



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 23 lutego 2023 r.

Poz. 1376

### WYROK NR II SA/WR 119/20 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 22 września 2022 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu  
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędziowie:

Protokolant:

Sędzia WSA Władysław Kulon (spr.)

Sędzia WSA Wojciech Śnieżyński

Sędzia WSA Gabriel Węgrzyn

asystent sędziego Sławomir Mirowski

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 22 września 2022 r.

sprawy ze skargi B.K.

na uchwałę Rady Gminy Oława

z dnia 16 sierpnia 2005 r. nr XXXI/323/2005

w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w  
obrębie wsi Stanowice, gmina Oława

**I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części tekstowej i graficznej w zakresie obejmującym  
działkę oznaczoną numerem geodezyjnym 42/1;**

**II. dalej idącą skargę odrzuca;**

**III. zasądza od Gminy Oława na rzecz strony skarżącej kwotę 300 zł (słownie: trzysta złotych) tytułem  
zwrotu kosztów postępowania.**

## Uzasadnienie

Pismem z dnia 3 grudnia 2019 r. B.K. złożyła wezwanie do usunięcia naruszenia prawa uchwałą Rady Gminy Oława nr XXXI/323/2005 z dnia 16 sierpnia 2005 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu w obrębie wsi Stanowice w gminie Oława.

Przedmiotowej uchwale zarzuciła sprzeczność z prawem polegającą na wprowadzeniu zakazu zabudowy dla części działki nr 42/1 w Stanowicach stanowiącej jej własność bez obowiązującego studium, które zawierałoby stosowny zapis zakazujący zabudowy. Według skarżącej Studium wprowadzające zakaz zabudowy dla w/w działki zostało uchwalone uchwałą nr XXXVII/3 59/2005 Rady Gminy Oława z dnia 16 grudnia 2005 r., czyli już po uchwaleniu miejscowego planu.

Rada Gminy Oława uchwałą z dnia 31 grudnia 2019 r. uznała wezwanie za bezpodstawne wywodząc, że uchwała nr XXXI/323/2005 Rady Gminy Oława z dnia 16 sierpnia 2005 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu w obrębie wsi Stanowice w gminie Oława, została podjęta w oparciu o ustalenia przyjęte w Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego, które zostało przyjęte uchwałą nr XXV/272/2001 z dnia 27 kwietnia 2001 r., a nie jak twierdzi B.K. w oparciu o uchwałę nr XXXVII/359/2005 z dnia 16 grudnia 2005 r.

W tak kształtujących się okolicznościach skarżąca wywiodła do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu skargę na uchwałę Rady Gminy Oława nr XXXI/323/2005 z dnia 16 sierpnia 2005 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu w obrębie wsi Stanowice w gminie Oława. Wniosła o stwierdzenie nieważności uchwały oraz zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

Kluczowy zarzut skargi dotyczy wskazanej uprzednio w wezwaniu sprzeczności z prawem polegającej na wprowadzeniu dla części działki nr 42/1 w Stanowicach zakazu zabudowy bez obowiązującego studium, które zawierałoby taki zapis. Po raz kolejny skarżąca wyjaśniła, że stosowny zakaz zabudowy został przyjęty dopiero po uchwaleniu zaskarżonego planu, tj. uchwałą nr XXXVII/3 59/2005 Rady Gminy Oława z dnia 16 grudnia 2005 r. Nadto wyjaśniła, że od 1997 r. jest właścicielką nieruchomości oznaczonej jako działka nr 42/1 o pow. 0.8185 ha i działki nr 41 o pow. 1,3137 ha – obie zlokalizowane w Stanowicach. Posiada status rolnika indywidualnego i prowadzi gospodarstwo rolne. W zaskarżonym planie na terenie rolnym wprowadzono zakaz zabudowy. Skarżąca nie zgadza się z niemożnością zabudowy siedliskowej działki nr 42/1 obręb Stanowice i brakiem postanowień dotyczących skutków finansowych wprowadzenia planu w zakresie odszkodowań dla rolników, którym zapisy planu wprowadziły ograniczenia w dotychczasowym sposobie użytkowania terenu, związanego bezpośrednio z produkcją rolniczą. Wyjaśniła, że wzniesienie na terenie o przeznaczeniu rolniczym obiektu budowlanego bezpośrednio służącego produkcji rolniczej nie zmienia przeznaczenia terenu nawet wówczas, gdy służy zapewnieniu odpowiednich warunków socjalno-bytowych osobom prowadzącym produkcję rolną.

