



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 22 czerwca 2021 r.

Poz. 3009

WYROK NR II SA/WR 412/20
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 28 stycznia 2021 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędziowie:

Sędzia WSA Alicja Palus

Sędzia NSA Halina Filipowicz - Kremis

Sędzia WSA Władysław Kulon (spr.)

po rozpoznaniu w Wydziale II
na posiedzeniu niejawnym w dniu 28 stycznia 2021r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Miasta Lubań
z dnia 18 września 2021 r. nr LI/372/2018
w przedmiocie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru położonego
w rejonie ulicy Armii Krajowej w Lubaniu

I. stwierdza nieważność § 2 zaskarżonej uchwały w zakresie § 5 ust. 4 pkt 5 lit. a, lit. c i lit. d uchwały nr XVI/116/2011 Rady Miasta Lubań z dnia 29 listopada 2011r.;

II. zasądza od Gminy Miejskiej Lubań na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 480 zł (słownie: czterysta osiemdziesiąt zł) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski, działając jako organ nadzoru złożył skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu na uchwałę Rady Miasta Lubań z dnia 18 września 2018 r., nr LI/372/2018 w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru położonego w rejonie ulicy Armii Krajowej w Lubaniu. Wskazując w podstawie prawnej skargi na art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994 ze zm., dalej - u.s.g.) Wojewoda wniósł o stwierdzenie nieważności § 2 przedmiotowej uchwały w zakresie § 5 ust. 4 pkt 5 lit. a, lit. c i lit. d uchwały nr XVI/116/2011 Rady Miasta Lubań z dnia 29 listopada 2011 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru położonego w rejonie ulicy Armii Krajowej w Lubaniu.

Żądania skargi poparto zarzutem podjęcia § 2 kwestionowanej uchwały w zakresie § 5 ust. 4 pkt 5 lit. a, lit. c i lit. d uchwały nr XVI/116/2011 Rady Miasta Lubań z dnia 29 listopada 2011 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu, zagospodarowania przestrzennego obszaru położonego w rejonie ulicy Armii Krajowej w Lubaniu z istotnym naruszeniem art. 9 ust. 4 i art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2018 r. poz. 1945, dalej u.p.z.p.), polegającym na naruszeniu ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Lubań przy sporządzaniu miejscowego planu.

Po zasygnalizowaniu upływu terminu na weryfikację uchwały w trybie nadzoru skarżący podał, że Rada Miasta Lubań, na sesji dnia 18 września 2018 r., w związku z uchwałą nr XXX/213/2017 Rady Miasta Lubań z dnia 31 stycznia 2017 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru położonego w rejonie ulicy Armii Krajowej w Lubaniu oraz po stwierdzeniu, że nie zostały naruszone ustalenia zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Lubań, podjęła uchwałę nr LI/372/2018 w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru położonego w rejonie ulicy Armii Krajowej w Lubaniu, dalej uchwała. W podstawie prawnej uchwały przywołano art. 18 ust. 2 pkt 5 u.s.g., zgodnie z którym do wyłącznej właściwości rady gminy należy uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Wskazano także art. 20 u.p.z.p., który w ust. 1 stanowi, że 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. Część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały.

Po przytoczeniu art. 28 ust. 1 u.p.z.p. jako regulacji dotyczącej stwierdzenia nieważności uchwały w sprawie uchwalenia planu zagospodarowania przestrzennego zauważono, że zgodnie z jego treścią obowiązującą w dniu przyjęcia przedmiotowego planu miejscowego, istotne 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 w części.

Zdaniem Wojewody w kwestionowanej uchwale istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego spowodowane jest ewidentnym naruszeniem ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, w brzmieniu ustalonym uchwałą nr XIV/174/2016 Rady Miasta Lubań z dnia 30 sierpnia 2016 r. w sprawie zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Lubań. Teren objęty skarżoną uchwałą oznaczony jest w przywołanym studium symbolem U - tereny koncentracji usług i towarzyszącej zabudowy mieszkaniowej. Na str. 78 studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Lubań dla terenu oznaczonego tym symbolem określono wskaźniki dotyczące zagospodarowania i użytkowania tego terenu w sposób następujący:

- Maksymalna wysokość okapu / elewacji lub attyki: 12 m,
- Maksymalna wysokość kalenicy: 14 m,
- Maksymalny wskaźnik zabudowy działki pod przeznaczenie podstawowe: 0,6,

- Maksymalny wskaźnik zabudowy działki pod przeznaczenie uzupełniające /dopuszczalne 0,5.

