



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 23 lutego 2021 r.

Poz. 912

WYROK NR II SA/WR 657/19 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 22 czerwca 2020 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędziowie:

Sędzia WSA Alicja Palus (spr.)

Sędzia WSA Władysław Kulon

Asesor WSA Wojciech Śnieżyński

Protokolant:

Kinga Bilka

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 22 czerwca 2020 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Gminy Malczyce
z dnia 26 marca 2019 r. nr VI/54/2019
w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Malczyce, obręb
Szymanów

- I. stwierdza nieważność załącznika nr 1 do zaskarżonej uchwały w zakresie terenów 4R i 5R oraz § 32 w zakresie, w jakim odnosi się on do terenów oznaczonych symbolami 4R i 5R zaskarżonej uchwały;**
- II. dalej idącą skargę oddala;**
- III. zasądza od Gminy Malczyce na rzecz strony skarżącej kwotę 480 zł (słownie: czterysta osiemdziesiąt złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.**

Uzasadnienie

Uchwałą z dnia 26 marca 2019 r. nr VI/54/2019 podjętą na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 994) i art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 1945) po stwierdzeniu, że w niniejszej uchwale nie zostały naruszone ustalenia Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Malczyce przyjętego uchwałą nr VIII/40/2011 Rady Gminy Malczyce z dnia 24 maja 2011 r. w sprawie uchwalenia zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Malczyce, uzupełnionego Zarządzeniem Zastępczym nr 1/2015 Wojewody Dolnośląskiego z dnia 25 maja 2015 r. w sprawie wprowadzenia obszaru udokumentowanego złoża kopalin do zmiany Studium oraz zmienionego 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, w związku z uchwałą nr XXXVII/164/09 Rady Gminy Malczyce z dnia 26 czerwca 2009 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Malczyce z wyłączeniem działek nr 228, 221/5 i 221/6 w obrębie Chomiąży (zmienioną uchwałą nr XXI/106/2012 z dnia 29 maja 2012 r. dotyczącą zmiany uchwały nr XXXVII/164/09 z dnia 26 czerwca 2009 r., uchwałą nr XXII/164/2017 z dnia 31 stycznia 2017 r. w sprawie zmiany uchwały nr XXI/106/2012 z dnia 29 maja 2012 r.) oraz uchwałą nr XXXVI/200/2017 z dnia 30 maja 2017 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla rejonu złoża „Chełm”, Rada Gminy Malczyce uchwaliła zmianę miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Malczyce, obręb Szymanów.

W poszczególnych rozdziałach tego aktu Rada Gminy Malczyce przyjęła: Ustalenia planu miejscowego (Rozdział 1), Przeznaczenie i zasady zagospodarowania poszczególnych terenów (Rozdział 2) oraz Ustalenia końcowe (Rozdział 3).

Uchwała została w dniu 1 kwietnia 2019 r. doręczona Wojewodzie Dolnośląskiemu jako właściwemu organowi nadzoru, natomiast dokumentację planistyczną przedłożono temu organowi w dniu 8 kwietnia 2019 r.

Wojewoda Dolnośląski podjął czynności postępowania nadzorczego, ale w terminie określonym w art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym nie zakończył tego postępowania rozstrzygnięciem nadzorczym.

Pismem z dnia 28 sierpnia 2019 r. Wojewoda Dolnośląski skierował do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu skargę na opisaną powyżej uchwałę planistyczną.

W petitum skargi organ nadzoru – powołując się na przepisy art. 93 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 50 § 2, art. 54 § 1 i art. 200 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 1302) – wniósł o stwierdzenie nieważności załącznika nr 1 do zaskarżonej uchwały w zakresie terenów: 4R, 5R i 9R oraz zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

Jednocześnie Wojewoda Dolnośląski zarzucił Radzie Gminy Malczyce podjęcie załącznika nr 1 do uchwały nr VI/54/2019 z dnia 26 marca 2019 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Malczyce, obręb Szymanów w zakresie terenów 9R, 4R i 5R 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 planu miejscowego.

Uzasadniając wniosek kasacyjny skarżący organ nadzoru wskazał na wstępie, że zgodnie z treścią art. 28 ust. 1 powoływanej wcześniej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, określającego podstawy nieważności uchwały planistycznej, 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.

