



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 7 marca 2023 r.

Poz. 1645

### WYROK NR II SA/WR 335/21 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 12 kwietnia 2022 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu  
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędziowie:

Protokolant:

Sędzia NSA Halina Filipowicz-Kremis

Sędzia WSA Władysław Kulon (spr.)

Sędzia WSA Gabriel Węgrzyn

asystent sędziego Sławomir Mirowski

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 12 kwietnia 2022 r.

sprawy ze skargi M.P. i E.S. - P.

na uchwałę Rady Gminy Żórawina

z dnia 27 października 2005 r. nr XVII/107/2005

w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

części wsi Suchy Dwór

**I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części tj. w zakresie załącznika graficznego w części dotyczącej działki nr 8/2, AM-1, Obręb 0022 Suchy Dwór, oznaczonej w jej wschodniej części symbolem RO;**

**II. zasądza od Rady Gminy Żórawina na rzecz strony skarżącej kwotę 814 zł (słownie: osiemset czternaście złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.**

### Uzasadnienie

Zastępowani przez profesjonalnego pełnomocnika E.S.-P. i M.P. (dalej - skarżący) wywiedli do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu skargę na uchwałę Rady Gminy Żórawina z dnia 27 października 2005 r., nr XVII/107/2005 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części wsi Suchy Dwór.

Skarżący zaskarżyli wskazaną uchwałę w części tj. w zakresie załącznika graficznego w części dotyczącej działki nr 8/2, AM-1, obręb 0022 Suchy Dwór, oznaczonej w jej wschodniej części symbolem RO.

Względem zaskarżonej uchwały skarżący podnieśli zarzuty naruszenia przepisów prawa materialnego tj.:

- art. 1 ust. 2 pkt 7 w zw. z art. 1 ust. 3 w zw. z art. 6 ust. 1 i 2 oraz art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1945) (dalej: u.p.z.p.) i art. 140 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1025 z późn. zm., dalej: k.c.) polegające na przekroczeniu granic przysługującego gminie władztwa planistycznego, braku uwzględnienia i właściwego wyważenia interesu publicznego i prywatnego i nieuzasadnionym zróżnicowaniu sytuacji skarżących poprzez ustalenie przeznaczenia wschodniej części działki 8/2 w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (część graficzna) dla wsi Suchy Dwór w sposób sprzeczny ze studium, sprzeczny z dotychczasowym zagospodarowaniem, sprzeczny z zagospodarowaniem nieruchomości sąsiednich oraz wynikającym z dotychczasowych dokumentów planistycznych kierunku rozwoju wsi i uniemożliwiający zabudowę nieruchomości skarżących;

- art. 9 ust 4 u.p.z.p. poprzez uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego uchwałą Rady Gminy Żórawina z dnia 27 października 2005 r. nr XVII/ 107/2005, który jest sprzeczny ze studium przyjętym uchwałą Rady Gminy Żórawina z dnia 6 lipca 1995 r., nr VII/63/1995 r., stanowiącym podstawę uchwalenia planu zagospodarowania przestrzennego, bowiem modyfikuje kierunki rozwoju i zagospodarowania wsi Suchy Dwór oraz wyklucza zabudowę tam, gdzie była ona dozwolona.

Wobec podniesionych zarzutów skarżący wnieśli o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w zakresie załącznika graficznego do uchwały w części dotyczącej działki nr 8/2, AM-1, obręb 0022 Suchy Dwór, oznaczonej w jej wschodniej części symbolem RO oraz zasądzenie od organu zwrotu kosztów postępowania niezbędnych do celowego dochodzenia praw, w tym kosztów zastępstwa procesowego, według norm przepisanych. Dodatkowo skarżący wnieśli o dopuszczenie i przeprowadzenie uzupełniającego dowodu z dokumentów załączonych do skargi.