Przedmiotową uchwałą Rada Miasta Lubąń dokonała zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru położonego w rejonie ulicy Armii Krajowej w Lubaniu, przyjętego uchwałą nr XVI/116/2011 Rady Miasta Lubąń z dnia 29 listopada 2011 r., poprzez zmianę ustaleń dla terenu o symbolu 1MU, tj. terenu zabudowy mieszkaniowo-usługowej. W § 2 uchwały, który wprowadza zmianę § 5 ust. 4 pkt 5 uchwały nr XVI/116/2011 Rady Miasta Lubąń z dnia 29 listopada 2011 r. dla terenu 1MU, wskaźniki te kształtują się odmiennie:

- Maksymalny wskaźnik zabudowy działki budowlanej 0,70 (§ 5 ust. 4 pkt 5 lit. a uchwały nr XVI/116/2011),
- Maksymalna wysokość kalenicy: budynku przy ul. Armii Krajowej 24 a – 21 m, budynków pozostałych – 16 m (§ 5 ust. 4 pkt 5 lit. c uchwały nr XVI/116/2011).
- Maksymalna wysokość okapu 16 m (§ 5 ust. 4 pkt 5 lit. d uchwały nr XVI/116/2011).

Wojewoda Dolnośląski odwołał się do czynności przeprowadzonych przed wniesieniem skargi, gdzie względem stwierdzonych nieprawidłowości organ wyjaśnił, że „teren zmiany planu położony jest w obszarze śródmiejskim miasta Lubąń, obejmującym historycznie ukształtowane układy urbanistyczne. (...) W związku z powyższym w ustaleniach zmiany planu konieczne było uwzględnienie istniejących parametrów celem zapewnienia warunków do przebudowy istniejących budynków przemysłowych na rzecz funkcji śródmiejskich (mieszkaniowych i usługowych) zgodnie z podjętym procesem przebudowy terenu". Ponadto organ wskazał, że obszar objęty uchwałą przewidziany jest do działań rewitalizacyjnych z niezbędnymi uzupełnieniami zabudowy i rekonstrukcją zlokalizowanych w jego obrębie układów przestrzennych, z zachowaniem w szczególności charakterystycznych i będących w sposób nierozzerwalny związanych z dotychczasowymi wartościami kulturowymi tych układów - gabarytów zabudowy. Na zakończenie dodał, że „określane w treści studium zapisane parametry (wysokość zabudowy, wskaźniki zabudowy) zostały określone dla nowej zabudowy. Są to bowiem wskaźniki dotyczące zmian w strukturze przestrzennej (nowej zabudowy i ich nowych struktur), zgodnie z wymaganiami, o których mowa w art. 10 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Obszar zmiany planu wchodzi w obręb struktur przestrzennych, które nie ulegają zmianom w zakresie zagospodarowania i wskaźników. Natomiast podlegają ochronie oraz rewitalizacji i przekształceniom z zachowaniem dotychczasowych wskaźników (w szczególności wysokości budynków)".

Skarżący ocenił stanowisko organu jako wewnętrznie sprzeczne oraz nie uwzględniające wszystkich zapisów skarżonej uchwały. W pierwszej kolejności zwrócił uwagę, że organ w swoim piśmie wskazuje, że budynki znajdujące się na terenie objętym uchwałą będą przebudowywane i właśnie dlatego w ustaleniach zmiany miejscowego planu konieczne było uwzględnienie istniejących parametrów. Dodatkowo organ wyjaśnia, że obszar nie ulegnie zmianie z zakresu zagospodarowania oraz wskaźników a jednocześnie wskazuje, że na przedmiotowym obszarze, zgodnie z polityką przestrzenną miasta, przewidziano m.in. uzupełnienie zabudowy. Po drugie końcowa część wyjaśnień jest wprost sprzeczna z postanowieniami skarżonej uchwały. Organ wyjaśnia, że w ramach prowadzonych prac zostaną zachowane wskaźniki, w tym wysokość budynków. Jednocześnie jednak w § 2 uchwały, w zakresie § 5 ust. 4 pkt 5 lit. g uchwały nr XVI/116/2011, stanowi, że „dopuszcza się podwyższenie wysokości okapu i kalenicy budynków istniejących, za wyjątkiem budynku przy ul. Armii Krajowej 24a, o ile nie zostaną przekroczone parametry wysokości określone dla budynków projektowanych".

