



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 25 sierpnia 2021 r.

Poz. 3916

WYROK NR II SA/WR 533/20
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 9 kwietnia 2021 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędzia WSA Władysław Kulon (spr.)

Sędziowie:

Sędzia NSA Halina Filipowicz-Kremis
Asesor WSA Wojciech Śnieżyński

po rozpoznaniu w Wydziale II
na posiedzeniu niejawnym w dniu 9 kwietnia 2021 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Gminy Malczyce
z dnia 28 maja 2019 r. nr VII/65/2019

w przedmiocie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Malczyce,
obręb Wilczków

stwierdza nieważność § 42 zaskarżonej uchwały w zakresie, w jakim odnosi się do terenów oznaczonych symbolami 4R, 6R, 7R, 30R, 38R, 49R oraz stwierdza nieważność załącznika nr 1 do zaskarżonej uchwały w zakresie terenów: 23R, 24R, 30R, 38R, 49R oraz załącznika nr 2 do tej uchwały w zakresie terenów: 39MM, 4R, 6R, 7R, 12R, 13R.

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski, działając jako organ nadzoru, złożył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu skargę na uchwałę nr VII/65/2019 Rady Gminy Malczyce z dnia 28 maja 2019 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Malczyce, obręb Wilczków i wniósł o stwierdzenie nieważności jej § 42 w zakresie, w jakim odnosi się do terenów oznaczonych symbolami 4R, 6R, 7R, 30R, 38R, 49R oraz stwierdzenie nieważności jej załącznika nr 1 w zakresie terenów: 23R, 24R, 30R, 38R, 49R oraz załącznika nr 2 w zakresie terenów: 39MM, 4R, 6R, 7R, 12R, 13R. Nadto, Wojewoda wniósł o zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

Kwestionowanej uchwale zarzucono podjęcie: jej § 42 w zakresie, w jakim odnosi się do terenów oznaczonych symbolami 4R, 6R, 7R, 23R, 24R, 30R, 38R, 49R oraz załącznika graficznego nr 1 w zakresie terenów: 23R, 24R, 30R, 38R, 49R, a także załącznika graficznego nr 2 w zakresie terenów: 4R, 6R, 7R, 12R, 13R z istotnym naruszeniem art. 9 ust. 4 i art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, polegającym na naruszeniu ustaleń Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Malczyce przy sporządzaniu miejscowego planu.

Ponadto, zarzucono podjęcie załącznika graficznego nr 2 do uchwały w zakresie terenu 39MM z istotnym naruszeniem art. 20 ust. 1 i art. 15 ust. 2 pkt 1 i 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz § 4 pkt 1 i § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r., Nr 164, poz. 1587), polegającym na naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego, poprzez nieuregulowanie w treści uchwały terenu przedstawionego na załączniku graficznym do uchwały

Rozwijając w uzasadnieniu zarzuty skargi skarżący podniósł, iż w realiach rozpoznawanej sprawy mamy do czynienia z istotnym naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego, które zgodnie z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. stanowią przesłankę stwierdzenia nieważności uchwały. W kwestionowanej uchwale istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego spowodowane jest ewidentnym naruszeniem ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Malczyce, w brzmieniu ustalonym uchwałą nr XLVII/258/2018 Rady Gminy Malczyce z dnia 24 kwietnia 2018 r. w sprawie uchwalenia zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Malczyce oraz nieuregulowaniem w treści uchwały terenu przedstawionego na załączniku graficznym do uchwały.

W kontekście powyższego skarżący wyjaśnił, że zgodnie z rysunkiem nr 2 Studium (kierunki rozwoju struktury funkcjonalno przestrzennej oraz infrastruktury technicznej) tereny oznaczone w przedmiotowym planie miejscowym symbolem 12R i 13R (rysunek nr 2) oraz fragmenty terenów oznaczonych w planie symbolem: 6R (południowa część terenu), 7R (zachodnia część terenu), 23R (południowo-wschodnia część terenu), 24R (fragment południowej części terenu), 38R (północno-wschodnia część terenu) oraz 49R (wschodnia część terenu) zlokalizowane są na terenie oznaczonym w Studium jako teren projektowanej zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej oraz towarzyszących usług nieuciążliwych, a także istniejącej zabudowy zagrodowej w gospodarstwach rolnych MN oraz zabudowy letniskowej M.