W ocenie Wojewody Dolnośląskiego Rada Gminy Malczyce uchwalając przedmiotowy plan zagospodarowania przestrzennego naruszyła w sposób istotny zasady sporządzania planu miejscowego. Organ

nadzoru wyjaśnił przy tym, że zasady sporządzania planu dotyczą całego aktu tzn. jego części graficznej i tekstowej oraz standardów dokumentacji planistycznej.

W dalszej argumentacji Wojewoda Dolnośląski podał, że zgodnie z rysunkiem nr 2 Studium (kierunki rozwoju struktury funkcjonalno-przestrzennej oraz infrastruktury technicznej), fragment zachodniej części terenu oznaczonego w przedmiotowym planie miejscowym symbolem 9R (tereny rolnicze), zlokalizowany jest na terenie oznaczonym w Studium jako tereny leśne. W zapisach znajdujących się na stronach 51-52 oraz 54 Studium, dotyczących strefy terenów otwartych, obejmujących m.in. kompleksy leśne oraz kierunków rozwoju produkcji leśnej, brak jest postanowień dopuszczających ustanowienie w planie miejscowym przeznaczenia rolnego na terenach ujętych w Studium jako tereny leśne.

Organ nadzoru zwrócił też uwagę na wynikające z zapisów Studium założenie utrzymania istniejącego sposobu zagospodarowania, zachowanie dotychczasowej lokalizacji istniejących osad leśnych, czy możliwość wprowadzenia zalesień, co wskazuje na ogólny kierunek utrzymania, a nawet powiększania istniejącego areálu lasu.

Wyjaśnił ponadto, że udzielone w toku postępowania nadzorczego wyjaśnienia Przewodniczącej Rady Gminy Malczyce, dotyczące niespójności pomiędzy zapisami planu i studium w zakresie terenu 9R z powołaniem się na przepisy szczególne odnoszące się do ochrony konserwatorskiej zawarte w postulowanych granicach strefy „B” ochrony konserwatorskiej pozostają bez związku ze wskazaną powyżej niespójnością.

Zdaniem Wojewody Dolnośląskiego nie można również zgodzić się ze stwierdzeniem Przewodniczącej Rady Gminy Malczyce, że plan miejscowy zachowuje dotychczasowy kompleks leśny, zgodnie z fizycznym zagospodarowaniem, ponieważ postanowienia planu w sposób nieznaczny ograniczają teren leśny na rzecz terenu rolnego.

W dalszej części uzasadnienia skarżący organ nadzoru wskazał, że zgodnie z rysunkiem nr 2 Studium fragment południowej części terenu oznaczonego w przedmiotowym planie miejscowym symbolem 4R (tereny rolnicze) i wschodnia część terenu oznaczonego w planie symbolem 5R, 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 lotniskowej 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.

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 jednorodziną lub na terenach istniejącej zabudowy zagrodowej i lotniskowej.

W piśmie z dnia 22 lipca 2019 r. 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 4R oraz terenu 5R 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. Wprowadzenie terenu rolniczego 4R i 5R 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 niwelujący możliwość powstawania konfliktów przestrzennych, rozlewania się zabudowy oraz zjawiska rozproszenia zabudowań na tereny otwarte, co należy uznać że nie narusza ustaleń Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Malczyce.”

Wojewoda Dolnośląski wyjaśnił, że w odróżnieniu od stanowiska Rady Gminy, uważa on, 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 § 32 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.

Kontynuując argumentację organ nadzoru podał, że zgodnie z rysunkiem nr 2 Studium fragment terenu oznaczonego w przedmiotowym planie miejscowym symbolem 5R (obszar sąsiadujący od południa z terenem 1KDW), zlokalizowany jest na terenie oznaczonym w Studium jako teren sportu. W ocenie organu nadzoru, żaden przepis Studium nie dopuszcza możliwości ustalenia w planie miejscowym terenu rolnego, na terenie oznaczonym w Studium jako teren sportu.

W powołanym wcześniej piśmie Przewodnicząca Rady Gminy Malczyce wyjaśniła, że „Podobnie do argumentacji w adnotacji nr 3 należy wskazać, 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 5R 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. W związku z brakiem wprowadzenia nowego osiedla zabudowy mieszkaniowej, zbędne było wprowadzenie również terenów umożliwiających realizację usług sportu. Jest to zgodne z wytycznymi Studium dotyczącymi kształtowania zabudowy i dostosowanie jej parametrów indywidualnie do wymogów danej lokalizacji”.