Skarżąca podniosła też, że ustalona w zaskarżonej uchwale linia planu przez część działki skarżącej, pozostawia lukę w przestrzeni planistycznej, gdyż dalej obowiązuje plan dla miejscowości Marcinkowice. Luka wprowadza nieład planistyczny w sposób niczym nieuzasadniony, bezprawny i narusza zasadę równości oraz proporcjonalności, co skutkuje poważnym ograniczeniem możliwości korzystania, zagospodarowania i osiągnięcia pożytków z przedmiotu własności.

W rezultacie skarżąca zarzuciła naruszenie:

- art. 21 ust. 1 w zw. z art. 64 ust. 2 i 3, art. 31 ust. 3 w zw. z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP poprzez naruszenie zasady ochrony prawa własności, zasady równości oraz zasady proporcjonalności i wprowadzenie mocą zaskarżonych postanowień miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego rygorystycznych ograniczeń prawa własności przy braku adekwatnych, wiarygodnych, miarodajnych i koniecznych wymogów uzasadnionych szczególnym interesem publicznym;
- art. 1 ust. 2, art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (dalej zw. u.p.z.p.) polegające na przekroczeniu granic władztwa planistycznego oraz w sposób rażąco

ograniczający prawa podmiotowe skarżącej, prowadzące w istocie do pozbawienia możliwości korzystania z nieruchomości zgodnie z jej społeczno-gospodarczym przeznaczeniem;

- art. 9, art. 15 ust. 1, art. 20 ust. 1 u.p.z.p. poprzez wprowadzenie zapisów sprzecznych ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego polegające na przyjęciu zakazu zabudowy na terenach rolnych;

- art. 15 ust. 1 w zw. z art. 9 ust. 4 u.p.z.p. przez brak zgodności obszaru objętego planem miejscowym w zakresie części tekstowej i graficznej z zapisami Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego.

Ponadto, niezależnie od powyższych zarzutów, skarżąca zarzuciła również naruszenie:

- art. 15 ust. 1 w zw. z art. 14 u.p.z.p. przez niezgodność ze studium zaskarżonej uchwały w zakresie przebiegu granic obszaru objętego planem miejscowym wynikających z załącznika graficznego z granicami wynikającymi z załącznika graficznego studium;

- art. 16 ust. 2 u.p.z.p. w zw. z § 3 ust. 2 rozporządzenia Ministra infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r. nr 164, poz. 1587), poprzez zaniechanie należytego określenia granic obszaru objętego uchwałą;

- art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. w zw. z Działem III rozdz. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2010 r., nr 102, poz. 651 ze zm.), przez pominięcie w miejscowym planie jednolitej procedury scalania i podziału nieruchomości, a jedynie powołanie się na „szczegółowe zasady podziału nieruchomości objętych planem”;

- brak w dokumentacji prac planistycznych rozstrzygnięcia Wójta w przedmiocie rozpatrzenia uwag wniesionych do wyłożonego do publicznego wglądu projektu planu miejscowego;

- brak informacji na temat ponowionych czynności planistycznych w związku z uwzględnieniem części uwag wniesionych do wyłożonego do publicznego wglądu projektu planu miejscowego, jak również niejasność sposobu ponowienia czynności planistycznych w związku z wprowadzonymi po okresie wyłożenia do publicznego wglądu zmianami.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie wyjaśniając, że wprowadzenie zakazu zabudowy terenów rolnych jest zgodne z obowiązującym prawem i władztwem planistycznym. Ograniczenie zabudowy lub jej całkowity zakaz służy racjonalnemu gospodarowaniu przestrzenią oraz ochronie krajobrazu rolniczego wsi Stanowice, sprzyja racjonalnemu rozwojowi gminy Oława przy uwzględnieniu wymogów wynikających z zapewnienia infrastruktury technicznej i komunikacji. Plan uwzględniał ograniczenia wynikające z przebiegającej sieci gazowej wysokiego ciśnienia oraz linii elektroenergetycznej średniego napięcia. Ponadto, istniały ograniczenia w dostępie do drogi publicznej, drogi krajowej wyrażane na piśmie przez GDKiA Oddział we Wrocławiu. W żaden sposób nie zostały ograniczone prawa do użytkowania gruntów rolnych zgodnie z ich rzeczywistym użytkowaniem. Zmiana przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolne, a tym samym możliwość zabudowy gruntów rolnych nie jest prawem nabytym, wynikającym z posiadania lub dysponowania takowymi gruntami. Wprowadzając zakaz zabudowy gruntów rolnych nie zostały ograniczone prawa w tym wypadku właściciela, bo takowych praw do zabudowy przedmiotowych gruntów właściciel nie posiadał.