W zapisach Studium, dotyczących stref rozwoju zabudowy mieszkalnej, gospodarczej i usługowej (str. 51) zakłada się:

- 1) utrzymanie i rozbudowę układów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, wielorodzinnej i zagrodowej oraz produkcyjno-usługowej oraz dowiązywanie nowych układów do istniejących układów zabudowy z uwzględnieniem parametrów gęstości, skali i charakteru tej zabudowy, dostosowane każdorazowo do indywidualnych wymogów danej lokalizacji;
- 2) prowadzenie działalności gospodarczej na terenach produkcji rolniczej, w obrębie modernizowanych zabudowań dawnych PGR;
- 3) wykorzystanie istniejących elementów sieci uzbrojenia technicznego oraz ich modernizację dla podniesienia standardów zamieszkiwania; docelowo zakłada się wyposażenie wszystkich terenów wiejskich w sieci wodociągowe, kanalizacyjne oraz gazowe;

4) utrzymanie istniejącej sieci drogowej przy prowadzeniu sukcesywnej ich modernizacji i rozbudowy.

Nadto, w obrębie stref rozwoju zabudowy mieszkalnej i usługowej w miejscowości: Malczyce, Rusko, Wilczków, Kwietno, Zawadka i Chomiąža dla kształtowania zabudowy zakłada się rozwój zabudowy mieszkalnej i usługowej z dopuszczeniem nieuciążliwej produkcji.

W ocenie organu nadzoru, powyższe przepisy (ani też żadne inne przepisy Studium) nie dopuszczają ustalania w planie miejscowym przeznaczenia rolnego na terenach przeznaczonych w Studium pod projektowaną zabudowę mieszkaniową jednorodzinną lub na terenach istniejącej zabudowy zagrodowej i letniskowej. W odpowiedzi udzielonej na zapytanie Wojewody co do zaistniałych rozbieżności Przewodnicząca Rady Gminy Malczyce wyjaśniła, że „...zapisy Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego określa strefy o zróżnicowanej polityce zagospodarowania przestrzennego, w ramach których założone zostały odmienne zasady rozwoju przestrzennego. W obrębie strefy zabudowy mieszkalnej, gospodarczej i usługowej Studium dopuszcza kształtowanie przeznaczeń terenów, a w konsekwencji także zabudowy, indywidualnie do wymogów danej lokalizacji, wprowadzając tym samym możliwość uwzględnienia w projektach miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego niezbędnych uwarunkowań i wytycznych projektowych. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla fragmentu terenu 6R, 7R, 13R, 24R, 23R, 38R, 49R oraz 12R wyznaczony został z przeznaczeniem rolniczym w wyniku analiz dotyczących potrzeb i możliwości rozwojowych tej części gminy, jak również w wyniku zapotrzebowania mieszkańców na nowe tereny zabudowy oraz zainteresowania inwestycyjnego na tym obszarze. Należy również wskazać, że większość tych terenów zlokalizowana jest na tyłach terenów przeznaczonych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego jako zabudowa mieszkaniowa jednorodzinną, zabudowa zagrodowa czy zabudowa mieszana. Jest to zgodne z wytycznymi Studium dotyczącymi kształtowania zabudowy i dostosowanie jej parametrów indywidualnie do wymogów danej lokalizacji. W wyniku powyższych analiz ustalono na tym obszarze minimalne parametry i wskaźniki zagospodarowania terenu, tzn. uniemożliwiające wprowadzanie obiektów kubaturowych. Wprowadzenie terenu rolniczego w granicach terenu oznaczonego w studium jako MN (stanowiącego integralny element omawianej powyżej strefy) odnosi się bezpośrednio do tegoż zapisu studium i wprowadza niezbędny w tym miejscu sposób zagospodarowania. W związku z powyższym pozostawienie tych terenów w użytkowaniu rolniczym nie narusza ustaleń Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Malczyce”.

Organ nadzoru nie przyjął powyższych wyjaśnień, wskazując, że przepisy Studium nie pozwalają na zmianę przeznaczenia z zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i istniejącej zabudowy zagrodowej i letniskowej na tereny rolnicze. Zapisy Studium pozwalają jedynie na dostosowanie do indywidualnych wymogów danej lokalizacji parametrów gęstości, skali i charakteru tej zabudowy. W myśl zaś przepisu § 42 ust. 3 przedmiotowego planu miejscowego, ustalenie w planie terenu rolniczego oznacza zakaz na tym terenie realizacji zabudowy, co ewidentnie wykracza poza wytyczną zawartą w Studium. Należy również zauważyć, że zgodnie z tym przepisem przeznaczenie podstawowe terenów rolniczych, oznaczonych symbolami od 1R do 49R, to tereny upraw rolnych, łąki, stawy hodowlane, ogrody, sady, zalesienia, a przeznaczenie uzupełniające to drogi transportu rolnego i rowy melioracyjne.

