



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 21 września 2026 r.

Poz. 4138

WYROK NR II SA/WR 105/23
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 27 czerwca 2023 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu

w składzie następującym:

Przewodniczący:	Sędzia WSA Adam Habuda (spr.)
Sędziowie:	Sędzia WSA Olga Białek
	Asesor WSA Marta Pawłowska
Protokolant:	asystent sędziego Sławomir Mirowski

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 13 czerwca 2023 r.

sprawy ze skargi K.A.W.

na uchwałę Rady Miejskiej Wrocławia

z dnia 20 stycznia 2022 r. nr XLVIII/1274/22

w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w rejonie ulicy Przejazdowej, alei Poprzecznej i linii kolejowej we Wrocławiu

I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części tekstowej i graficznej w odniesieniu do nieruchomości oznaczonych ewidencyjnie jako działki nr 6/7 i nr 6/9, AM-5, obręb Soltysowice;

II. zasądza od Gminy Wrocław na rzecz skarżącego kwotę 300 zł (trzysta złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania.

Uzasadnienie

Pismem z dnia 7 lutego 2023 r. K.A.W. (dalej jako skarżący) w trybie art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 54 § 1 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi wniósł skargę na uchwałę Rady Miejskiej Wrocławia nr XLVIII/1274/22 z dnia 20 stycznia 2022 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w rejonie ulicy Przejazdowej, alei Poprzecznej i linii kolejowej we Wrocławiu w części dotyczącej działek nr 6/7 i nr 6/9, AM-5, obręb Sołtysowice.

Wskazanej uchwale skarżący zarzucił istotne naruszenie:

- 1) art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z art. 15 ust. 1 i art. 20 oraz § 3 ust. 3 planu miejscowego i załącznikiem nr 2 do planu miejscowego polegające na uznaniu, że plan miejscowy nie narusza Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Wrocławia podczas gdy postanowienia planu miejscowego są sprzeczne z ustaleniami Studium,
- 2) art. 28 ust. 1 upzp w związku z art. 3 ust. 1 upzp i § 35 planu miejscowego polegające na nadużyciu władztwa planistycznego poprzez przeznaczenie działek nr 6/7 i nr 6/9 pod zieleni i rekreację w sposób dowolny i nieoparty analizami urbanistycznymi.

Skarżący wniósł o stwierdzenie nieważności planu miejscowego we wskazanym zakresie.

Interes prawny skarżący wywodzi z prawa własności działek nr 6/7 i nr 6/9 zlokalizowanych na terenie objętym planem (teren o symbolu 1Z). Wskazuje, że przedmiotowa uchwała, obok naruszenia prawa, negatywnie wpływa na sferę prawnomaterialną, ponieważ ogranicza uprawnienia właścicielskie w zakresie możliwości korzystania z przedmiotu własności.

Zdaniem skarżącego plan miejscowy wywołał negatywne następstwa w jego prawach, ponieważ zawarł przedwstępną umowę sprzedaży z inwestorem, który zamierza realizować na przedmiotowych działkach inwestycję mieszkaniową. Ingerencja ma charakter nie tylko potencjalny, ale i realny bowiem ustalone przeznaczenie jego działek uniemożliwia wywiązanie się ze zobowiązań umownych.

Skarżący dopatruje się istotnego naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego poprzez naruszenie ustaleń Studium. Wskazuje, że stanowiące jego własność działki położone są na terenie oznaczonym w planie miejscowym 1Z, a regulacje dla tego terenu zawiera § 35 planu miejscowego o treści:

1. Dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 1Z ustala się przeznaczenie:

- 1) zieleni i rekreacja;
- 2) szalety;
- 3) ciągi piesze;
- 4) ciągi pieszo - rowerowe;
- 5) drogi wewnętrzne.

