

W Y R O K

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 7 grudnia 2010 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:	Sędzia NSA Halina Kremis
Sędziowie:	Sędzia WSA Olga Białek (spr.) Sędzia NSA Zygmunt Wiśniewski
Protokolant:	Asystent sędziego Katarzyna Grott

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 26 listopada 2010 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Miejskiej w Jelczu-Laskowicach
z dnia 29 października 2009 r. Nr XLII/280/2009
w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego odcinka północnej obwodnicy Miłoszyc –
„MPZP Miłoszyce – Obwodnica”

I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w zakresie postanowień dotyczących obszarów oznaczonych w części opisowej i graficznej planu symbolami: 3MN, 4MN, 6MN, 12MN, 13MN;

II. stwierdza, że zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu w zakresie wskazanym w pkt. I sentencji niniejszego wyroku;

III. dalej idącą skargę oddala;

IV. zasądza od Gminy Jelcz-Laskowice na rzecz strony skarżącej kwotę 240,00 zł (słownie: dwieście czterdzieści złotych) tytułem zwrotu poniesionych kosztów postępowania sądowego.

U Z A S A D N I E N I E

Rada Miejska Jelcz-Laskowice na sesji w dniu 29 października 2009 r. podjęła uchwałę nr XLII/280/2009 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego odcinka północnej obwodnicy Miłoszyc – „MPZP Miłoszyce Obwodnica”. Skargę na powyższą uchwałę na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym wniósł Wojewoda Dolnośląski, zarzucając jej istotne naruszenie art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1, art. 17 pkt 4, art. 20 ust. 1 w związku z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717 z późn. zm. – zwanej dalej u.p.z.p.), poprzez naruszenie zasady zgodności postanowień miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z ustaleniami Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, ustalonym przez Radę w dniu 23 listopada 2005r. uchwałą Nr XLII/253/2005. Zarzucając powyższe organ nadzoru argumentował, że ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wprowadza wymóg zgodności ustaleń planu miejscowego z ustaleniami studium, co wynika z art. 15 ust. 1, art. 20 ust. 1 i art. 9 ust. 1. W toku prowadzonego postępowania nadzorczego Wojewoda stwierdził natomiast rozbieżność między studium a planem. Organ wyjaśnił, że tereny oznaczone na rysunku planu symbolami 3MN, 4 MN, 6 MN, 12 MN i 13 MN dla których plan przewiduje przeznaczenie podstawowe: zabudowę mieszkaniową jednorodzinną, studium określa: „Oznaczone na rysunku „Studium” symbolem U- poziome paski koloru czerwonego: tereny projektowane, wskazane w Studium” jako tereny o wiodącej funkcji aktywności gospodarczej-usługowe; Zalicza się do nich: tereny projektowanych większych zakładów usługowych o charakterze komercyjnym wraz z zielenią i niezbędnymi urządzeniami infrastruktury technicznej oraz obsługą komunikacyjną”. Na terenie tym dopuszcza się w ograniczonym zakresie funkcję mieszkaniową. W Studium zapisano również, „każdy teren należy traktować jako wielofunkcyjny z przewagą jednej traktowanej jako wiodąca. Dopuszcza się uzupełnienie Funkcji wskazanej w Studium jako wiodąca o inne niekolidujące funkcje przy pozostawieniu minimum 50% powierzchni terenu o funkcji wiodącej”. Porównując powyższe zapisy organ stwierdził, że w przypadku omawianych terenów zmieniono całkowicie funkcję wiodącą z aktywności gospodarczej usług, na funkcję mieszkaniową. Plan niezgodny jest zatem z zapisami studium, co oznacza, że został podjęty z istotnym naruszeniem prawa. Organ nadzoru nie zgodził się również z podnoszą w toku postępowania planistycznego argumentacją gminy wskazując, że zasadniczą kwestią przy uchwalaniu planu miejscowego jest związanie ustaleniami studium, szczególnie w odniesieniu do rady gminy. Uchwałą w sprawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego rada dokonuje swoistego samoograniczenia w zakresie uchwalanych na jego podstawie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Stąd też w przypadku, gdy organy gminy uznają za zasadne, czy też konieczne, ustalenie sposobu zagospodarowania terenu pozostającego w sprzeczności z obowiązującym studium, ustalenie to może nastąpić (jeżeli jest zgodne z obowiązującym porządkiem, wyznaczonym przepisami prawa powszechnego), ale po uprzednim dokonaniu zmiany we właściwym fragmencie studium. Zdaniem organu brak również możliwości zastosowania postanowienia zawartego w części tekstowej Studium, na które powołuje się gmina, przewidującego, że określone na rysunku Studium linie podziału terenów o różnych funkcjach są orientacyjne. Dokładny przebieg linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu powinien zostać ustalony na etapie opracowań szczegółowych. Porównując rysunek Studium i rysunek planu, nie sposób mówić jedynie o ustaleniu „dokładnego przebiegu linii rozgraniczających”. Rada zaskarżoną uchwałą dokonała zatem całkowitej zmiany przeznaczenia terenu, wprowadzając na terenie przeznaczonym w studium pod usługi, zabudowę mieszkaniową. Dodatkowo organ nadzoru zauważył również, że granice opracowania przedmiotowego planu miejscowego wskazane na rysunku planu, nie są tożsame z granicami wskazanymi w załączniku do uchwały z dnia 30 marca 2007 Nr VII/47/2007 w sprawie przystąpienia do sporządzenia projektu Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego Odcinka Północnej Obwodnicy Miłoszyc. Według Wojewody granice opracowania wskazane w załączniku nr 1 do uchwały z dnia 29 października 2009 r. wychodzą poza te określone w uchwale o przystąpieniu. Oznacza to, że granice obszaru objętego projektem planu zostały zmienione w toku