Ponadto, w opinii organu nadzoru, jeżeli w ocenie Rady Gminy przepisy Studium nie korespondują z zapotrzebowaniem mieszkańców na nowe tereny zabudowy oraz z zainteresowaniem inwestycyjnym na tym obszarze, to Rada powinna rozważyć zmianę przepisów Studium, a nie zmieniać wbrew zapisom Studium przeznaczenie terenów w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

Dalej skarżący wyjaśnił, że zgodnie z rysunkiem nr 2 Studium (kierunki rozwoju struktury funkcjonalno przestrzennej oraz infrastruktury technicznej) fragment terenu oznaczonego w planie symbolem 4R (południowo-wschodnia część terenu), zlokalizowany jest na terenie oznaczonym w Studium jako teren zabudowy usługowej względem, którego również mają zastosowanie przyjęte w Studium i wspomniane już wcześniej zapisy dotyczące stref rozwoju zabudowy mieszkalnej, gospodarczej i usługowej. W ocenie organu nadzoru, powyższe przepisy (ani też żadne inne przepisy Studium) nie dopuszczają jednak ustalania

w planie miejscowym przeznaczenia rolnego na terenach przeznaczonych w Studium pod projektowaną zabudowę usługową.

W odpowiedzi na pytanie dotyczące powyższej rozbieżności Przewodnicząca Rady Gminy Malczyce wyjaśniła, że „Fragment terenu 4R w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Malczyce zlokalizowany jest na obszarze przeznaczonym pod kierunek rozwoju terenów zabudowy usługowej, dla którego obowiązują zapisy dla strefy zabudowy mieszkalnej, gospodarczej i usługowej Studium dopuszcza kształtowanie przeznaczeń terenów, a w konsekwencji także zabudowy, indywidualnie do wymogów danej lokalizacji, wprowadzając tym samym możliwość uwzględnienia w projektach miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego niezbędnych uwarunkowań i wytycznych projektowych. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla fragmentu terenu 4R wyznaczony został z przeznaczeniem rolniczym w wyniku analiz dotyczących potrzeb i możliwości rozwojowych tej części gminy, jak również w wyniku zapotrzebowania mieszkańców na nowe tereny zabudowy oraz zainteresowania inwestycyjnego na tym obszarze. Jest to zgodne z wytycznymi Studium dotyczącymi kształtowania zabudowy i dostosowanie jej parametrów indywidualnie do wymogów danej lokalizacji. W wyniku powyższych analiz ustalono na tym obszarze minimalne parametry i wskaźniki zagospodarowania terenu, tzn. uniemożliwiające wprowadzanie obiektów kubaturowych”.

Także i w tym przypadku organ nadzoru nie przyjął powyższych wyjaśnień, wskazując, że przepisy Studium nie pozwalają na zmianę przeznaczenia z zabudowy usługowej na tereny rolnicze.

Podkreślił również, że jeżeli w ocenie Rady Gminy przepisy Studium nie korespondują z zapotrzebowaniem mieszkańców na nowe tereny zabudowy oraz z zainteresowaniem inwestycyjnym na tym obszarze, to Rada powinna rozważyć zmianę przepisów Studium, a nie zmieniać wbrew zapisom Studium przeznaczenie terenów w miejscowym planie.

Dalej Wojewoda podkreślił, że zgodnie z rysunkiem nr 2 Studium (kierunki rozwoju struktury funkcjonalno-przestrzennej oraz infrastruktury technicznej) fragment terenu oznaczonego w planie symbolem 30R (północno-zachodnia część terenu), zlokalizowany jest na terenie oznaczonym w Studium jako teren usług sportu i żadne inne przepisy Studium nie dopuszczają ustalania w planie miejscowym przeznaczenia rolnego na terenach przeznaczonych w Studium pod usługi sportu.