Zdaniem Wojewody Dolnośląskiego przepisy Studium nie pozwalają na zmianę przeznaczenia z terenu sportu na teren rolniczy, natomiast rozumiejąc wagę uwarunkowań faktycznych związanych z procesami inwestycyjnymi dotyczącymi danego terenu, organ wskazał, że rozwiązaniem powinna być zmiana zapisów Studium, w celu umożliwienia dokonania takiej zmiany przeznaczenia terenu.

W zakończeniu uzasadnienia Wojewoda Dolnośląski wskazał, że uwzględniając art. 28 ust. 1 ustawy, 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 uchwała plan właśnie po stwierdzeniu, że nie narusza

on ustaleń studium, jest zatem bezwzględnie związana jego ustaleniami. Samoograniczenie rady gminy ustaleniami studium może być modyfikowane jedynie wskutek zmiany studium w celu realizacji przedsięwzięć nieprzewidzianych w dotychczasowej wersji tego aktu.

W doręczonej Sądowi w dniu 30 września 2019 r. odpowiedzi na skargę Gmina Malczyce, reprezentowana przez Wójta wniosła o oddalenie skargi w całości, podając w uzasadnieniu wniosku, że nie może zgodzić się ze stanowiskiem Wojewody Dolnośląskiego jakoby przepisy szczególne z zakresu ochrony konserwatorskiej zawarte w postulowanych granicach strefy „B” ochrony konserwatorskiej Studium pozostają bez związku z analizowaną sprawą przeznaczenia terenów 9ZL oraz 9R. Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne jest procesem złożonym i wieloetapowym, co zostało jednoznacznie określone przez ustawodawcę w art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a potwierdzone zakresem ustaleń studium w art. 10 ww. ustawy i zakresem ustaleń planów miejscowych w art. 15 ww. ustawy. Wieloaspektowość procesu planistycznego wymaga uwzględnienia różnych uwarunkowań, które winny być implementowane przy sporządzaniu aktów prawa miejscowego jakim są plany miejscowe. Nie można zatem stwierdzić, że projektowanie przeznaczenia terenu powinno odbywać się w oderwaniu od wytycznych konserwatorskich, jak również trudno wyobrazić sobie odwrotną sytuację. Zarówno planowane przeznaczenie terenu może wynikać z uwarunkowań dotyczących ochrony zabytków i kształtowania krajobrazu, tak i kształtowanie i ochrona środowiska może wynikać z możliwości i potrzeb rozwojowych. Trudno także wyobrazić sobie sytuację, że plan miejscowy sporządza się w oderwaniu od wzajemnie uzupełniających się elementów Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, tzn. rysunku studium oraz tekstu uwarunkowań i kierunków. Uwzględnienie specyfiki kształtowania polityki przestrzennej zawartej w studium na etapie sporządzania planu miejscowego odbywa się na podstawie analizy rysunku studium oraz jego tekstu. W analizowanym kontekście uwzględniono oba aspekty analiz i wprowadzono je do projektu planu miejscowego. Należy również podkreślić, że nazewnictwo terenów na rysunku planu miejscowego umożliwia jednoznaczne powiązanie rysunku planu miejscowego z treścią uchwały, jednak nazwa terenu nie przesądza o jego przeznaczeniu, które jest ustanowione w specjalnych zapisach dotyczących przeznaczenia terenu. Przeznaczenie terenu 9R to: tereny upraw rolnych, łąki, stawy hodowlane, ogrody, sady, ale również: zalesienia.

W odpowiedzi na skargę Gmina Malczyce wyjaśniła również, że nie można zgodzić się ze stanowiskiem Wojewody Dolnośląskiego w zakresie przeznaczenia terenów 4R i 5R. Wprowadzenie zakazu zabudowy poprzez ustalenie terenów rolniczych uwzględnia merytoryczne aspekty przytoczonego przez organ nadzoru zapisu o dostosowaniu indywidualnych wymogów danej lokalizacji, co precyzyjnie wyjaśniono w odpowiedzi udzielonej pismem z dnia 22 lipca 2019 r. W związku z tym, ten element nie może przesądzić o przygotowaniu zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, ze względu na brak naruszania zapisów studium (art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) w przedmiotowym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego gminy Malczyce.

Ponadto Gmina Malczyce oświadczyła, że podtrzymuje stanowisko wyrażone w piśmie z dnia 22 lipca 2019 r., w którym wskazano, że zapisy obowiązującego studium pozwalają na możliwość ustalenia w planie miejscowym przeznaczenia wynikającego z obecnego zagospodarowania terenów i sposobu użytkowania terenów rolniczych i leśnych.