2. Na terenie, o którym mowa w ust. 1 obowiązują następujące ustalenia dotyczące ukształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu:

- 1) powierzchnia terenu biologicznie czynnego musi stanowić co najmniej 60% powierzchni działki budowlanej;
- 2) nawierzchnia ziemna urządzona w sposób zapewniający naturalną roślinność, retencję wód opadowych lub woda powierzchniowa musi stanowić co najmniej 30% powierzchni działki budowlanej;
- 3) zakazuje się zieleni wysokiej.

W Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Wrocławia przyjętym uchwałą nr L/1177/18 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 11 stycznia 2018 r. (dalej także jako studium) przedmiotowy teren przeznaczony jest pod zabudowę mieszkaniową oraz usługową, a dominującym kierunkiem rozwoju przewidzianym dla tej jednostki, tj. B8 - Poprzeczna, są obszary mieszkaniowe (56.5%) oraz obszary usługowe (43.5%).

Postanowienia studium dopuszczają możliwość czynienia odstępstw w obszarach przeznaczeń (rozdział II, pkt 2.3). Mianowicie, jeżeli obszary zostały dotychczasowo zagospodarowane niezgodnie z przeznaczeniami dopuszczonymi w danym obszarze przeznaczeń, dopuszcza się dodatkowo takie rodzaje przeznaczeń, które odpowiadają temu zagospodarowaniu. Jednak, co wskazuje skarżący, powyższy wyjątek ma charakter uzupełniający/dodatkowy (o czym świadczy sformułowanie “dopuszcza się dodatkowo”) i nie może stanowić podstawy do zmiany podstawowych kierunków zagospodarowania przewidzianego w studium lub też tego zagospodarowania wykluczać - jak to ma miejsce w tym przypadku.

Ponadto skarżący wskazuje, że w przedmiotowej sprawie powyższy wyjątek nie może znaleźć zastosowania, ponieważ jego działki nie zostały zagospodarowane niezgodnie z przeznaczeniem dopuszczonym w studium. Działki te stanowią tereny niezagospodarowane, zatem nie można przyjąć że zostały zagospodarowane pod zielen i rekreację w sytuacji, kiedy skarżący nie podejmował żadnych działań mających na celu urządzenie ich w taki sposób. Z tych powodów, stwierdził skarżący, przeznaczenie działek nr 6/7 i nr 6/9 pod zielen i rekreację stoi w oczywistej sprzeczności ze studium, co powinno prowadzić do stwierdzenia nieważności planu.

Wyjaśniając zarzut naruszenia art. 3 ust. 1 u.p.z.p. i § 35 planu miejscowego skarżący wychodzi od potrzeby uwzględniania w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zarówno prawa własności, jak i potrzeb interesu publicznego. Skarżący wyjaśnia, że nie sposób przyjąć, że z przeprowadzonych analiz urbanistycznych można wyprowadzić wniosek o zasadności przeznaczenia działek nr 6/7 i nr 6/9 pod zielen i rekreację, skoro zarówno dla tych działek, jak i terenów sąsiednich Prezydent Wrocławia wydaje decyzje ustalające warunki zabudowy (dla działek nr 6/7 i nr 6/9 w 2004 r i w 2007 r. wydane zostały decyzje o warunkach zabudowy na budowę hal przemysłowych, a obecnie toczy się postępowanie w sprawie ustalenia warunków zabudowy dla terenu objętego tymi działkami w zakresie zabudowy tego terenu na cele mieszkaniowe i usługowe). Stanowi to nadużycie władztwa planistycznego, i przybiera postać naruszenia zasady równości wobec prawa, zasady proporcjonalności, zasady sprawiedliwości społecznej.

W dniu 26 listopada 2021 r. w procedurze planistycznej skarżący wniósł uwagi do projektu planu miejscowego. Położył nacisk na: 1) niezgodność ze studium, 2) sprzeczność kierunków działań Gminy, biorąc pod uwagę dotychczas wydawane decyzje o warunkach zabudowy, 3) wyważenie interesów pomiędzy interesem gminy a interesem właściciela działki i jego zamierzeniami, 4) aspekt finansowy związany ze zmianą wartości nieruchomości, 5) uwagi co do skomunikowania działek z drogami publicznymi. Gmina uwzględniła uwagi drogowe (dostęp do drogi publicznej), pozostałe nie zostały uznane za uzasadnione.