Dokonując własnej oceny zgodności z prawem skarżonej uchwały Wojewoda Dolnośląski zwrócił uwagę na faktyczny stan zagospodarowania terenu. Obszar objęty ustaleniami uchwały znajduje się w centrum miasta Lubąń, podzielony jest na wiele działek, z których część nie spełnia nawet warunków dla zakwalifikowania ich jako działek budowlanych (np. działka nr 76/6). Większość terenu zabudowana jest budynkami o różnych parametrach. Nie podważając stanowiska Rady Miasta Lubąń w zakresie konieczności rewitalizacji przedmiotowego obszaru Wojewoda zwrócił uwagę, że dla wykonania niezbędnych prac w istniejących budynkach nie jest wymagana zgodność tych budynków z postanowieniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w zakresie wskaźnika zabudowy czy wysokości budynków. Zatem

argumentem za zawarciem w uchwale postanowień sprzecznych ze studium kierunków i uwarunkowań przestrzennych nie może być umożliwienie przebudowy budynków. Zgodnie z art. 2 pkt 7a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz. U. z 2018 r., poz. 1202 ze zm.) przez przebudowę należy rozumieć wykonywanie robót budowlanych, w wyniku których następuje zmiana parametrów użytkowych lub technicznych istniejącego obiektu budowlanego, z wyjątkiem charakterystycznych parametrów, jak: kubatura, powierzchnia zabudowy, wysokość, długość, szerokość bądź liczba kondygnacji; w przypadku dróg są dopuszczalne zmiany charakterystycznych parametrów w zakresie niewymagającym zmiany granic pasa drogowego. Postępowanie w sprawie udzielenia pozwolenia na przebudowę jest prowadzone na wniosek inwestora, a organ administracji architektoniczno-budowlanej jest uprawniony do badania zgodności z prawem tylko robót budowlanych objętych tym wnioskiem. Nie dojdzie zatem do sytuacji, w której inwestor nie otrzyma pozwolenia na przebudowę budynku (czyli robót prowadzonych wewnątrz budynku) ze względu na to, że jego obecna wysokość lub wskaźnik zabudowy działki, na której się znajduje są sprzeczne z postanowieniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Jednak pozostawienie skarżonej uchwały w dotychczasowym kształcie umożliwi nadbudowanie istniejących budynków w taki sposób, że obiekty te będą sprzeczne z postanowieniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy. Skoro bowiem uchwała pozwala na podwyższenie wysokości okapu i kalenicy budynków istniejących, za wyjątkiem budynku przy ul. Armii Krajowej 24a, o ile nie zostaną przekroczone parametry wysokości określone dla budynków projektowanych to oznacza to, że wszystkie budynki znajdujące się na terenie objętym uchwałą mogą zostać nadbudowane w taki sposób, że ich okap lub kalenica będą znajdować się na wysokości 16 m. W związku z tym argument, że wskaźniki zawarte w skarżonej uchwale nie odnoszą się do zabudowy istniejącej nie zasługuje na uwzględnienie.

Wojewoda zauważył, że nie jest w stanie jednoznacznie ocenić czy określony w skarżonej uchwale maksymalny wskaźnik zabudowy działki budowlanej (0,70) stanowi rzeczywistą wartość tego wskaźnika na terenie objętym uchwałą czy też umożliwia rozbudowę istniejących budynków w sposób niezgodny ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Lubąń. Z pewnością na terenie objętym uchwałą znajdują się działki, na których wskaźnik ten jest bliski 1 (np. działki nr 76/8 czy 76/9). Jednak z analizy dokonanej przez organ nadzoru wynika, że wskaźnik zabudowy określony na poziomie 0,70 prawdopodobnie umożliwi rozbudowę budynków znajdujących się na działkach nr 76/3 i nr 76/5 w taki sposób, że wskaźniki zabudowy określone w studium zostaną przekroczone. W związku z powyższym wyjaśnienia organu gminy, że wskaźniki zabudowy przedmiotowego terenu są wysokie i zostały zobrazowane w uchwale także nie zasługuje na uwzględnienie.

