A7.R, A8.R, A10.R i A11.R rezerwę terenu pod tereny zabudowy. Zdaniem Sądu zasadnie Wojewoda wywiódł, że u.p.z.p. nie przewiduje możliwości ustalenia takiego przeznaczenia terenów oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy, które uprawniałyby do wskazania rezerw

terenu na potrzeby jakiegokolwiek zabudowy. Brak jest stosownych w tym przedmiocie postanowień w ustawie planistycznej, w tym w szczególności w jej art. 15 u.p.z.p., który określa obligatoryjne i fakultatywne elementy miejscowego planu. Tymczasem uchwalając plan lokalny prawodawca w ramach przyznanego władztwa planistycznego musi przestrzegać określonego w ustawie trybu oraz zasad, gdyż miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako akt prawa powszechnie obowiązującego musi spełniać wysokie wymagania stawiane tego typu aktom normatywnym, w tym respektować zasadę zgodności z aktami wyższego rzędu. Wyklucza to przyjmowanie w jego treści regulacji nie znajdujących oparcia w normach ustawowych i niekorespondujących z ustawowymi założeniami zasad planowania przestrzennego. Nie sposób przy tym podzielić stanowisko organu, iż zakwestionowane regulacje w zakresie w jakim przewidują rezerwy terenu należy odczytywać jako określony w art. 9 ust. 1 u.p.z.p. wyraz polityki przestrzennej gminy. Przepis ten dotyczy bowiem charakteru prawnego studium oraz jego założeń treściowych i w żadnej mierze wytyczone przez ustawodawcę wobec studium standardy nie są tożsame z tymi stawianymi wobec miejscowych planów. Studium pełni funkcję koordynującą ustalenia przyszłych planów, a zatem zawiera wytyczne do planowania miejscowego dostosowane do potrzeb gminy jako całości, natomiast plany miejscowe zgodnie z określonymi w nim kierunkami założenia te konkretyzują. Stąd zadaniem planu jest konkretne, jednoznaczne i nie budzące sporów interpretacyjnych określenie przeznaczenia terenu, czemu służą określone w ustawie wymagania i uprawnienia. Wśród nich - jak już wspomniano – brak jest możliwości tworzenia rezerw pod zabudowę.

Konkludując, w zaistniałych okolicznościach Wojewódzki Sąd Administracyjny uznał wskazane naruszenia prawa za istotne i stosownie do art. 147 § 1 u.p.p.s.a. orzekł jak w pkt I sentencji wyroku. Orzeczenie o kosztach znajduje swoje uzasadnienie w brzmieniu art. 200 u.p.p.s.a.