W odpowiedzi na skargę organ Gminy wnosi o jej odrzucenie, względnie o oddalenie skargi w całości.

Organ argumentuje, że zapisy studium mają charakter ogólny, określają kierunki polityki przestrzennej dla większych obszarów, nie odnoszą się do poszczególnych działek, a to, że w studium dopuszczono klasy przeznaczenia: mieszkalnictwo, usługi powszechne, nauka, infrastruktura i zielen, nie obliguje do dopuszczenia wszystkich przeznaczeń z danego obszaru wyznaczonego w Studium.

Organ wywodzi, że w planie miejscowym można dodatkowo ograniczyć zakres dopuszczonych przeznaczeń pozostając w zgodzie z zapisami studium.

Organ zwraca uwagę na aspekt komunikacyjny (tworzące się zatory drogowe), który odgrywał kluczową rolę podczas sporządzania planu, co wpływało na ustalenia związane z dopuszczeniem nowej zabudowy. Organ wskazuje, że przedmiotowy plan jest odpowiedzią na liczne zamierzenia inwestycyjne na objętym nim obszarze, który odznacza się słabą infrastrukturą komunikacyjną oraz ze względu na przepisy prawa sprzyjające powstaniu chaosu przestrzennego. Na wszystkich obszarach, na których nie obowiązywały już plany miejscowe oraz nie zostały wydane ostateczne pozwolenia na budowę, dopuszczono zielen z zakazem zieleni wysokiej, dla niezbędnej ochrony. To spowodowało, że Gmina podjęła decyzję o nieprzeznaczeniu kolejnych terenów pod zabudowę mieszkaniową przed wykonaniem stosownych rozwiązań komunikacyjnych.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:

Sąd uwzględnił skargę wskutek czego zaskarżona uchwała we wskazanej części przestaje obowiązywać względem nieruchomości skarżącego.

Jak stanowi art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2023 r. poz. 259, dalej p.p.s.a.) kontrola działalności administracji publicznej

przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej.

Na zasadzie przywołanego przepisu kontroli Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu poddano będącą aktem prawa miejscowego uchwałę Rady Miejskiej Wrocławia w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w rejonie ulicy Przejazdowej, alei Poprzecznej i linii kolejowej we Wrocławiu.

Postępowanie sądowe zainicjowała skarga wniesiona w trybie art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559). Przepis stanowi, że każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem, podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego. W sprawie nie zaszcza przesłanka odrzucenia skargi na podstawie art. 58 § 1 pkt 5a p.p.s.a.

Sąd administracyjny, opierając się na przepisie art. 147 § 1 p.p.s.a., uwzględniając skargę na akt prawa miejscowego, stwierdza nieważność tego aktu w całości lub w części albo stwierdza, że został wydany z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególnie wyłącza stwierdzenie nieważności.

Powyższy przepis adaptuje się w dziedzinie planowania i zagospodarowania przestrzennego w relacji z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r. poz. 503, dalej u.p.z.p.), według którego 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 części.

Tak więc nieważność uchwały planistycznej - miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego - uwarunkowana jest naruszeniem: 1) zasad sporządzania planu miejscowego, 2) trybu sporządzania planu miejscowego, przy czym ustawodawca stawia wymóg kwalifikowanego – istotnego – naruszeniu trybu.

Do uznania trafności złożonej skargi będzie mogło dojść w następstwie tego, gdy Sąd uzna, że w procedurze planistycznej naruszono zasady sporządzania planu miejscowego lub też istotnie naruszono tryb sporządzania planu.