Uzasadniając zarzuty i wnioski skargi skarżący podali, że analizując treść zapisu planu miejscowego obejmującego część ich działki ustalili, że jej przeznaczenie w obowiązującym planie zagospodarowania przestrzennego zostało określone jako „RO” tj. sady i ogrody przydomowe, dla którego w zakresie zasad ochrony ładu przestrzennego przewidziano zakaz lokalizacji obiektów kubaturowych. Uznali to rozwiązanie za niezrozumiałe, bowiem od zawsze na tej części działki przewidywano możliwość realizacji zabudowy i taki był ogólny zamysł rozwoju wsi, co potwierdza także fakt, że wszystkie sąsiednie działki posiadają przeznaczenie „02 i 03 MN” tj. zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna z urządzeniami towarzyszącymi.

Skarżący podjęli próbę polubownego rozwiązania sprawy i dwukrotnie występowali o dokonanie zmiany planu zagospodarowania przestrzennego, który nie przyniósł jakichkolwiek rezultatów. Wobec wniesionych wezwań skarżący wskazali na wyczerpanie wymogów formalnych do wywiedzenia skargi. Dodatkowo wskazali na swój interes prawny wynikający z ustalenia warunków zabudowy części wschodniej działki 8/2, skutkujących nadmiernym i niezgodnym z prawem ograniczeniem możliwości zagospodarowania nieruchomości stanowiącej ich własność tj. naruszeniem art. 4 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1333 z późn. zm.), art. art. 1 ust.2 pkt 7 w zw. z art. 1 ust. 3 w zw. z art. 6 u.p.z.p. oraz art. 140 k.c. Wskutek naruszenia interesu prawnego skarżących przez Radę Gminy Żórawina, nie mogą oni realizować na działce zabudowy mieszkaniowej zgodnie ze swoim zamierzeniem.

Na części działki będącej własnością skarżących od lat 60 XX wieku przewidziano zagospodarowanie, które pozwalało na budowę obiektów kubaturowych oraz mieszkalnych. Tymczasem podjęta przez Radę Gminy Żórawina uchwała uchwalająca obecnie obowiązujący plan zagospodarowania przestrzennego doprowadziła

do zupełnej zmiany funkcji tej części nieruchomości, która jest sprzeczna z jej dotychczasowym przeznaczeniem i kierunkami rozwoju wsi. Takie stanowisko potwierdza analiza aktów, które kształtowały i kształtują obecnie politykę przestrzenną Gminy Żórawina i wsi Suchy Dwór. W 1988 r. na terenie wsi Suchy Dwór obowiązywał Ogólny Plan Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Żórawina przyjęty uchwałą Gminnej Rady Narodowej z dnia 14 czerwca 1988 r., nr XIV/7i/88, według którego wieś Suchy Dwór położona była w północnej jednostce funkcjonalno-przestrzennej z ośrodkiem usług lokalnych I poziomu we wsi Rzeplin. Ośrodek taki charakteryzował pełny zestaw usług podstawowych dla obsługi sąsiadujących wsi takich jak sklep, plac zabaw czy szkoła, a główne funkcje jednostki zostały określone jako usługowe, mieszkaniowe i rolnicze. W części szczególnej planu ogólnego dotyczącej wsi Suchy Dwór szczególnie podkreślono kwestię zabudowy mieszkaniowej wskazując na istotne znaczenie zachowania i utrzymania istniejącej zabudowy, realizowanie zabudowy odtworzeniowej, a także nowej zabudowy o pow. ok. 0,70 ha. Zapisy planu ogólnego dały tym samym wyraz, iż zamierzenie w zakresie zagospodarowania przestrzennego wsi Suchy Dwór skupiało się na ewoluowaniu funkcji mieszkaniowej jako głównej niezależnie od innych funkcji, które również zostały dopuszczone na tym terenie.