procedury planistycznej przez organ wykonawczy gminy, któremu powierzono wykonanie uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego. Powyższe stanowi naruszenie właściwości organów gminy, o której mowa w art. 28 u.p.z.p. W odpowiedzi na skargę Rada Miejska w Jelczu-Laskowicach wniosła o jej oddalenie. W uzasadnieniu strona przeciwna wskazała na zapisy Studium, według których linie podziałów terenów o różnych funkcjach określone na rysunku Studium są orientacyjne a dokładny przebieg linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu powinien zostać ustalony na etapie opracowań szczegółowych. Zapisy te – zdaniem strony przeciwnej – pozwoliły na przesunięcie linii rozgraniczających tereny, które w Studium określone są orientacyjnie i nie pokrywają się z granicami ewidencyjnymi działek oraz na płynne, korzystne dla lokalnej społeczności przejście z zabudowy mieszkaniowej przez mieszkaniowo-usługową, aż do zabudowy usługowej w okolicy planowanej obwodnicy. Ponadto, na wskazanych w skardze terenach, Studium nie wyklucza a wręcz dopuszcza w ograniczonym zakresie funkcje mieszkaniową, pozostawiając jako wiodącą funkcję aktywności gospodarczej: usługi. Organ gminy uważa, że ustalenia planu nie stoją w sprzeczności z ustaleniami Studium, gdyż projektowana zabudowa mieszkaniowa stanowi uzupełnienie funkcji wskazanej w Studium jako wiodąca, pozostawiając wymagane w Studium 50% z przeznaczeniem na funkcję aktywności gospodarczo-usługowej. Rada wyjaśniła również, że przeznaczenie przedmiotowych terenów wprowadzone planem miejscowym uwzględnia oczekiwania właścicieli tych terenów, którzy od władz gminy oczekują ograniczenia usług komercyjnych na dużą skalę i o znacznej uciążliwości. Dodatkowo za przyjętym rozwiązaniem przemawia istnienie w bezpośrednim sąsiedztwie przedmiotowego obszaru, terenów o wiodącej funkcji mieszkaniowej, wprowadzonych miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego Miłoszyce – Zachód. Zachowana zatem byłaby zasada kontynuacji funkcji o której mowa w art. 61 ust.1 pkt 1 u.p.z.p. Dowodzą również, że przyjęte w planie przeznaczenie terenów ujętych w skardze uwzględnia interes prywatny właścicieli tych nieruchomości, nie naruszając jednocześnie interesu gminy, tym bardziej, iż funkcja mieszkaniowa której dotyczy sporny fragment planu, jest korzystniejsza dla mieszkańców oraz właścicieli sąsiednich nieruchomości. Konkludując podniesiono, że związanie ustaleniami studium przy uchwaleniu planu miejscowego stanowi ważną, ale nie jedyną wartość w procesie planistycznym. Proponowane przez organ nadzoru kroki prawne, które gmina miałaby podjąć (zmiana studium i w jej konsekwencji uchwalenie nowego planu) uderzą w przywołane zasady planowania przestrzennego i spowodują znaczne spowolnienie procesu inwestycyjnego (budowa obwodnicy), jak też poważnie naruszą art. 8 k.p.a. osłabiając zaufanie obywateli. W piśmie procesowym z dnia 30 sierpnia 2010 r. pełnomocnik strony skarżącej, precyzując na żądanie Sądu zarzut braku zgodności uchwały w sprawie planu miejscowego z uchwałą intencyjną stwierdził, że wskazana rozbieżność dotyczy terenu oznaczonego na rysunku planu jako 1 KD(Z) oraz 1KD(G) i podtrzymał stanowisko, że granice opracowania sporządzonego planu są większe niż granice określone w uchwale o przystąpieniu. Potrzymano również pozostałe zarzuty skargi. Ustosunkowując się do tego stanowiska pełnomocnik strony przeciwnej w piśmie z dnia 10 września 2010 r. dowodził, że nie ma żadnej rozbieżności pomiędzy granicami wynikającymi z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego a granicami wskazanymi w załączniku do uchwały intencyjnej. Rzekome różnice wskazywane przez stronę skarżącą wynikają z nieuwzględnienia tego, że na poszczególnych etapach planowania stosowano mapy różnego