Zasady sporządzania planu dotyczą merytorycznej jego zawartości (przyjętych w nim ustaleń, część tekstowej, graficznej oraz załączników), a także standardów dokumentacji planistycznej. W piśmiennictwie prawniczym dekodującym istotę semantyczną zasady sporządzania planu w pojęciu zasady akcentuje się kierunkową, ogólną, fundamentalną, ważną, istotną dla sporządzenia planu treść – to w związku z tym każde naruszenie – ale właśnie tej fundamentalnej, tzw. zasadniczej treści, czyli zasady sporządzenia planu – skutkuje stwierdzeniem nieważności planu (Iwona Niżnik-Dobosz (w:) Zofia Duniewska (red.), Małgorzata Stahl (red.) Legislacja administracyjna. Teoria, orzecznictwo. Praktyka, Warszawa 2012, s. 411).

Systematyzacja orzecznictwa sądowego prowadzi do wniosku, że przykładowymi postaciami naruszeń zasad sporządzania planu są: przekroczenie przez organ uprawnień planistycznych przez niezgodne z zasadą proporcjonalności i równości ograniczenie prawa własności nieruchomości, sporządzenie planu miejscowego w nieprawidłowej skali, przyjęcie w planie miejscowym ustaleń niezgodnych z treścią studium, postanowienia uchwały dopuszczające intensywną zabudowę mieszkaniową w terenach leśnych (zob. Igor Zachariasz (w:) Hubert Izdebski (red.), Igor Zachariasz (red.), Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, Warszawa 2023, s. 330). Naruszenie zasad sporządzania planu to przyjęcie rozwiązań niezgodnych z normami konstytucyjnymi lub zawartymi w ustawach materialnoprawnych - które to normy wyznaczają granice wykonywania władztwa planistycznego (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 września 2008 r., sygn. II OSK 215/08, Centralna Baza Orzeczeń i Informacji o Sprawach, CBOIS; pochodzą z niej wszystkie wykorzystane dalej orzeczenia).

Natomiast tryb sporządzania planu należy rozumieć jako sekwencję czynności podejmowanych w toku procedury planistycznej przez organ w celu uchwalenia planu.

Istotne naruszenie trybu sporządzania planu następuje, gdy ustalenia planistyczne są odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono procedury sporządzania aktu planistycznego (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 20 października 2011 r., sygn. II OSK 1593/11, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 15 czerwca 2021 r. sygn. II SA/Wr 124/21). Egzemplifikacyjne, zaczerpnięte z judykatury przejawy naruszenia trybu to brak wymaganej zgody na przeznaczenie gruntów rolnych na cele inne niż rolnicze (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 maja 2009 r. sygn. II

OSK 1900/08, CBOIS), czy zaniechanie poinformowania społeczeństwa danej miejscowości o wszczęciu procedury planistycznej (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 11 października 2007 r., sygn. II SA/Bk 381/07).

Zgodnie z poczynionymi wyżej na tle interpretacji przepisów i myśli prawniczej ustaleniami, naruszeniem zasad sporządzania planu będzie naruszenie przez prawodawcę planistycznego ustaleń Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Wrocławia oraz nadużycie władztwa planistycznego, czyli przekroczenie przez organ uprawnień planistycznych przez nieproporcjonalne, uchybiające równości wobec prawa ograniczenia własności.

Problem prawny niniejszej sprawy sprowadza się do oceny, czy przedmiotowy plan jest zgodny z treścią studium, a także czy Rada nie nadużyła władztwa planistycznego ograniczając prawo własności skarżącego.

Analizując kwestię zgodności planu ze studium należy wyjaśnić, że studium jest podstawowym dokumentem określającym politykę przestrzenną gminy, a polityka przestrzenna zajmuje się definiowaniem interesów publicznych oraz określaniem sposobów oddziaływania na zachowania uczestników zagospodarowania przestrzennego, tak aby dokonywali wyborów zgodnie z interesem publicznym (Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, pod red. Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2021, s. 78). Na co jednoznacznie wskazuje nazwa tego dokumentu, studium określa uwarunkowania zagospodarowania przestrzennego gminy (precyzuje te uwarunkowania art. 10 ust. 1 u.p.z.p.) oraz określa kierunki zagospodarowania przestrzennego gminy (precyzuje je w szczególności art. 10 ust. 2 pkt 1 lit. a i b, art. 10 ust. 2 pkt 5, art. 10 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p.). Są wśród nich na przykład kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów, kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym tereny przeznaczone pod zabudowę oraz tereny wyłączone spod zabudowy.