Dalej organ wyjaśnił, że projekt zaskarżonego miejscowego planu został sporządzony w oparciu o wówczas obowiązujące studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Oława. Błędnie wymieniono studium zatwierdzone uchwałą Rady Gminy Oława nr XXXVII/359/2005 z dnia 16 grudnia 2005 r., która została uchwalona 4 miesiące po spornym planie.

Podkreślono też, że plan przeszedł procedurę nadzoru ze strony Wojewody, a rysunek planu miejscowego sporządzono na mapie katastralnej pobranej z zasobu geodezyjnego. Dokładność opracowania odpowiada dokładności skali opracowania. Granice obszaru objętego planem miejscowym są tożsame z granicami uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego.

Nadmieniono, że plan miejscowy był procedowany i uchwalony szczególnie w celu wprowadzenia zakazu zabudowy terenów rolnych. Ewentualna procedura scalania i podziału nieruchomości rolnych określona jest w przepisach odrębnych w tym szczególnie ustawie o gospodarce nieruchomościami. Wymogi wynikające

ze scalania i podziału gruntów rolnych regulują również przepisy odrębne. Organ zaznaczył, że plan miejscowy nie określał terenów objętych procedurą scalenia i podziału.

Wreszcie wskazano, że społeczeństwo było należycie informowane w ramach procedury planu, a wszelkie czynności formalno-prawne były jawne. Uwagi do projektu planu miejscowego mógł wnieść każdy, kto zakwestionował ustalenia przyjęte w projekcie. Uwagi do planu miejscowego zostały rozpatrzone przez Wójta Gminy Oława i nie wprowadzono zmian do projektu planu miejscowego wynikające z ich rozpatrzenia, a następnie nie ponawiano uzgodnienia planu.

W piśmie procesowym z dnia 5 kwietnia 2020 r. skarżąca z jednej strony doprecyzowała, że wnosi o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości, a z drugiej wskazała, że w zakresie § 1 pkt 3, § 3 pkt 1 i § 9.

Ponadto, po raz kolejny podniosła kwestie związane z nieuprawnionym wprowadzeniem zakazu zabudowy jej działki oraz wyszczególniła, że z korespondencji prowadzonej z pracownikiem urzędu powzięła informację, że organ nie jest w posiadaniu Studium przyjętego uchwałą nr XXV/272/2001, chociaż to ten akt stanowił podstawę podjęcia zaskarżonej uchwały.

W toku postępowania tut. Sąd wielokrotnie zwracał się do organu o nadesłanie Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Oława, tj. uchwały nr XXV/272/2001 z dnia 27 kwietnia 2001 r. – zarządzeniami z dnia: 13 maja 2020 r., 15 czerwca 2020 r., 19 listopada 2020 r.

W odpowiedzi organ wskazywał, że nie dysponuje niniejszym aktem.

Ponadto, zarządzeniem z dnia 5 stycznia 2021 r. wezwano Wójta Gminy Oława o udzielenie informacji czy podjął działania zmierzające do odtworzenia żądanego dokumentu. Pomimo kolejnych wezwań Sądu z dnia: 3 marca 2021 r., 7 maja 2021 r., 8 czerwca 2021 r., 30 czerwca 2021 r., organ nie nadesłała odtworzonego Studium wskazując na brak możliwości w tym zakresie.

O ewentualne nadesłanie potrzebnego Studium Sąd zwrócił się nawet do Starostwa Powiatowego w Oławie i Wojewody Dolnośląskiego (zarządzenie z dnia 19 listopada 2020 r.), skarżącej (zarządzenie z dnia 1 października 2021 r.) oraz pracowni projektowej, która sporządzała projekt planu (zarządzenie z dnia 26 sierpnia 2021 r. i 6 września 2021 r.). Z nadesłanych informacji wynika, że żaden z powyższych podmiotów nie dysponuje żądanym Studium.