rodzaju i różnej skali. Następnie w piśmie procesowym z dnia 15 listopada 2010 r. pełnomocnik strony skarżącej potrzywał zarzuty skargi sformułowane w jej pkt III, dotyczące rozbieżności w zakresie terenu oznaczonego na rysunku planu jako 1 KD(Z) stwierdzając, że granice opracowania sporządzonego planu budzą w tym zakresie wątpliwości skarżącego, bowiem istnieje możliwość, że są one większe niż granice określone w uchwale intencyjnej. Fakt ten potwierdza stanowisko Gminy zawarte w piśmie z dnia 29 grudnia 2009 r., że w uchwale o przystąpieniu do sporządzania planu przebieg drogi był orientacyjny. Na rozprawie w dniu 26 listopada 2010 r. pełnomocnik strony skarżącej oświadczył, że cofa zarzuty dotyczące rozbieżności między planem a uchwałą intencyjną w zakresie terenu 1KD(G) podtrzymując pozostałe zarzuty. Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje. 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 (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.) – 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 Jelczu-Laskowicach nr XLII/280/2009 z dnia 29 października 2009 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego odcinka północnej obwodnicy Miłoszyc – „MPZP Miłoszyce – Obwodnica” podjęta na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. Nr 80, poz. 717 z późn.zm. – zwanej dalej u.p.z.p. oraz 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 z późn.zm.- dalej u.s.g.). Wojewoda wniósł o stwierdzenie nieważności opisanego wyżej aktu zarzucając mu naruszenie art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 u.p.z.p. w związku z art. 28 ust. 1 tej ustawy poprzez naruszenie zasady zgodności postanowień miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Zdaniem Sądu zarzut ten zasługuje na uwzględnienie. Nie ulega wątpliwości, że z mocy art. 3 ust. 1 przywołanej wcześniej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym gminie przysługuje władztwo planistyczne. Do zadań własnych gminy należy prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (z wyjątkiem morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej oraz terenów zamkniętych). Bezsprzecznie również gmina wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, a jej samodzielność podlega ochronie sądowej. Jednakże samodzielność gminy w zakresie wykonywania przekazanych jej zadań publicznych może być realizowana tylko w granicach dozwolonych prawem. Wynika to wprost z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, według którego organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Inaczej mówiąc o samodzielności gminy w wykonywaniu zadań możemy mówić tylko gdy mieści się ona w zakresowanych wyżej granicach konstytucyjnych. Przekroczenie tych granic stanowi istotne naruszenie prawa. Gmina może zatem samodzielnie kształtować sposób zagospodarowania danego obszaru podlegającego jej władztwu, pod warunkiem, że działa w granicach i na podstawie prawa i nienadużywa przyznanego jej władztwa. Przyznane gminie uprawnienie do samodzielnego kształtowania polityki przestrzennej (art. 3 ust. 1 u.p.z.p.) nie ma zatem 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 nad miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Szczegółowość przepisów art. 9-20 u.p.z.p. regulujących tryb prowadzenia prac najpierw nad studium a potem nad planem, jednoznacznie wskazuje na to, że każde zawarte w planie ustalenie wymaga, między innymi, stwierdzenia zgodności ze studium. 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 uchwalenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego jako aktów prawa miejscowego, przy czym – co istotne - zgodnie z art. 9 ust. 4 u.p.z.p. treść studium jest wiążąca dla organów gminy na dalszym etapie postępowania planistycznego, aż do momentu jego zakończenia tj. uchwalenia

miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Konsekwencją powyższej zasady jest brzmienie art. 15 ust. 1 ww. ustawy, który stanowi o sporządzeniu projektu planu przez organ wykonawczy gminy „zgodnie z zapisami studium”. Natomiast przepis art. 20 ust. 1 ustawy – w brzmieniu obowiązującym w dniu podjęcia zaskarżonej uchwały – wprost zobowiązuje radę do stwierdzenia zgodności planu z ustaleniami studium. W orzecznictwie zwraca się uwagę, że ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (w brzmieniu obowiązującym w dniu podjęcia zaskarżonej uchwały) w przeciwieństwie do wcześniej obowiązującej ustawy z 1994 roku wymaga zgodności treści studium z ustaleniami planu a nie – jak poprzednio, „niesprzeczności” czy też „spójności”. 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 zamian 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. W rezultacie wprowadzenie w studium takich zapisów – nawet o charakterze ogólnym – jednak wskazujących na konkretne przeznaczenie poszczególnych terenów, ogranicza swobodę określenia przeznaczenia danego terenu na etapie postępowania planistycznego. Można przeznaczyć w planie miejscowym określone obszary pod zabudowę danego rodzaju, jeżeli wcześniej w studium kierunków i uwarunkowań przestrzennych gmina wskaże te obszary jako przewidziane pod taką zabudowę. Ustalenia planu miejscowego są bezsprzecznie konsekwencją zapisów studium (tak NSA w wyroku z dnia 9 kwietnia 2008 r., II OSK 34/08, CBOS nsa.gov.pl) Analiza części graficznej Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Jelcz-Laskowice (uchwałą nr XLII/253/205) dotyczących przeznaczenia terenów określonych w miejscowym planie miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego jako 3MN, 4MN, 6MN, 12MN i 13MN wskazuje, że tereny te znajdują się na obszarze zaznaczonym czerwonymi poziomymi paskami, oznaczonym na rysunku Studium symbolem „U”. W tekście Studium, w części II „Kierunki” w rozdziale „Ogólne założenia kierunków rozwoju i zagospodarowania przestrzennego gminy”, w pkt 2.4 „Główne funkcje terenów” stwierdzono: „stosując daleko idące uproszczenia zapisu graficznego, wskazano kilka rodzajów zagospodarowania określając ich wiodącą funkcję, którą można uzupełnić o inne, nie kolidujące funkcje na etapie opracowań szczegółowych”. We wskazanym punkcie wymieniono dziewięć rodzajów zagospodarowania, w tym – tereny mieszkaniowe oraz tereny aktywności gospodarczej – usługowe. Przytoczone zapisy części tekstowej Studium powiązane z rysunkiem Studium, wskazując, między innymi, że „oznaczone na rysunku Studium” symbolem U – poziome paski koloru czerwonego to tereny projektowane, wskazane w Studium jako tereny o wiodącej funkcji aktywności gospodarczej – usługowe”. Tym samym określono dla danego rodzaju terenu, oznaczonego na rysunku studium odpowiednim symbolem i kolorem, jego funkcję wiodącą. W tej części tekstu Studium wprowadzono również zapis, że „określone na „Rysunku Studium” linie podziałów terenu są orientacyjne. Dokładny przebieg linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu powinien zostać ustalony na etapie opracowań szczegółowych. Każdy teren należy traktować jako wielofunkcyjny z przewagą jednej funkcji traktowanej w Studium jako wiodąca o inne niekolidujące funkcje przy pozostawieniu minimum 50% powierzchni