W odpowiedzi na stwierdzoną przez Wojewodę niespójność Przewodnicząca Rady Gminy Malczyce wyjaśniła, że „...zapisy Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego określa strefy o zróżnicowanej polityce zagospodarowania przestrzennego, w ramach których założone zostały odmienne zasady rozwoju przestrzennego. Wyznaczony w studium teren usług sportu US obejmuje strefy zabudowy mieszkalnej, gospodarczej i usługowej gdzie Studium dopuszcza kształtowanie przeznaczeń terenów, a w konsekwencji także zabudowy, indywidualnie do wymogów danej lokalizacji, wprowadzając tym samym możliwość uwzględnienia w projektach miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego niezbędnych uwarunkowań i wytycznych projektowych w związku z uwzględnieniem w projekcie m.p.z.p. zróżnicowanych kierunków rozwoju sportu i rekreacji na centralnym obszarze wsi oraz analiz dotyczących zapotrzebowania na funkcje sportowo-rekreacyjne na obszarze wyznaczonym w studium, w ramach terenu oznaczonego symbolem 30R wprowadzono przeznaczenie upraw rolnych, łąk, stawów hodowlanych, ogrodów, sadów i zalesień - bez możliwości realizacji zabudowy”.

Ze stanowiskiem tym nie zgodził się jednak organ nadzoru wskazując, że przepisy Studium nie pozwalają na zmianę przeznaczenia z usług sportu na tereny rolnicze, a ewentualna zmiana w zakresie zagospodarowania winna być poprzedzona zmianą postanowień Studium.

Wreszcie skarżący podniósł, że na rysunku graficznym planu nr 2 znajduje się, nieuwzględniony w treści uchwały, teren 39MM. Przedmiotowy plan miejscowy reguluje w § 23 przeznaczenie terenów oznaczonych symbolami od 1MM do 19MM, a w § 24 przeznaczenie terenów oznaczonych symbolem od 20MM do 38MM. Brakuje natomiast w treści uchwały uregulowań odnoszących się do terenu 39MM. Przeznaczeniem podstawowym zaś terenów oznaczonych symbolami MM jest zabudowa mieszana, tj. zgodnie z definicją zawartą w § 4 pkt 11 uchwały - zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna, mieszkaniowa wielorodzinna,

usługowa oraz zagrodowa. Oznaczony na rysunku planu teren 39MM położony jest w centralnej części wsi Wilczków. Jest to więc teren, który może być przedmiotem dużego zainteresowania inwestycyjnego społeczności lokalnej.

Zdaniem skarżącej strony, z przepisów u.p.z.p. wynika, że część tekstowa planu oraz załącznik graficzny stanowią całość. Postanowienia części tekstowej planu oraz oznaczenia graficzne powinny umożliwiać jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem części tekstowej miejscowego planu. W przypadku, gdy powiązanie takie nie jest możliwe, oznacza to, że zostały naruszone zasady sporządzania planu. Skoro zatem do terenu 39MM nie odnosi się część tekstowa planu miejscowego, to oznacza to, że w tym zakresie istnieje niespójność pomiędzy treścią planu, a jego częścią graficzną. Powyższe oznacza, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego we wskazanym zakresie został podjęty z naruszeniem zasad sporządzania planu.

W wyjaśnieniach, Przewodnicząca Rady wskazała, iż niniejsze uchybienie stanowi błąd pisarski powstały na etapie przygotowania uchwały do przekazania Wojewodzie i wniosła o sprostowanie w drodze obwieszczenia. Wojewoda uznał jednak, iż jest to błąd merytoryczny i brak jest podstaw do jego sprostowania. Nadto wskazał, iż Gmina Malczyce nie udowodniła, że treść przekazanego do publikacji w dzienniku urzędowym aktu jest niezgodna z treścią przyjętą na sesji rady gminy przez radnych, czyli, że błąd powstał na etapie przekazywania uchwalonego aktu do ogłaszania w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy Malczyce wniosła o jej oddalenie w zakresie terenów oznaczonych symbolami 4R, 6R, 7R, 12R, 13R, 23R, 24R, 30R, 38R, 49R podtrzymując swoje stanowisko w sprawie. Z kolei wniosła o uwzględnienie skargi w zakresie terenu oznaczonego symbolem 39MM.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:

Wyjaśniając przesłanki podjętego rozstrzygnięcia, na wstępie należy podkreślić, że zgodnie z art. 1 § 1 i § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2021, poz. 137), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości m.in. poprzez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem (jeżeli ustawy nie stanowią inaczej).

W granicach tak określonych kompetencji, Wojewódzki Sąd Administracyjny w toku podjętych czynności rozpoznawczych ocenia prawidłowość zastosowania w postępowaniu administracyjnym przepisów obowiązującego prawa materialnego i procesowego oraz trafność ich wykładni.

Wykonywana przez sądy administracyjne kontrola administracji publicznej obejmuje również orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej oraz na akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej (art. 3 § 1 w zw. z § 2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi - Dz.U. z 2019 r., poz. 2325 ze zm.).