Odnosząc się do relacji normatywnej pomiędzy studium a planem miejscowym, trzeba przywołać przepisy art. 9 ust. 4 i 5 u.p.z.p. stanowiące, że chociaż studium nie jest aktem prawa miejscowego, to jego ustalenia są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych.

Natomiast w art. 20 ust. 1 u.p.z.p. czytamy, że plan miejscowy uchwała rada gminy po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium.

Wymóg zgodności planu miejscowego z zapisami studium wynika także pośrednio z art. 15 ust. 1 u.p.z.p., bowiem chociaż przepis odnosi się do projektu planu i stanowi, że wójt sporządza projekt planu miejscowego zgodnie z zapisami studium, to logiczne jest, że zgodności tej nie może zatracić przyjęty plan miejscowy. Nadto przyjęcie w planie ustaleń niezgodnych z treścią studium stanowi naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego prowadzące do nieważności tego aktu (por. wyroki NSA 1 października 2015 r., sygn. II OSK 235/14; z 20 września 2016 r., sygn. II OSK 1331/16; z dnia 16 października 2018 r., sygn. akt II OSK 2519/16).

Pole sporu w kontrolowanej sprawie kreuje to, że w świetle studium nieruchomości skarżącego zlokalizowane są na terenie predystynowanym pod zabudowę mieszkaniową oraz usługową, a dominującym kierunkiem rozwoju przewidzianym dla tej jednostki, tj. B8 - Poprzeczna, są obszary mieszkaniowe (56.5%) oraz obszary usługowe (43.5%).

Studium naprowadza swoich adresatów na rozumienie dominującej klasy przeznaczenia (s. 140-141 dokumentu obecnego w aktach sprawy). Odnosząc się do obszarów mieszkaniowych oznaczonych symbolem M, studium ustala, że na obszarach tych dominującą klasą przeznaczenia jest mieszkalnictwo, co należy rozumieć jako możliwość wprowadzenia na części obszaru pozostałych klas przeznaczenia terenu jako uzupełniających, pod warunkiem zachowania mieszkaniowego charakteru całego obszaru.

Wśród cech jednostki urbanistycznej nazwanej w studium Poprzeczna, i oznaczonej nr B8, wskazano niejednorodny, słabo wykształcony układ urbanistyczny, uformowany wyłącznie w części zachodniej jako zespół zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej, obszar o wzmożonym ruchu inwestycyjnym, potencjał wynikający z centrów handlowych.

Jako wyzwania dla jednostki wskazano stworzenie nowego zespołu zabudowy mieszkaniowej z usługami, nawiązującego do istniejącego układu kompozycyjnego, z uwzględnieniem dawnego zespołu cukrowni, wykreowanie połączeń pieszych i rowerowych oraz przenikających strukturę całego zespołu terenów zieleni ogólnodostępnej.

Wśród kierunków rozwoju jednostki wskazano obszary przeznaczeń: M – obszary mieszkaniowe (56.5%), klasy przeznaczeń: mieszkalnictwo (dominujące), usługi, nauka, infrastruktura, zielen (uzupełniające), U – obszary usługowe (43.5%).