Na rozprawie wyznaczonej na dzień 22 czerwca 2020 r., po odroczeniu rozprawy przeprowadzonej w dniu 18 lutego 2020 r., pełnomocnik Wojewody Dolnośląskiego złożył do akt sprawy załącznik graficzny nr 1 do zaskarżonej uchwały oraz oświadczył, że podtrzymuje wnioski i zarzuty skargi.

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 2018 r. poz. 2107) 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 w odniesieniu do ustaleń objętych pkt I sentencji wyroku, uznając że w tym zakresie na uwzględnienie zasługuje wniosek Wojewody Dolnośląskiego o stwierdzenie nieważności uchwały Rady Gminy Malczyce z dnia 26 marca 2019 r. nr VI/54/2019 w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Malczyce, obręb Szymanów.

Akt ten podjęty został w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, regulowanym powoływaną wcześniej ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. 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 wskazanej poprzednio ustawy o samorządzie gminnym.

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. Zasady te odnoszą się również do uchwały podjętej w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

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 uchwałę Rady Gminy Malczyce z dnia 26 marca 2019 r. nr VI/54/2019 w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Malczyce, obręb Szymanów, skarżący organ nadzoru zarzucił podjęcie załącznika graficznego nr 1 do zaskarżonej uchwały w zakresie terenów oznaczonych symbolami: 4R, 5R i 9R z istotnym naruszeniem art. 9 ust. 4 i art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, wcześniej powoływanej, polegającym na naruszeniu – przy sporządzaniu planu miejscowego – ustaleń Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Malczyce.

Wyjaśnić należy, że zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym 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 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) nie ma charakteru arbitralnego, a przepisy nie zezwalają na dowolność ustaleń zawartych w planie miejscowym. 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 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 skutkować będzie stwierdzeniem 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 załącznika nr 1 do przedmiotowej uchwały w zakresie terenów oznaczonych symbolami: 4R i 5R w sposób naruszający postanowienia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Malczyce.

Należy przy tym wyjaśnić, że zgodnie z art. 9 ust. 4 powoływanej poprzednio ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. Ponadto – stosownie do treści art. 20 ust. 1 powoływanej powyżej 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 postanowień 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 wskazywanej ustawy 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 powoływanego wcześniej art. 9 ust. 4 – treść studium jest wiążąca dla organów gminy na dalszym etapie postępowania planistycznego aż do momentu zakończenia procedury planistycznej, czyli podjęcia uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

W judykaturze administracyjnej zwraca się uwagę, że stopień związania planu miejscowego ustaleniami studium uzależniony jest od szczegółowości postanowień studium, które z kolei zależą 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 731/18). Podejmując 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 załączniku graficznym nr 1 do uchwały nr VI/54/2019 Rady Gminy Malczyce z dnia 26 marca 2019 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Malczyce, obręb Szymanów, Rada Gminy wyznaczyła tereny oznaczone symbolami 4R i 5R, określone w § 32 ust. 1 części tekstowej uchwały jako tereny rolnicze w sposób naruszający Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Malczyce.

Przyjmując ustalenia dla terenów rolniczych o symbolach od 1R do 21R we wskazanym powyżej zapisie planistycznym Rada Gminy Malczyce postanowiła, że w zakresie przeznaczenia terenów obowiązują następujące ustalenia:

- 1) przeznaczenie podstawowe terenów: tereny upraw rolnych, łąki, stawy hodowlane, ogrody, sady zalesienia;
- 2) przeznaczenie uzupełniające: drogi transportu rolnego, rowy melioracyjne (§ 32 ust. 2).

W zakresie zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego oraz parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu obowiązuje następujące ustalenie: zakazuje się realizacji zabudowy (§ 32 ust. 3).

Natomiast dokumentacja graficzna studium, w tym przede wszystkim rysunek nr 2, na którym przedstawiono kierunki rozwoju struktury funkcjonalno-przestrzennej oraz infrastruktury technicznej, jednoznacznie wskazuje, że fragmentaryczny obszar południowej części terenu oznaczonego w zaskarżonym akcie planistycznym symbolem 4R i wschodnia części terenu oznaczonego w nim symbolem 5R należą do terenu stanowiącego w studium teren projektowanej zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej

i towarzyszących tej funkcji usług nieuciążliwych oraz istniejącej zabudowy zagrodowej (MN) i zabudowy lotniskowej (M), dla którego założenia zamieszczono na str. 51 studium.