Zdaniem strony skarżącej przeprowadzona ocena zgodności z prawem niniejszej uchwały, tj. pod kątem art. 28 ust. 1 u.p.z.p., musi skutkować stwierdzeniem, że Rada Miasta Lubąń, uchwalając przedmiotowy plan zagospodarowania przestrzennego, naruszyła w sposób istotny zasady sporządzania planu miejscowego. Wskazano, że zasady sporządzania dotyczą całego aktu obejmującego część graficzną i tekstową zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej. Zawartość planu miejscowego określają art. 15 ust. 1 i art. 17 pkt 4 oraz art. 20 ust. 1 u.p.z.p., przedmiot określa art. 15 ust. 2 i 3, natomiast standardy dokumentacji planistycznej (materiały planistyczne, skalę opracowań kartograficznych, stosowanych oznaczeń, nazewnictwa, standardy oraz sposób dokumentowania prac planistycznych) określa art. 16 ust. 1 u.p.z.p. oraz wydane na podstawie delegacji ustawowej zawartej w ust. 2 tego artykułu rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zwane dalej „rozporządzeniem”.

Zgodnie z brzmieniem art. 9 ust. 4 u.p.z.p.: „Ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych.”. Według art. 20 ust. 1 zdanie pierwsze tej 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.”. Mając na uwadze wskazany już wyżej art. 28 ust. 1 u.p.z.p., a także

art. 15 ust. 1 (" Wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi (...)") i art. 20 ust. 1 tej ustawy należy stwierdzić, że jedną z podstawowych zasad sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego jest nienaruszalność ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy przez ustalenia planu miejscowego, zarówno w odniesieniu do całego obszaru objętego planem jak i jego poszczególnych terenów oraz przewidzianych dla nich ustaleń w zakresie sposobu zagospodarowania i zabudowy. Rada gminy uchwala plan właśnie po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium, jest zatem bezwzględnie związana jego ustaleniami.

Końcowo skarżący podniósł, że samoograniczenie rady gminy ustaleniami studium może być modyfikowane jedynie wskutek zmiany studium w celu realizacji przedsięwzięć nieprzewidzianych w dotychczasowej wersji tego aktu. Jeżeli więc organy gminy uznają za niezbędne zagospodarowanie terenu w sposób odmienny od postanowień studium, zmiana planu w tym zakresie może nastąpić jedynie po uprzedniej nowelizacji - studium.

W udzielonej Sądowi pismem z dnia 27 sierpnia 2020 r. odpowiedzi na skargę Burmistrz Miasta Lubań wniósł o uwzględnienie skargi. Wyjaśniono nadto, że organ gminy uznając za niezbędne zagospodarowanie terenu w sposób odmienny z zapisami studium uchwałą Rady Miasta Lubań z dnia 26 lutego 2020 r., nr VI/38/2019 przyjął zmianę studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Lubania wprowadzając parametry i wskaźniki dla przedmiotowego terenu ustalone w planie miejscowym, dlatego wnosi o uwzględnienie skargi, co umożliwi ponowne uchwalenie przedmiotowego planu bez naruszenia zapisów art. 28 ust. 1 u.p.z.p..

Uzupełniając materiał dowodowy sprawy, przy piśmie z dnia 3 lipca 2020 r. ustanowiony przez Wojewodę Dolnośląskiego pełnomocnik złożył wniosek o zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

Zarządzeniem Przewodniczącego Wydziału II z dnia 20 stycznia 2021 r. skierowano sprawę na posiedzenie niejawne w trybie art. 15 z.zs4 ust. 3 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. z 2020 r., poz. 1842, ze zm.).