Analiza i zestawienie części graficznej z później uchwalonym studium z 1995 r. oraz obecnie dostępnymi mapami pozwala na dość dokładne ustalenie położenia działki nr 8/2 oraz stwierdzenie jakie przeznaczenie ustalał dla niej plan ogólny. Jak wynika z treści graficznej planu, działka nr 8/2 jest położona na terenie oznaczonym 3-UR-MR, co oznacza przeznaczenie: teren usług rzemiosła - warsztaty mechaniczne oraz tereny zabudowy zagrodowej do zachowania. Wymaga zaznaczenia, że tereny zabudowy zagrodowej obejmują budynki mieszkalne oraz zabudowania gospodarskie. Tym samym już od momentu przejścia na własność przez ojca skarżącego przedmiotowej działki w 1985 r. możliwa była realizacja na niej budowy budynku mieszkalnego.

W 1995 r. podjęto uchwałę Rady Gminy Żórawina nr VII/63/1995 r. z dnia 6 lipca 1995 r. w przedmiocie uchwalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Żórawina. Również w tym dokumencie, przeznaczenie terenu, na którym położona jest działka 8/2 (wschodnia część) zostało określone jako objęte funkcją mieszkaniową - „M-U”. Część graficzna studium z 1995 r. pozwala na jednoznaczne stwierdzenie, która część działki skarżących została przeznaczona na cele mieszkaniowe, a która na użytki rolne. W treści studium z 1995 r., tereny gminy zostały podzielone na kilka kategorii, w tym kategorię obejmującą tereny, na których dokonano wskazania funkcji dominującej i posiadającą zgody Wojewody Wrocławskiego i Ministra Rolnictwa na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze. Obszary posiadające literowe oznaczenie funkcji, posiadały „zgody rolne” i stanowią obszary, które zostały wstępnie przygotowane pod kątem formalno-prawnym dla celów rozwoju zabudowy o określonych funkcjach dominujących. Część wschodnia działki należąca do skarżących znajduje się w strefie przygotowanej pod inwestycje z preferowaną funkcją dominującą zabudowy mieszkaniowej.

Po zasygnalizowaniu konieczności zgodności planu miejscowego z zapisami studium skarżący podnieśli, że uchwalony przez Radę Gminy Żórawina plan zagospodarowania przestrzennego z 2005 r. dla wsi Suchy Dwór w zakresie w jakim odnosi się do ich działki jest niezgodny ze studium z 1995 r. i w tym zakresie powinien zostać unieważniony, aby wyeliminować istniejącą nieprawidłowość i naruszenie ich interesu prawnego. Obecnie obowiązujący plan zagospodarowania przestrzennego podjęto uchwałą z dnia 27 października 2005 r., nr XVII/107/2005 i jak wynika z jego treści, części wschodniej działki skarżących zostało przypisane przeznaczenie „RO” tj. sady i ogrody przydomowe, która wyklucza możliwość zabudowy nieruchomości z uwagi na wprowadzony zapis dotyczący zakazu realizowania obiektów kubaturowych. Ustalenie takiego przeznaczenia jest wprost sprzeczne z treścią studium z 1995 r., a wyjaśnienie, które otrzymali skarżący w odpowiedzi na jeden z wniosków o zmianę przeznaczenia gruntu świadczy o nieprawidłowości przy uchwalaniu planu w tym zakresie. Z wypisu i wyrysu z archiwalnego studium z 1995 r. wynika, że dla działki 8/2 ustalono funkcję tereny zabudowy mieszkaniowej, mieszkaniowo-usługowej, zabudowa mieszkaniowa z towarzyszącymi usługami, rzemiosłem w obrębie wspólnej działki. Z wcześniejszych uwag do treści studium z 1995 r. wynika także, która konkretnie część działki została

przygotowana pod realizację zabudowy mieszkaniowej i której preferowaną funkcją jest zabudowa mieszkaniowa i jest to część wschodnia działki 8/2, oznaczona w studium z 1995 r. symbolem zabudowy mieszkaniowej „M-U”. Mając na względzie, iż była to funkcja preferowana i dominująca, nie jest zrozumiałe z jakiego powodu zapis ten został zignorowany w 2005 r. przy uchwalaniu nowego planu zagospodarowania przestrzennego i w miejscu, gdzie powinna być ustalona zabudowa mieszkaniowa, są przydomowe sady i ogrody, zatem przeznaczenie jest całkowicie odmienne od tego, które zostało ustalone w studium.