terenu o funkcji wiodącej”. Z kolei w rozdziale 3 „Obszary wskazane do zainwestowania oraz kierunki i wskaźniki zagospodarowania terenu” w pkt 3.4. „Kierunki rozwoju aktywności gospodarczej” określając szczegółowe ustalenia Studium dla stref aktywności gospodarczej wskazano, że do terenów projektowanych wskazanych w Studium jako tereny o wiodącej funkcji aktywności gospodarczej – usługowe zalicza się tereny projektowanych większych zakładów usługowych o charakterze komercyjnym wraz z zielenią, niezbędnymi urządzeniami infrastruktury technicznej oraz obsługą komunikacyjną. Ze szczegółowych ustaleń Studium wynika również, że dla wszystkich rodzajów usługowych terenów aktywności gospodarczej, dopuszczono w ograniczonym zakresie funkcję mieszkaniową a także usługi publiczne. Przedstawione wyżej zapisy Studium wskazują zatem, że Rada w części tekstowej i graficznej ustaliła rodzaje zagospodarowania poszczególnych terenów określając w ramach tych terenów obszary o wskazanej wyraźnie funkcji wiodącej. Tym samym przyjąć należy, że w Studium zdecydowano o podstawowym przeznaczeniu danego terenu. Tymi zapisami Studium organy planistyczne były bezwzględnie związane. W analizowanym akcie przyjęto również ogólne założenie, że każdy teren należy traktować jako wielofunkcyjny z przewagą jednej funkcji uznawanej jako wiodąca. Dopuszczono uzupełnienie funkcji wiodącej o inne niekolidujące z nią funkcje, przy pozostawieniu minimum 50 % powierzchni terenu o funkcji wiodącej. Wskazać jednak należy, że ta ogólna zasada w przypadku terenów aktywności gospodarczej doznała ograniczenia w szczegółowych ustaleniach Studium dla stref aktywności gospodarczej, w których postanowiono o dopuszczeniu na tych terenach funkcji mieszkaniowej a także usług publicznych jedynie w ograniczonym zakresie. Oceniając szczegółowość przedstawionych zapisów Studium co do przeznaczenia danych terenów – głównie zaś interesującego nas terenu aktywności gospodarczej – usługi - stwierdzić należy, że stopień związania organów planistycznych tymi ustaleniami przy tworzeniu i uchwalaniu planu jest silny. W konsekwencji, skoro w Studium postanowiono, że na terenie oznaczonym na rysunku Studium symbolem „U” poziome paski czerwone - wiodącą jest funkcja aktywności gospodarczej: usługi, do której zaliczono: tereny większych zakładów usługowych o charakterze komercyjnym wraz z zielenią, infrastrukturą i drogami dojazdowymi, a w szczegółowych ustaleniach Studium na terenach tych jedynie w ograniczonym zakresie dopuszczono funkcję mieszkaniową i usługi publiczne, to również takie samo powinno być podstawowe przeznaczenie tych terenów w miejscowym planie. Aby zatem zachowana była zasada zgodności, dla terenów określonych symbolami 3 MN, 4 MN, 6 MN, 12 MN i 13 MN przeznaczeniem podstawowym powinna być zabudowa usługowa. Przeznaczenie podstawowe terenu to bowiem dominująca funkcja wyznaczona do lokalizacji w danym terenie (§ 2 pkt 5 planu). Natomiast przeznaczenie uzupełniające, to funkcja uzupełniająca, która uzupełnia i wzbogaca przeznaczenie podstawowe w sposób określony w ustaleniach planu, wyznaczona dla danego terenu lub działki, która nie może być zrealizowana bez funkcji podstawowej (§ 2 pkt 6). Tymczasem według zapisów § 22 i § 23 analizowanego planu miejscowego dla terenów oznaczonych symbolami 12MN i 13MN przewidziano jako funkcję podstawową zabudowę mieszkaniową jednorodziną a jako funkcję uzupełniającą – nie przekraczającą w sumie 30% działki - usługi nieuciążliwe, urządzenia towarzyszące, infrastrukturę techniczną. Podobne przeznaczenie przewidziano dla terenów oznaczonych symbolem 3 MN, 4 MN, 6 MN, z tą różnicą, że w funkcji uzupełniającej dodano również zabudowę mieszkaniową wielorodziną. Porównanie przedstawionych zapisów planu miejscowego z ustaleniami zawartymi w Studium wskazuje na zasadność wniesionej w tym względzie skargi. Zawarte w ww. aktach ustalenia nie są bowiem ze sobą zgodne. W planie wprowadzona została istotna zmiana w kierunku zagospodarowania w stosunku do studium w którym przewidziano dla analizowanych terenów funkcję usługową jako wiodącą a funkcję mieszkaniową dopuszczono jedynie w ograniczonym zakresie. Tymczasem w planie funkcja usługowa stała się funkcją wtórną dopuszczoną tylko w ograniczonym zakresie (30% powierzchni działki) a funkcja mieszkalna stała się funkcją wiodącą. Trafnie zatem organ nadzoru wywiódł, że w przypadku analizowanych terenów ustalenia planu są odmienne od ustaleń studium, gdyż w planie zmieniono całkowicie funkcję wiodącą w stosunku do studium. Powyższe oznacza, że w analizowanym zakresie doszło do niezgodności ustaleń w obu aktach planistycznych. Tam gdzie funkcja