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

Stosownie do art. 184 (in limine) Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują w zakresie określonym w ustawie kontrolę działalności administracji publicznej.

Uprawnienia wojewódzkich sądów administracyjnych oznaczonych konstytucyjnie jako inne sądy administracyjne określone zostały m.in. treścią art. 1 § 1 i § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 2176) oraz art. 3 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2019 r. – poz. 2325) i polegają na kontroli działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej.

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; 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 zw. z § 2 pkt 5 i 6 ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, wcześniej powołanej). Sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 ustawy procesowej 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 (art. 147 § 1 powoływanej ustawy).

Przedmiotem oceny w rozpoznawanej sprawie była uchwała należąca do tej kategorii aktów.

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 uznając że wniosek, Wojewody Dolnośląskiego o stwierdzenie nieważności § 2 uchwały nr LI/372/2018 Rady Miasta Lubań z dnia 18 września 2018 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru położonego w rejonie ulicy Armii Krajowej w Lubaniu w zakresie

§ 5 ust. 4 pkt 5 lit. a, lit. c i lit. d uchwały nr XVI/116/2011 Rady Miasta Lubań z dnia 29 listopada 2011 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru położonego w rejonie ulicy Armii Krajowej w Lubaniu zasługuje na uwzględnienie.

Akt ten podjęty został w przedmiocie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, regulowanym powoływaną wcześniej u.p.z.p.. 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 u.s.g..

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.

Kwestionując zapis zamieszczony w § 2 przedmiotowej uchwały skarżący organ nadzoru zarzucił istotne naruszenie art. 9 ust. 4 i art. 20 ust. 1 u.p.z.p., polegającym na naruszeniu ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Lubań przy sporządzaniu zmiany planu miejscowego.

Wyjaśnić należy, że zgodnie z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. przesłankami stwierdzenia nieważności uchwały w całości lub w części są: 1) istotne naruszenie zasad sporządzenia planu miejscowego; 2) istotne naruszenie trybu sporządzania planu 3) naruszenie właściwości organów w tym zakresie. 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).

Zasady sporządzania planu w doktrynalnym ujęciu interpretowane są jako wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawniony organ. Odnoszą się one do problematyki związanej ze sporządzaniem planu, a więc zawartości aktu planistycznego (część tekstowa i graficzna, inne załączniki), zawartych w nim ustaleń lub inaczej - przedmiotu planu, 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, zob. też: Z. Niewiadomski [red.]: Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz. Warszawa C. H. Beck 2005).

W rozważaniach dotyczących naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego jako przesłanki stwierdzenia nieważności uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego istotne też jest, że 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. Natomiast przesłanka formalnoprawna odnosi się do sekwencji czynności organu planistycznego od podjęcia uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu aż do jego uchwalenia (np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 stycznia 2013 r., sygn. akt II OSK 2348/12). Ustawodawca szczegółowo uregulował bowiem tryb prowadzenia prac najpierw nad studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, a następnie miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Doprecyzował również zakres tematyczny ustaleń, które obowiązkowo powinny się znaleźć w uchwale zawierającej plan miejscowy.

Podkreślenia wymaga, że nie każde naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego lub trybu jego sporządzania wymaga stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części. Taki skutek powoduje naruszenie kwalifikowane jako istotne, czyli takie, którego konsekwencją jest przyjęcie ustaleń planistycznych jednoznacznie odmiennych od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono zasad lub trybu sporządzania planu miejscowego.

Zdaniem Sądu w okolicznościach istniejących w rozpoznawanej sprawie należy zaakceptować sformułowany w skardze zarzut przyjęcia w przedmiotowej uchwale ustaleń zawartych w § 2 naruszający postanowienie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, w brzmieniu ustalonym uchwałą nr XIV/174/2016 Rady Miasta Lubań z dnia 30 sierpnia 2016 r. w sprawie zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Lubań.