### **Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:**

Podstawę wniesienia skargi na uchwałę rady gminy stanowi art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. nr 142 poz. 1591 ze zm., dalej u.s.g.), który w brzmieniu obowiązującym w dniu podjęcia zaskarżonej uchwały wymagał uprzedniego wezwania organu do usunięcia naruszenia prawa. Stanowił, że każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem podjętym przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej może po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia - zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego.

W niniejszej sprawie wezwanie do usunięcia naruszenia prawa zostało wniesione przez skarżącą pismem z dnia 3 grudnia 2019 r., a w jego treści zaskarżonej uchwale zarzuciła wyłącznie sprzeczność z prawem polegającą na: wprowadzeniu zakazu zabudowy dla części działki nr 42/1 w Stanowicach stanowiącej jej własność, bez obowiązującego studium, które zawierałoby zapis zakazu zabudowy. Według skarżącej Studium wprowadzające zakaz zabudowy dla w/w działki zostało uchwalone uchwałą nr XXXVII/3 59/2005 Rady Gminy Oława z dnia 16 grudnia 2005 r., czyli już po uchwaleniu miejscowego planu.

Tymczasem skarga do Sądu została wniesiona w znacznie szerszym zakresie, dotyczącym nie tylko unormowania dotyczącego zakazu zabudowy działki skarżącej nr 42/1 w Stanowicach, lecz także innych zapisów planu, tj.: związanych z niewłaściwym określeniem granic obszaru objętego planem, pominięciem w planie procedury scalania i podziału, brakiem zgodności obszaru objętego planem miejscowym w zakresie części tekstowej i graficznej z zapisami Studium, brakiem w dokumentacji rozstrzygnięcia Wójta

w przedmiocie rozpatrzenia uwag wniesionych do wyłożonego planu, brakiem informacji o ponowionych czynnościach planistycznych.

W tej sytuacji rozważenia wymagał zakres rozpatrzenia sprawy.

Przesłanką wniesienia skargi na uchwałę rady gminy w trybie art. 101 ust. 1 u.s.g. wg obowiązującego na dzień podjęcia uchwały brzmienia, było uprzednie wezwanie organu gminy do usunięcia naruszenia prawa. Brak takiego wezwania uzasadnia odrzucenie skargi. Celem bowiem samego wezwania było rozważenie przez organ gminy zasadności podniesionych zarzutów jeszcze przed wniesieniem skargi do sądu, umożliwienie podjęcia ewentualnych działań zmierzających do zmiany uchwały, jak i wyjaśnienie stronie motywów przyjętych w uchwale rozstrzygnięć. Zakres przedmiotowy wniesionej skargi musiał być zbieżny z przedmiotem wezwania do usunięcia naruszenia prawa, gdyż wnoszący skargę do sądu był związany zakresem wezwania do usunięcia naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia, jakie wcześniej skierował do organu, który wydał kwestionowaną uchwałę.

Również, przepisy p.p.s.a. regulujące zakres rozpatrzenia sprawy, pozostają zgodne z takim stanowiskiem. Jak bowiem zauważył w wyroku z dnia 29 lutego 2012 r. WSA w Gdańsku (sygn. akt II SA/Gd 697/11; podobnie wyroki NSA z dnia 11 sierpnia 2011 r. sygn. II OSK 1082/11, Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 23 czerwca 2010 r. sygn. II SA/Sz 177/10, wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 29 września 2011 sygn. II SA/Go 567/11, CBOSA) jeżeli zakres skutecznego wniesienia skargi jest ściśle określony, rozpoznanie prawidłowości danego aktu nastąpić winno tylko w takim zakresie. Przemawia za tym to, że celem unormowania art. 101 ust. 1 u.s.g., jest umożliwienie organowi gminy wcześniejszego, przed wniesieniem skargi, ustosunkowania się do zarzutów naruszenia prawa i podjęcia ewentualnych działań w celu zmiany kwestionowanego aktu. Przyjęcie stanowiska przeciwnego pozostawałoby w sprzeczności z koniecznością spełnienia wymogów formalnych wniesienia skargi na dany akt i prowadziło do niekonsekwencji ustawodawcy. Poza tym samo odrzucenie skargi z uwagi na brak wcześniejszego wezwania organu do usunięcia naruszenia prawa zaskarżoną uchwałą nie zamyka możliwości sądowej kontroli i tym samym dostępu do sądu wpisującego się w konstytucyjną formułę prawa do sądu, gdyż strona, której skargę odrzucono z uwagi na brak wezwania do usunięcia naruszenia prawa, może wnieść skargę w tym zakresie ponownie, po uprzednim spełnieniu wymogu wezwania do usunięcia naruszenia prawa.