mieszkaniowa miała mieć jedynie charakter towarzyszący (w ograniczonym zakresie), przypisano jej funkcję podstawową. Powyższej oceny nie może zmienić stanowisko strony przeciwnej, według którego projektowana zabudowa mieszkaniowa stanowi uzupełnienie funkcji wskazanej w Studium jako wiodącej, pozostawiając wymagane w Studium 50% z przeznaczeniem na funkcję aktywności gospodarczo-usługowej. Przede wszystkim należy mieć na uwadze, że w przypadku terenów aktywności gospodarczej, ogólna zasada dopuszczająca obok funkcji wiodącej przeznaczenie 50% dla innej funkcji z nią niekolidującej, doznała ograniczenia w szczegółowych ustaleniach Studium dla stref aktywności gospodarczej, w których postanowiono o dopuszczeniu na tych terenach funkcji mieszkaniowej a także usług publicznych jedynie w ograniczonym zakresie. W „ograniczonym zakresie” nie może być rozumne jako 50%. Dopuszczenie obok funkcji wiodącej, innej funkcji w 50% oznacza raczej równoległe dopuszczenie dwóch funkcji obok siebie, co nieodpowiada ograniczeniu zakresu jednej z nich. Tym samym w ustaleniach szczegółowych Studium, Rada sama ograniczyła możliwość wprowadzenia zabudowy mieszkaniowej jako funkcji uzupełniającej, zgodnie z ogólną zasadą powołaną w odpowiedzi na skargę. Dokonanej zamiany podstawowej funkcji dla terenów 3 MN, 4 MN, 6 MN, 12 MN i 13 MN nie uzasadnia również zapis Studium, w którym linie podziału terenów o różnych funkcjach określono jako orientacyjne i postanowiono, że dokładny przebieg tych linii powinien być ustalony na etapie szczegółowych opracowań. Przepis ten zezwala bowiem na „dokładne” określenie przebiegu linii podziału terenów o różnych funkcjach na etapie opracowania planu, a więc na doprecyzowanie tych linii ze względu np. na konieczność dostosowania do granic działek, nie pozwala natomiast na zmianę przeznaczenia części obszarów przez przesunięcie linii podziału. Jak trafnie wskazał Wojewoda w zaskarżonym planie dokonano całkowitej zmiany podstawowego przeznaczenia terenu. Skład orzekający podziela jednak pogląd WSA w Krakowie wyrażony w wyroku z dnia 17 maja 2010 (II SA/Kr 327/10, CBOSA nsa.gov.pl) że okoliczność, iż Studium ma charakter kierunkowy, co nie powoduje konieczności bezwzględnego przenoszenia ustaleń Studium do planu, nie oznacza jednak możliwości swobodnego przesuwania granic wyznaczonych w studium pomiędzy poszczególnymi obszarami o odmiennym przeznaczeniu i tym samym zmiany sposobu zagospodarowania przestrzeni w zapisach planu. W ten sposób byłby kreowany odmienny sposób zagospodarowania przestrzeni w zapisach planu w stosunku do postanowień studium (którego wiążący dla organów planistycznych kierunkowy charakter stałby się iluzoryczny). Rada może swobodnie określać kierunki zagospodarowania przestrzennego, pod warunkiem, że przestrzega ram swego władztwa określonego w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (WSA Kraków II SA/Kr 1207/09 z 1 lutego 2010r.) Przedstawione wyżej spostrzeżenia stanowią wystarczającą podstawę dla stwierdzenia, że zaskarżona uchwała w części obejmującej tereny oznaczone symbolami 3 MN, 4 MN, 6 MN, 12 MN i 13 MN dotknięta jest nieważnością. Ustalenie w planie miejscowym przeznaczenia terenu innego niż było przewidziane w Studium oznacza, że plan taki w zakresie, w jakim jego ustalenia odbiegają od ustaleń studium narusza obowiązujący porządek prawny, w szczególności art. 9 ust.4, art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 u.p.z.p., co należy kwalifikować jako naruszenie zasad sporządzania planu. Według art. 28 ust. 1 wskazanej ustawy powoduje to nieważność uchwały we wskazanej części. Sąd podziela też stanowisko, że zmianę 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 (NSA w wyroku 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 jak w rozpoznawanej sprawie – poprzez uregulowanie danej kwestii w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego odmiennie niż w studium. Wykazane w odpowiedzi na skargę argumenty wskazujące, że przeznaczenie określone w planie dla kwestionowanych terenów stanowi wyraz uwzględnienia oczekiwań właścicieli tych terenów i nie stoi w sprzeczności z interesem publicznym oraz zasadą zachowania ładu przestrzennego, stanowi podstawę dla zmiany ustaleń studium zgodnie z obowiązującą procedurą. Bez wpływu na powyższe pozostają obawy organów gminy, że w przypadku uruchomienia procedury zmiany studium nastąpi