Należy przy tym wyjaśnić, że zgodnie z art. 9 ust. 4 u.p.z.p., ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. Ponadto – stosownie do treści art. 20 ust. 1 tej ustawy – plan miejscowy uchwała rada gminy po stwierdzeniu, że projekt planu nie narusza ustaleń studium. Uzasadnione jest zatem twierdzenie, że ustalenia planu miejscowego są konsekwencją zapisów przyjętych w studium. Uchwalając studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmina kształtuje swoją politykę przestrzenną, w tym lokalne zasady zagospodarowania. Treść art. 9 ust. 1 u.p.z.p. uprawnia do stwierdzenia, że studium stanowi dla gminy podstawę dla określenia jej polityki przestrzennej.

Realizacja ustaleń studium następuje poprzez uchwalenie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego jako aktów prawa miejscowego, przy czym – jak wynika to z treści art. 9 ust. 4 u.p.z.p. - treść studium jest wiążąca dla organów gminy na dalszym etapie postępowania planistycznego aż do momentu zakończenia procedury planistycznej, czyli podjęcie uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W judykaturze administracyjnej zwraca się uwagę, że stopień związania planu miejscowego ustaleniami studium uzależniony jest od szczegółowości zapisów studium, a z kolei stopień szczegółowości ustaleń studium zależy od woli organu uchwałodawczego gminy (np. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 1 lipca 2010 r., sygn. akt II OSK 904/10; 21 grudnia 2016 r., sygn. akt II OSK 731/15).

Podjmując uchwałę w sprawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmina dokonuje określonego samoograniczenia w zakresie przyszłych koncepcji planistycznych. Studium określając politykę przestrzenną gminy jest aktem bardziej ogólnym i elastycznym niż miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, ale określa jednak nieprzekraczalne ramy swobody planistycznej gminy. W studium dokonywana jest kwalifikacja terenów i ich przeznaczenie. W akcie tym określa się przede wszystkim kierunki i wskaźniki zmian w strukturze przestrzennej gminy, w szczególności kierunki i wskaźniki dotyczące sposobu zagospodarowania terenu. W obowiązujących warunkach prawnych należy uznać,

że ustalenia planistyczne w swojej treści powinny być bezsprzecznie konsekwencją zapisów studium (np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 kwietnia 2008 r., sygn. akt II OSK 34/08).

W kwestionowanym przez Wojewodę Dolnośląskiego zapisie § 2 przedmiotowej uchwały w sposób odmienny niż miało to miejsce w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego określono wskaźniki zagospodarowania i użytkowania terenów w rejonie ulicy Armii Krajowej w Lubaniu. Wobec omawianego wcześniej wymogu nienaruszalności obowiązujących postanowień studium na dalszym etapie procedury planistycznej, niezgodność treści studium z ustaleniami szczególnymi miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego.

W niniejszej sprawie stopień uszczegółowienia zapisów zawartych w studium przesądza o bezwzględnym obowiązku uwzględniania jego postanowień przez prawodawcę lokalnego, gdyż wskazuje na konkretne wartości, które należało uwzględnić w kolejnym etapie prac planistycznych, tj. dokonując zmiany obowiązującego planu miejscowego. Słusznie zatem organ nadzoru stwierdził, że doszło do niezgodności zaskarżonego przez organ nadzoru § 2 planu miejscowego z treścią studium.

W tych okolicznościach należało uznać za zasadny wniosek skargi dotyczący stwierdzenia nieważności § 2 uchwały nr LI/372/2018 Rady Miasta Lubań z dnia 18 września 2018 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru położonego w rejonie ulicy Armii Krajowej w Lubaniu w zakresie § 5 ust. 4 pkt 5 lit. a, lit. c i lit. d uchwały nr XVI/116/2011 Rady Miasta Lubań z dnia 29 listopada 2011 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru położonego w rejonie ulicy Armii Krajowej w Lubaniu.

Wobec przedstawionych powyżej okoliczności Wojewódzki Sąd Administracyjny stosownie do art. 147 § 1 p.p.s.a. orzekł jak w pkt I sentencji wyroku.

Orzeczenie o kosztach postępowania uzasadnione jest treścią art. 200 p.p.s.a., 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 beczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania, zwrot kosztów postępowania niezbędnych do celowego dochodzenia praw. Za tak określone koszty Sąd uznał taryfowo ustalone koszty związane z udziałem w sprawie pełnomocnika skarżącego organu nadzoru.