Tak więc ustalenia studium, objawiające się w kompleksowym odczytaniu cech, wyzwań i kierunków rozwoju relewantnej jednostki urbanistycznej, wskazują na rozwijanie obszarów mieszkaniowych, ponieważ to mieszkalnictwo ma być dominującym przeznaczeniem jednostki, natomiast zielen ma być obecna, jednak wyłącznie w charakterze dodatkowym (jako przeznaczenie uzupełniające). Dominujący charakter funkcji mieszkaniowej uwypukla również sformułowanie wyzwania dla jednostki w postaci stworzenia nowego zespołu zabudowy mieszkaniowej, zaś zespoły terenów zieleni opisane są – w kontekście wyzwania dla jednostki - jako przenikające strukturę całego zespołu (zabudowy mieszkaniowej), co także podkreśla uzupełniający, względem przeznaczenia zabudowy, charakter terenów zielonych. Istotne jest zachowanie mieszkaniowego charakteru całego obszaru, pomimo wprowadzenia np. zieleni jako przeznaczenia uzupełniającego, z czego trzeba wyprowadzić wniosek, że funkcja zieleni nie może przeważać nad charakterem mieszkaniowym.

W adekwatnych regulacjach planu miejscowego tereny zieleni dominują powierzchniowo, co jaskrawo wynika z prostego zestawienia powierzchni ukazanej w aktach, natomiast dla terenu 1Z obejmującego działki skarżącego, i mieszczącego się w ramach jednostki urbanistycznej B8 ustala się przeznaczenie: 1) zielen i rekreacja, 2) szalety, 3) ciągi piesze, 4) ciągi pieszo – rowerowe, 5) drogi wewnętrzne (§ 35 ust. 1 planu).

W ocenie Sądu dochodzi tym samym do sytuacji faktycznego „odwrócenia” przeznaczeń, ponieważ to przeznaczenie, które w świetle studium miało być uzupełniającym (szanującym dominujące - mieszkaniowe przeznaczenie), stało się przeznaczeniem priorytetowym, bezsprzecznie górującym nad funkcją mieszkaniową. Prowadzi to do nieakceptowalnego stanu, w którym sformułowanie studium nie znajduje przełożenia na plan miejscowy, i co z prawnego punktu widzenia wskazuje na naruszenie ustaleń studium, i zignorowanie przez prawodawcę lokalnego, że jest on związany przy uchwalaniu planu ustaleniami studium. „Związany” oznacza, posługując się regułami znaczeniowymi języka polskiego, unieruchomiony studium, przymuszony, zobowiązany do jego przestrzegania. Związanie w języku prawniczym to brak luzu decyzyjnego, to ścisłe wyznaczenie kierunku postępowania, to maksymalne ograniczenie uznaniowości, na co wskazuje chociażby powszechne w doktrynie prawa administracyjnego dywersyfikowanie decyzji administracyjnych związanych, od decyzji administracyjnych uznaniowych, dyskrecjonalnych. Jeżeli więc ustawodawca stanowi o związaniu organów gminy ustaleniami studium przy sporządzaniu planu, to nakazuje postępować zgodnie z tym, co wynika ze studium.

Sąd zważył przy tym, że ustalenia studium przybierają postać kierunków, a samo studium jest wyrazem polityki przestrzennej, co wprowadza do studium możliwość jego zróżnicowanej szczegółowości, niejednakowego stopnia dookreślenia. Idzie za tym wniosek, że związanie planu miejscowego poprzez studium może być silniejsze lub słabsze, jednak nie może to prowadzić do sytuacji, w której zapisy planu miałyby modyfikować kierunki zagospodarowania przewidziane w studium lub też takie kierunki zagospodarowania wykluczyć (tak Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 10 sierpnia 2011 r. sygn. II OSK 1077/11, CBOIS).

Trzeba podnieść także, że studium wiąże prawodawcę planistycznego *in extenso*, i nie może on stosować tylko tych wybranych ustaleń studium, które uznaje za optymalne z perspektywy konkretnych uwarunkowań faktycznych, potrzeb społecznych, komunikacyjnych, inwestycyjnych. Droga do uzyskania zgodności planu ze studium w kontekście zmieniających się uwarunkowań i potrzeb nie wiedzie poprzez dowolne interpretowanie regulacji studium, ale poprzez kompetencję organu gminy do zmiany studium bądź uchwalenia całkowicie nowego dokumentu, aby dopiero później uchwalić plan miejscowy, który będzie już w pełni zgodny ze znowelizowanym lub całkowicie nowym studium (tak orzekł Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 16 marca 2011 r. sygn. II OSK 2530/10, CBOIS, i Skład Orzekający w pełni pod tym stanowiskiem się podpisuje).