niekorzystna reakcja społeczeństwa. Ocenie Sądu poddany został również zarzut Wojewody wskazujący na niezgodność opracowania przedmiotowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z granicami opracowania wynikającymi z załącznika do uchwały intencyjnej w części odnoszącej się do terenu 1 KD (Z). Strona skarżąca – pomimo wezwania Sądu - nie przedstawiła jednak w tym zakresie precyzyjnych argumentów wskazujących na ewidentną rozbieżność pomiędzy planem a uchwałą intencyjną lecz podniosła, że granice opracowania sporządzonego planu budzą jej wątpliwości co do terenu 1 KD(Z), bowiem istnieje możliwość, że są one większe niż granice określone w uchwale intencyjnej (patrz pismo procesowe z dnia 15 listopada 2010 r.). Wskazać zatem należy, że uchwałę o przystąpieniu do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego rada gminy podejmuje w celu ustalenia przeznaczenia terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy – o czym stanowi wprost art. 14 u.p.z.p. W myśl ust. 2 przywołanego artykułu, integralną częścią uchwały jest załącznik graficzny przedstawiający granice obszaru objętego projektem planu. Przed podjęciem uchwały intencyjnej organ wykonawczy gminy – zgodnie z art. 14 ust. 6 - wykonuje analizy dotyczące zasadności przystąpienia do sporządzania planu i stopnia zgodności przewidywanych rozwiązań z ustaleniami studium, przygotowuje też materiały geodezyjne do opracowania planu oraz określa zakres niezbędnych prac planistycznych. Dopiero w następnej kolejności, wskazanej w art. 15 ust. 1, organ wykonawczy sporządza projekt planu miejscowego. Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 15 marca 2010 roku (II OSK 1493/09, CBOSA nsa.gov.pl) wykładnia funkcjonalna art. 14 i art. 15 u.p.z.p. jednoznacznie wskazuje, że zasadą sporządzania planu miejscowego w rozumieniu art. 28 tego aktu jest przygotowanie planu miejscowego, natomiast jego uchwalenie, wbrew postanowieniem rady gminy wyrażonym w uchwale o przystąpieniu do sporządzania planu, powoduje rażące naruszenie określonych w tych przepisach zasad postępowania planistycznego. Dorozumiana wola rady gminy wynikająca już z samego projektu planu miejscowego o objęciu tym planem obszaru innego niż określony w uchwale intencyjnej, o której mowa w art. 14, uzasadnia stwierdzenie nieważności uchwały w sprawie planu miejscowego. Na podstawie przedstawionych w niniejszej sprawie Sądowi dokumentów nie można jednak w sposób zdecydowany stwierdzić istnienia rozbieżności pomiędzy granicami obszaru terenu dla którego uchwalono plan miejscowy a granicami obszaru określonymi w załączniku do uchwały intencyjnej z dnia 30 marca 2007 r. Niewątpliwie w tym względzie znaczenie ma – wskazywany przez stronę przeciwną - fakt, że na etapie podejmowania uchwały intencyjnej i uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, organy planistyczne stosowały mapy różnego rodzaju i różnej skali, nie można zatem wykluczyć, że przy odwzorowaniu granic na mapie o większej skali powstało wrażenie różnicy – tym bardziej jeżeli chodzi o niewielką różnicę. Trzeba mieć bowiem na uwadze, że wskazana przez Wojewodę ewentualna rozbieżność może dotyczyć bardzo małego obszaru wchodzącego w część terenu 1 KD(Z) od lewej strony. Strona przeciwna wyjaśniła, że nie ma różnic w określeniu granic spornego obszaru, tyle tylko, że ze względu na inny charakter i skalę mapy ogólnej nie jest on wyraźnie widoczny. Natomiast na obu mapach obszar ten zaznaczono zgodnie z faktycznymi granicami przebiegającymi w terenie. Również Wojewoda podniósł jedynie wątpliwości co do zgodności tego odcinka terenu. Ewentualnej różnicy nie potwierdza też przywoływane w piśmie procesowym Wojewody z dnia 15 listopada 2010 r. stwierdzenie organu gminy, że w uchwale o przystąpieniu do sporządzania planu przebieg drogi był orientacyjny, zawarte w piśmie z dnia 29 grudnia 2009 r., gdyż stwierdzenie to odnosi się do północnej części planu na której znajduje się droga oznaczona symbolem 1KD(G) – (podobną argumentację pełnomocnik strony przeciwnej powtórzył w piśmie procesowym z dnia 10 września 2010 r. w odniesieniu do terenu 1 KD(G)). W sytuacji gdy organ nadzoru, jak też Sąd, ze względu na różnice w skali map nie może jednoznacznie stwierdzić na podstawie dokumentacji planistycznej, że na etapie sporządzania projektu planu organ wykonawczy dokonał korekty obszaru w projekcie planu, to opierając się jedynie na wątpliwościach nie można twierdzić, że doszło do naruszenia właściwości organów, skoro konsekwencją tego jest stwierdzenie nieważności uchwały. Nadto nawet jeżeli istnieje rozbieżność pomiędzy opracowaniem granic terenu miejscowego planu