Po myśli art. 147 § 1 powyższej ustawy, Sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

W rozpoznawanej sprawie ze względu na przedmiot zaskarżenia, którym jest uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Sąd uwzględnić musiał również regulację szczególną zawartą w art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2017 poz. 1073 ze zm., dalej u.p.z.p.) zgodnie, z którą nieważność aktu powoduje również naruszanie zasad sporządzania planu miejscowego lub istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie.

Istotne jest także to, że w stanowieniu aktów prawa miejscowego organy samorządu terytorialnego związane są ramami stworzonymi przez ustawy. Akty powyższe są aktami o charakterze podstawowym, a zatem są stanowione na podstawie upoważnień ustawowych, nie mogą wykroczać poza jakiegokolwiek unormowania

ustawowe, czynić wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań, a także powtarzać kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych. W doktrynie występuje przekonanie, że prawo miejscowe ma charakter wyłącznie wykonawczy w stosunku do ustaw. W Konstytucji RP próżno bowiem szukać delegacji prawotwórczych dla organów samorządowych. A zatem trafna jest teza, że samorząd terytorialny nie posiada pozycji autonomicznej, lecz jest jedynie formą zdecentralizowanej administracji (por. W. Kisiel, *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2003, s. 84). Decentralizacja procesu tworzenia przepisów wykonawczych do ustaw, w postaci prawa miejscowego, zakłada co prawda zróżnicowanie ich treści, ale to zróżnicowanie może sięgnąć do granic wyznaczonych przez prawo (por. D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2007, s. 259).

Kontroli tutejszego Sądu podlegała uchwała uchwałą nr VII/65/2019 Rady Gminy Malczyce z dnia 28 maja 2019 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Malczyce.

Oceniając powyższą uchwałę pod względem legalności Sąd podzielił stanowisko Wojewody Dolnośląskiego co do konieczności stwierdzenia nieważności § 42 zaskarżonej uchwały w zakresie, w jakim odnosi się do terenów oznaczonych symbolami 4R, 6R, 7R, 30R, 38R, 49R oraz stwierdzenia nieważności załącznika nr 1 do zaskarżonej uchwały w zakresie terenów: 23R, 24R, 30R, 38R, 49R oraz załącznika nr 2 do tej uchwały w zakresie terenów: 39MM, 4R, 6R, 7R, 12R, 13R.

Stwierdzenie nieważności § 42 zaskarżonej uchwały w zakresie, w jakim odnosi się do terenów oznaczonych symbolami 6R, 7R, 38R, 49R oraz stwierdzenie nieważności załącznika nr 1 do zaskarżonej uchwały w zakresie terenów: 23R, 24R, 38R, 49R oraz załącznika nr 2 do tej uchwały w zakresie terenów: 6R, 7R, 12R, 13R wynika z niezgodności przyjętego w miejscowym planie przeznaczenia terenu z tym określonym w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Malczyce w brzmieniu ustalonym uchwałą nr XLVII/258/2018 z dnia 24 kwietnia 2018 r. w sprawie uchwalenia zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Malczyce. W tym aspekcie przede wszystkim wskazać trzeba, iż zgodnie z § 42 zaskarżonej uchwały oraz przywołanymi załącznikami do uchwały niniejsze tereny uznano za tereny rolnicze i przyjęto dla nich: 1) przeznaczenie podstawowe terenów: tereny upraw rolnych, łąki, stawy hodowlane, ogrody, sady, zalesienia; 2) przeznaczenie uzupełniające: drogi transportu rolnego, rowy melioracyjne. Jednocześnie w myśl § 42 ust. 3 zakazano realizacji zabudowy. Z kolei w przywołanym Studium tereny oznaczone w przedmiotowym planie miejscowym symbolem 12R i 13R (rysunek nr 2) oraz fragmenty terenów oznaczonych w planie symbolem: 6R (południowa część terenu), 7R (zachodnia część terenu), 23R (południowo-wschodnia część terenu), 24R (fragment południowej części terenu), 38R (północno-wschodnia część terenu) oraz 49R (wschodnia część terenu) zlokalizowane są na terenie oznaczonym jako teren projektowanej zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej oraz towarzyszących usług nieuciążliwych, a także istniejącej zabudowy zagrodowej w gospodarstwach rolnych MN oraz zabudowy lotniskowej M.