Zważywszy powyższe rozważania Sąd uznał, że istotnie narusza zasady sporządzania planu miejscowego sytuacja, w której nieruchomości jednostki (skarżącego), przeznaczone w świetle studium pod przeznaczenie związane z zabudową mieszkaniową, i nazwane dominującym, uzyskują w planie miejscowym predestynację zieleni i rekreacji, czyli nadany im jest charakter przeznaczenia uzupełniającego, w gruncie rzeczy wyłączający realizację przeznaczenia dominującego wynikającego ze studium. Wprawdzie gmina dysponuje z mocy art. 3 ust. 1 u.p.z.p. władztwem planistycznym (kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy,

w tym uchwalenie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego należy do zadań własnych gminy), nie jest to jednak kompetencja nieograniczona. Organ stanowiący gminy, jako twórca polityki przestrzennej gminy, dokonuje autointerpretacji uchwalonego przez siebie studium w zakresie oceny zgodności z nim projektu planu miejscowego. W ramach tego władztwa organ gminy nie może jednak wyjść poza ogólne ustalenia wynikające ze studium (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 października 2021 r. sygn. II OSK 3083/19, CBOIS).

Władztwo planistyczne doznaje ograniczenia m. in. przez obowiązek uwzględnienia w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym prawa własności, potrzeb interesu publicznego, zachowania jawności i przejrzystości procedur planistycznych (art. 1 ust. 2 pkt 7, 9, 12 u.p.z.p.).

Sąd uznał, że prawo własności skarżącego nie zostało należycie uwzględnione. Potrzeby interesu publicznego mogą przemawiać za zmianą przeznaczenia, jednak nie zwalnia to organu z obowiązku zachowania stosownej procedury, ponieważ jawność i przejrzystość procedur planistycznych blisko konweniują z kodeksową zasadą zaufania obywatela do organu władzy publicznej (art. 8 § 1 k.p.a.).

W tym miejscu trzeba zaakcentować argumentację organu gminy zawartą zarówno w odpowiedzi na skargę, jak i w dokumentacji planistycznej, w której podnosi się, że taki kształt planu jest odpowiedzią na okoliczności faktyczne (zwłaszcza duże natężenie ruchu, trudności komunikacyjne, co ulegnie jeszcze wzmożeniu wskutek rozwoju zabudowy mieszkaniowej), co może ulec zmianie wskutek stworzenia nowych układów komunikacyjnych.

Takie faktyczne okoliczności gmina ma prawo uwzględnić, jednak trzeba uczynić to z poszanowaniem relacji pomiędzy planem a studium, ponieważ studium, pomimo politycznego charakteru nie jest instrumentem bez granic elastycznym, oraz z zachowaniem odpowiednich procedur wyznaczających kształt tych dokumentów. Jednostka, która w wyniku pominięcia tych przesłanek doznała zmiany sytuacji swoich nieruchomości objawiającej się daleko idącą modyfikacją ich przeznaczenia, co może oddziaływać na planowane w oparciu o studium zamierzenia inwestycyjne, zasadnie może skarżyć się na nadużycie wobec niej władztwa planistycznego, naruszenie zasady proporcjonalności oraz zasady równości wobec prawa.

Konkludując, za istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego Sąd uznał wadliwe odczytanie przez Radę relacji pomiędzy studium a planem, co w konsekwencji spowodowało ułomność planu, i z kolei przełożyło się na nadużycie władztwa planistycznego względem skarżącego. Spowodowało to uwzględnienie skargi.

O kosztach Sąd orzekł na podstawie art. 200 p.p.s.a. zasądzając na rzecz skarżącego kwotę 300 zł.