Ponadto ze wskazanego powyżej dokumentu graficznego wynika, że ta część terenu oznaczonego w przedmiotowym planie miejscowym symbolem 5R, która sąsiaduje od południa z terenem 1KDW w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy Malczyce stanowi teren sportu.

Wobec wyjaśnionego wcześniej wymogu nienaruszalności postanowień obowiązującego studium na dalszym etapie prac planistycznych, prawidłowo – zdaniem Sądu – skarżący organ nadzoru wskazał, że przyjęcie w planie miejscowym innego niż w studium przeznaczenia terenu stanowi naruszenie zasad sporządzania planu kwalifikowane jako istotne.

W ocenie Sądu w obowiązujących warunkach prawnych zasadnie też Wojewoda Dolnośląski wyjaśnił, że jeżeli organ planistyczny uznaje za celowe przyjęcie w planie miejscowym dla danego 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.

Z tych względów Sąd uznał za uzasadniony wniosek kasacyjny dotyczący terenów oznaczonych w zaskarżonej uchwale symbolami 4R i 5R. Podzielając stanowisko skarżącego organu nadzoru w odniesieniu do zarzutu dotyczącego tych terenów, Sąd – stosownie do dyspozycji zawartej w art. 134 § 1 powołanej wcześniej ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi – orzeczeniem kasacyjnym objął również zapis § 32 zaskarżonej uchwały w zakresie, w jakim odnosi się do terenów oznaczonych symbolami 4R i 5R. Sąd korzystając z zasady oficjalności, kierował się wymogiem zachowania spójności i logiki pomiędzy częścią graficzną, której dotyczył wniosek skargi i częścią tekstową planu miejscowego.

Zdaniem Sądu nie zasługiwał na uwzględnienie zawarty w skardze wniosek o stwierdzenie nieważności załącznika nr 1 do zaskarżonej uchwały w zakresie terenu oznaczonego symbolem 9R.

Dokonując oceny w odniesieniu do zarzutu dotyczącego terenu 9R i legalności działania planistycznego Rady Gminy Malczyce w tym zakresie, Sąd zwrócił uwagę na postanowienia Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy zamieszczone na str. 50 tego opracowania (wskazane w skardze strony 51-52 i 54 nie zawierają treści odnoszących się do terenów leśnych).

Wskazano w nich, że: „Kierunki rozwoju produkcji leśnej na terenach pozostających we władaniu Lasów Państwowych ustalane są w okresowo sporządzanych planach urzędniowych gospodarstw leśnych, zaś nową tendencją będzie rozwijanie produkcji leśnej na nowych terenach. Planowane dolesienia będą wykonywane na gruntach nieleśnych zakładanych do przekazywania przez Agencję Własności Rolnej Skarbu Państwa. Dla prowadzenia gospodarki leśnej w obszarze gminy zakłada się w studium w szczególności: możliwość wprowadzenia zalesień za wyjątkiem terenów o III klasie bonitacyjnej, zgodnie jednak z przepisami szczególnymi”.

Ponadto z treści § 32 ust. 2 pkt 1 zaskarżonej uchwały wynika, że jednym z przeznaczeń podstawowych terenów oznaczonych symbolami od 1R do 21R są zalesienia. W uznaniu Sądu istotna też jest znikoma powierzchnia terenu 9R, której dotyczy zarzut sformułowany w skardze.

W ocenie Sądu wobec przywołanych powyżej postanowień Studium dotyczących kierunków rozwoju produkcji leśnej oraz ustalenia w przedmiotowym planie miejscowym zalesienia jako jednego z podstawowych przeznaczeń terenów rolniczych, do których należy teren oznaczony symbolem 9R, objęcie tym symbolem na załączniku graficznym do zaskarżonej uchwały niewielkiego fragmentu jego zachodniej części, który w studium przewidziany jest jako teren leśny nie powinno być kwalifikowane jako istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, wymagające stwierdzenia nieważności w zakresie wskazanym w skardze.

Wobec przedstawionych powyżej okoliczności Wojewódzki Sąd Administracyjny – stosownie do art. 147 § 1 i art. 151 powoływanej wcześniej ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi – orzekł jak w sentencji.

Orzeczenie o kosztach postępowania uzasadnione jest treścią art. 200 tej samej ustawy, 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.