Tymczasem zgodnie z art. 9 ust. 4 u.p.z.p. ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. Stosownie do art. 20 ust. 1 u.p.z.p. plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium. Zgodność między treścią studium a treścią planu miejscowego wystąpi w razie kontynuacji przeznaczenia terenu w studium, a następnie skonkretyzowania tego przeznaczenia w miejscowym planie. Plan ten ma jedynie doprecyzować ogólną treść w studium, nie jest zatem dopuszczalna zmiana treści studium przez przeznaczenie terenów na inne cele. Niezgodność zapisów ogólnych studium z przepisami szczególnymi planów stanowi o naruszeniu istotnym zasad sporządzenia planu miejscowego.

Skoro więc w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy określa się m.in. kierunki zmian w przeznaczaniu terenów (art. 10 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p.), to gmina w ramach uprawnień wynikających z władztwa planistycznego, może zmienić w planie miejscowym dotychczasowe przeznaczenie określonych obszarów, ale tylko w granicach zakreślonych ustaleniami studium. Inne przeznaczenie konkretnego terenu w planie miejscowym niż przeznaczenie przyjęte w studium kwalifikowane jest jako istotne naruszenie prawa, tj. art. 9 ust. 4 u.p.z.p., zwłaszcza gdy przeznaczenie terenu w planie jest całkowicie

odmienne od ustalonego w studium. Z taką zaś sytuacją mamy do czynienia w niniejszej sprawie. Wobec bowiem wymogu nienaruszalności postanowień obowiązującego studium na dalszym etapie prac planistycznych, prawidłowo – zdaniem sądu – skarżący organ nadzoru wskazał, że przyjęcie w zaskarżonym planie miejscowym innego niż w studium przeznaczenia terenu stanowi naruszenie zasad sporządzania planu, które należy kwalifikować jako istotne.

Niniejsze rozważania co do braku zgodności przyjętego w planie miejscowym przeznaczenia z tym oznaczonym w Studium dotyczą także terenu oznaczonego w planie symbolem 30 R względem, którego znajduje również swoje zastosowanie §42 zaskarżonej uchwały dotyczący terenów rolniczych. Przeznaczenie to różni się jednak od tego oznaczonego w Studium, w którym niniejszy obszar oznaczono jako teren usług sportu. Także również i w tym przypadku mamy do czynienia z brakiem wymaganej przez prawodawcę zgodności planu miejscowego ze Studium. Bezspornie bowiem przyjęte w Studium przeznaczenie usług sportu w żadnej mierze nie odpowiada przeznaczeniu terenów rolniczych i to nie tylko w zakresie przeznaczenia podstawowego, ale również uzupełniającego.

Podobnie rzecz się ma względem terenu oznaczonego w zaskarżonym planie symbolem 4R, dla którego również przewidziano przeznaczenie rolnicze podczas gdy w Studium oznaczono jako teren zabudowy usługowej. Niniejszego zaś w żaden sposób nie da się pogodzić z przyjętym w § 42 ust. 3 zakazem zabudowy.

Odnosząc się do stwierdzonej niezgodności zaskarżonej uchwały z postanowieniami Studium w zakresie wskazanym powyżej można jeszcze tylko nadmienić, że w ocenie sądu, w obowiązujących warunkach prawnych zasadnie też wojewoda wyjaśnił, że jeżeli organ planistyczny uznaje za celowe przyjęcie w planie miejscowym dla jakiegoś terenu funkcji innej niż postanowione w studium, to powinien rozważyć podjęcie uprzednio procedury zmiany studium dla wyeliminowania ryzyka naruszenia studium przy dokonywaniu ustaleń planistycznych i zapewnienia zgodności obu dokumentów planistycznych.

Wreszcie, bezsporną okolicznością w realiach badanej sprawy pozostaje to, iż na rysunku graficznym planu nr 2 znajduje się nieuwzględniony w treści uchwały teren 39 MM, oznaczony jako zabudowa mieszana. Tymczasem z art. 20 ust. 1 u.p.z.p oraz § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wynika, iż prawidłowo sporządzony akt planistyczny winien odnosić się, w obu swoich częściach - tekstowej i rysunkowej, do tego samego obszaru, a przyjęte zapisy mają się wzajemnie uzupełniać, a nie być ze sobą sprzeczne. Stąd brak tożsamości zapisów tekstowych z rysunkiem planu w sposób istotny narusza zasady sporządzania planu, co stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności.

Mając powyższe na względzie, zasadnym było - na podstawie art. 28 ust. 1 u.p.z.p. w zw. z art. 147 § 1 p.p.s.a. - stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w zakresie określonym w sentencji wyroku.