W niniejszej sprawie tylko jeden z zarzutów zamieszczonych w skardze, został podniesiony w wezwaniu do usunięcia naruszenia prawa, tj. w zakresie sprzeczności pomiędzy przyjętym w planie zakazem zabudowy obejmującym działkę skarżącej, a brakiem takich ustaleń w studium. Tym samym w zakresie, w jakim organu nie wezwano do usunięcia naruszenia prawa, skarga podlega odrzuceniu, o czym orzeczono w punkcie II wyroku.

Przedmiotem rozstrzygnięcia sądu w niniejszej sprawie było zatem jedynie żądanie stwierdzenia nieważności planu zagospodarowania przestrzennego, uchwalonego 16 sierpnia 2005 r. nr XXXI/323/2005 w zakresie w jakim wprowadza dla działki skarżącej nr 42/1 zakaz zabudowy terenów rolniczych. Niniejsza działka znajduje się na terenie oznaczonym w planie symbolem R, tj. tereny rolnicze, które są przeznaczone jako grunty rolne w rozumieniu przepisów szczególnych z zakazem zabudowy:

- wchodzącymi w skład gospodarstw rolnych budynkami mieszkalnymi i innymi budynkami i urządzeniami służącymi produkcji rolniczej oraz przetwórstwu rolno-spożywczemu (§ 3 ust. 1 pkt 1a)
- budynkami i urządzeniami służącymi bezpośrednio do produkcji rolniczej uznanej za dział specjalny, stosownie do przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych i podatku dochodowym od osób prawnych (§ 3 ust. 1 pkt 1b).

Kwestionując niniejszą regulację skarżąca wskazywała nie tylko na przekroczenie granic władztwa planistycznego przez bezpodstawne naruszenie prawa własności, ale również podniosła zarzut niezgodności ze Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania Gminy.

Jak już powiedziano zgodnie z art. 101 ust. 1 u.s.g. obowiązującym w dacie podjęcia zaskarżonej uchwały, każdy czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą podjętą przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego, po uprzednim

wezwanu organu do usunięcia naruszenia prawa. Dla skuteczności skargi wniesionej na podstawie powyższego przepisu konieczne jest wykazanie naruszenia przez organ gminy konkretnego przepisu prawa materialnego, wpływającego już w momencie podjęcia uchwały negatywnie na sytuację strony skarżącej.

W realiach badanej sprawy skarżąca wywodzi swój interes prawny z przepisów kształtujących prawo własności, a dokładniej tego, że jest właścicielką działki nr 42/1, dla której przyjęto wskazany zakaz zabudowy terenów rolniczych. W ocenie Sądu wprowadzając niniejszą regulację organ wpłynął niewątpliwie na zakres uprawnień do korzystania przez skarżącą z jej nieruchomości, co w sposób oczywisty otwiera drogę do kontroli legalności zaskarżonej uchwały i oceny czy nie zostały naruszone przepisy dotyczące zasad i procedury, w tym czy Gmina nie przekroczyła tzw. władztwa planistycznego. Sąd uznał, iż w realiach badanej sprawy naruszenie interesu prawnego skarżącej jest związane z jednoczesnym naruszeniem obiektywnego porządku prawnego i nie mieści się w granicach władztwa planistycznego gminy. Stąd zasadnym było stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w części tekstowej i graficznej w zakresie obejmującym działkę oznaczoną numerem ewidencyjnym 42/1.