zagospodarowania przestrzennego a granicami terenu wskazanymi w uchwale intencyjnej, to różnica ta jest bardzo niewielka i dotyczy terenu stanowiącego drogę publiczną na całej długości. Jak wcześniej wskazano, zasadą jest, że uchwała rady gminy o uchwaleniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego powinna być pod względem obszaru zgodna z uchwałą o przystąpieniu do sporządzania planu. Według Naczelnego Sądu Administracyjnego zasadę tę należy odpowiednio interpretować w każdej indywidualnej sytuacji, co oznacza, że nie każdy przypadek odstąpienia należy wiązać z konsekwencjami z art. 28 u.p.z.p. Wymiar sprawiedliwości sprawowany przez sądy administracyjne, wymaga indywidualnego podejścia i oceny w każdej sprawie. (por. wyrok z dnia 23 lipca 2010 r. II OSK 951/10 CBOSA nsa.gov.pl). Niewątpliwie przy ocenie naruszenia omawianej zasady należy uwzględnić wielkość ewentualnej różnicy. W niniejszej sprawie różnica ta – jeżeli wystąpiła – w ocenie Sądu była niewielka, na co wskazuje porównanie załącznika graficznego uchwały intencyjnej i załącznika graficznego do uchwały w sprawie planu miejscowego. W takiej sytuacji, ewentualne uchybienie nie jest istotne i nie powinno skutkować konsekwencją stwierdzenia nieważności z tego powodu całej uchwały lub nawet jego części. Sąd miał też na uwadze, że uchwalenie planu miejscowego jest przedsięwzięciem skomplikowanym, kosztownym i pracochłonnym (por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 czerwca 2010 r. IV SA/Wa 495/10; wyrok NSA z dnia 23 lipca 2010 r. II OSK 951/10). Wobec przedstawionych wyżej okoliczności Sąd doszedł do przekonania, że nie zachodzi konieczność stwierdzenia nieważności kwestionowanej uchwały w całości, gdyż ustalony zakres naruszeń prawa nie odnosi się do całego aktu jakim jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego lecz do jego części a wadliwość sprowadza się do niezgodności przeznaczenia terenów 3 MN, 4 MN, 6 MN , 12 MN i 13 MN z przeznaczeniem przewidzianym dla tych terenów w studium. Z tego względu Sąd orzekł jak w pkt I sentencji wyroku. Pozostałe zarzuty skargi wobec braku istotnego naruszenia prawa sąd oddalił. O kosztach orzeczono zaś zgodnie z art. 200 u.p.p.s.a.