Za takim rozwiązaniem przemawia niedający się pogodzić z wymogiem działania organu prawodawczego gminy na podstawie i w granicach prawa obowiązek przestrzegania procedury stanowienia prawa lokalnego. Zgodnie z obowiązującym w dacie podjęcia uchwały art. 9 ust. 4 u.p.z.p., ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. Natomiast stosownie do brzmienia art. 20 ust. 1 u.p.z.p. „Plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu jego zgodności z ustaleniami 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”.

Z powyższego wynika, że zasadą planowania przestrzennego jest wymóg zgodności miejscowego planu z ustaleniami studium. Uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w którym przeznaczenie terenu jest niezgodne ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, jest istotnym naruszeniem zasad, o których mowa w art. 28 ust. 1 u.p.z.p. Stanowi on, że 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.

Zgodność między treścią studium a treścią planu miejscowego powinna być rozumiana jako kontynuacja zasad zagospodarowania terenu, które w sposób ogólny zostały ustalone w studium i podlegają skonkretyzowaniu w planie miejscowym. Zadaniem planu miejscowego jest doprecyzowanie tych zasad i to w taki sposób, aby nie doprowadzić do ich zmiany lub modyfikacji. Tym samym, zakres i stopień tego związania należy każdorazowo oceniać w zależności od przedmiotu unormowanego w skardze na uchwałę dotyczącą miejscowego planu oraz treści przepisów studium tj. głównie ich szczegółowości.

Przy ustalaniu przeznaczenia danego terenu w planie miejscowym organ planistyczny związany jest ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. To ustalenia studium są podstawowym kryterium odniesienia przy kontrolowaniu, czy granice władztwa planistycznego nie zostały przekroczone. Badanie kwestii, czy plan nie narusza ustaleń studium, powinno być oceniane przez pryzmat dokumentu Studium obowiązującego w dacie uchwalenia zaskarżonego planu. Treść dokumentu Studium należy odczytywać poprzez łączne zastawienie części tekstowej oraz graficznej Studium. Co jednak istotne – sama okoliczność, że rada gminy stwierdzi w uchwale że ustalenia planu nie naruszają studium nie wyłącza obowiązku sądu administracyjnego przeprowadzenia kontroli, czy plan miejscowy rzeczywiście jest zgodny z ustaleniami studium (por. wyrok NSA z dnia 22 lutego 2018 r., II OSK 1106/16, LEX nr 2469214). Jeśli nie jest możliwe stwierdzenie, czy plan w zaskarżonej części narusza ustalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego - gdyż takich ustaleń dokonanych legalnie w studium w ogóle brak, to uznać należy, że plan w tym zakresie uchwalony został z istotnym naruszeniem prawa. Aby skutecznie uregulować w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego przeznaczenie terenu koniecznym jest

uchwalenie studium zawierającego ustalenia dotyczące tego terenu (wyrok WSA w Gdańsku z dnia 13 stycznia 2022 r., sygn. akt II SA/Gd, CBOSA).

Z akt badanej sprawy wynika, że studium w oparciu, o które został podjęty zaskarżony plan było Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Oława, przyjęte uchwałą nr XXV/272/2001 z dnia 27 kwietnia 2001 r. Okoliczność ta została przyznana przez organ, na dowód czego przesłano nawet kserokopię tej uchwały, ale zaniechano już przesłania samego Studium, które w realiach podniesionego zarzutu warunkuje przeprowadzenie przez Sąd oceny zgodności przyjętego w planie przeznaczenia i związanych z nim zakazów zabudowy z adekwatnością takich rozwiązań przyjętych w Studium. Pomimo licznych wezwań ze strony Sądu organ nie nadesłał wymaganego Studium wskazując na jego brak w zasobach Gminy oraz brak możliwości jego odtworzenia. Co wymaga jednak podkreślenia - prowadzona z organem w tym zakresie korespondencja nierzadko napotykała na znaczne trudności w zakresie terminowości udzielania odpowiedzi na wezwania Sądu, co wymagało niejednokrotnie ponawiania przez Sąd wezwań.

Podjęte przez Sąd działania ukierunkowane na pozyskanie Studium u innych podmiotów, tj. u Starosty, Wojewody, biurze projektowym, a nawet u samej skarżącej również okazały się bezskuteczne.

W tej sytuacji Sąd przyjął, że dalsze pozostawianie niniejszej sprawy bez rozstrzygnięcia jest nie do pogodzenia nie tylko z konwencyjną i konstytucyjną formułą prawa do sądu (art. 45 Konstytucji RP, art. 13 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolnościach) wymagającą rozpoznania sprawy bez zbędnej zwłoki ale również z koniecznością takiego stosowania niniejszego prawa podmiotowego, które zagwarantuje przestrzeganie zasady fair trial. Uchybieniem zaś jej by było przerwienie na stronę skarżącą skutków rażących zaniedbań Gminy w postaci prawidłowej archiwizacji dokumentu jakim jest Studium uwarunkowań i kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gminy, w sytuacji gdy w obrocie prawnym funkcjonują plany miejscowe podjęte na jego podstawie. Stąd Sąd w składzie orzekającym podziela stanowisko wyrażone w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 listopada 2020 r. (sygn. akt II OSK 2168/18, CBOSA), że nie jest prawnie dopuszczalne, aby na etapie postępowania sądownoadministracyjnego, czekać na odtworzenie lub przedłożenie oryginału takiego dokumentu. Dokumentami tymi bowiem organ uchwałodawczy powinien dysponować w chwili badania zgodności planu ze studium, gdyż zgodność ta była prawnie wymagana w dacie podjęcia uchwały, a nie na etapie postępowania sądownoadministracyjnego. Tym samym brak kompletnego studium i w związku z tym niemożność ustalenia, czy plan nie narusza jego ustaleń musi zostać uznany za istotne naruszenie zasad uchwalania tego planu.

W realiach niniejszej sprawy przesłane przez Radę Gminę Oława dokumenty są niekompletne i jako całość nie stanowią tekstu Studium sporządzonego zgodnie z wymaganiami zawartymi w u.p.z.p. Nie jest więc możliwe na ich podstawie przeprowadzenie oceny zgodności z prawem zaskarżonej uchwały w zakresie czy w ramach sformułowanych zarzutów naruszenia interesu prawnego skarżącej, nie naruszają ustaleń Studium z 2001 r. W tej sytuacji – przyjmując, że brak całościowej dokumentacji jaką jest Studium wobec przyznanej ustawowej rangi tego aktu w ramach procedury planistycznej stanowi naruszenie zasad sporządzania – Sąd przyjął, że koniecznym jest stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w części tekstowej i graficznej w zakresie obejmującym działkę oznaczoną numerem ewidencyjnym 42/1. Nie może być bowiem tak, że istota sprawy oceniana jest w sposób wybiórczy na podstawie przekazywanych dokumentów, z których próżno wywieść przyjęte w Studium dla działki skarżącej przeznaczenie i sposób kształtowania zabudowy. Studium formułuje zasady polityki przestrzennej dla danego terenu, a jego postanowienia mają charakter ogólny nie odnoszący się do pojedynczych obszarów dlatego tak istotne jest przy ocenie dokonywania zgodności planu ze studium badanie tej przesłanki w oparciu o kompletne materiały tego aktu planistycznego wynikające z unormowania tekstowego, graficznego i tabelarycznego, co w niniejszej sprawie nie miało miejsca (por. wyrok NSA z dnia 18 listopada 2020 r., sygn. akt II OSK 2169/18, CBOSA). Brak kompletnego Studium i w związku z tym niemożność ustalenia, czy plan nie narusza ustaleń studium, musiał zostać uznany za istotne naruszenia zasad uchwalania tego planu. Zgodnie bowiem z istniejącym poglądem orzecznictwem badanie legalności planu miejscowego nie polega tylko na ocenie zgodności z wybranymi

częściami studium, które odnoszą się do głównych funkcji danego terenu, ale powinno zostać dokonane także przez porównanie pozostałych części studium. Dopiero łączne przeprowadzenie badania zgodności postanowień planu ze studium w wyżej wskazanym zakresie decyduje o zachowaniu wymogu, o którym mowa w art. 20 ust. 1 u.p.z.p. (por. wyrok NSA z 28 marca 2014 r., sygn. akt II OSK 518/13, CBOSA).

Mając zatem na względzie powyższe i kierując się dyspozycją z art. 147 § 1 p.p.s.a.– orzeczono jak w pkt I sentencji wyroku. Orzeczenie w pkt II znajduje swoje uzasadnienie w treści art. 58 § 1 pkt 5a p.p.s.a., a rozstrzygnięcie o kosztach w jej art. 200 wskazanej ustawy.