Zapisy studium z 2005 r., na które powołuje się Gmina w piśmie z dnia 1 marca 2019 r. nie mogą stanowić podstawy do oceny zgodności studium z właściwym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego obowiązującym obecnie dla działki nr 8/2, bowiem podstawą stworzenia planu zagospodarowania przestrzennego dla Gminy Żórawina dla części wsi Suchy Dwór z 2005 r. było studium z 1995 r., a nie studium z 2005 r. Byłoby to z resztą niemożliwie, ponieważ studium i plan zagospodarowania zostały przyjęte w tym samym dniu 27 października 2005 r. i opracowanie planu zagospodarowania na podstawie studium z tego samego dnia i świadczyłoby to o naruszeniu procedury planistycznej określonej w art. 11 u.p.z.p.

Zgodność miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ze studium należy oceniać w odniesieniu do studium przyjętego uchwałą Rady Gmina Żórawina nr VII/63/1995 r. z dnia 6 lipca 1995 r. W tym natomiast dokumencie wschodnia część działki skarżących nie tylko znajduje się na obszarze, dla którego określono funkcję mieszkaniową jako preferowaną, ale także który posiada zgodę Wojewody Wrocławskiego i Ministra Rolnictwa, tzw. promesę na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze. Tym samym przeznaczenie ustalone w obowiązującym planie zagospodarowania przestrzennego jest wprost sprzeczne z treścią funkcji określonej w studium z 1995 r.

Dalej autor skargi wskazał, że w studium z 1995 r. ustalono także obszary przeznaczone na funkcję terenów ogrodów przydomowych. Jednakże wbrew ustaleniom obowiązującego planu zagospodarowania przestrzennego dla części wsi Suchy Dwór, tereny te także posiadają zgody na zamianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze. Ponadto, tereny te ustalono jako stanowiące bezpośrednie zaplecze dla możliwości lokalizacji budynku mieszkalnego dla właściciela gruntu przy spełnieniu określonych w studium warunków. Tym samym, można łatwo zauważyć, że studium z 1995 r. bardzo duży nacisk kładło na umożliwienie rozwoju zabudowy mieszkaniowej we wsi Suchy Dwór, ponieważ nawet w przypadku, gdy przeznaczenie terenu obejmowało tereny ogrodów przydomowych, możliwe było, pod pewnymi warunkami, dokonywanie zabudowy mieszkaniowej na tego typu obszarach. W przeciwieństwie do obecnie obowiązującego planu zagospodarowania przestrzennego dla wsi Suchy Dwór, który taką zabudowę zupełnie wykluczył i wprowadził zakaz zabudowy kubaturowej. Nadto studium z 2005 r. także przewiduje przeznaczenie mieszkaniowe na działce skarżących, więc plan zagospodarowania przestrzennego jest sprzeczny w zakresie przeznaczenia działki skarżących również i z nowym studium z 2005 r.

Zdaniem skarżących Rada Gminy Żórawina uchwalając plan zagospodarowania przestrzennego naruszyła art. 9 ust. 4 u.p.z.p. Ustalone w planie zagospodarowania przestrzennego przyjętego uchwałą z dnia 27 października 2005 r., nr XVII/105/2005 przeznaczenie działki skarżących jest nieprawidłowe i sprzeczne ze studium z 1995 r., bowiem powinna przewidywać realizację funkcji mieszkaniowej podobnie jak ma to miejsce na działkach sąsiednich. Oprócz naruszenia procedury planistycznej, organ uchwalając miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nadużył władztwa planistycznego. W niniejszej sprawie prawo zostało naruszone, bowiem obowiązujący plan zagospodarowania przestrzennego jest sprzeczny ze studium i wprowadza na wschodniej części działki skarżących przeznaczenie, które nie ma jakiegokolwiek podstawy prawnej, faktycznej i logicznej. Funkcja ta jest sprzeczna z przeznaczeniem oraz kierunkiem rozwoju przestrzennego wsi Suchy Dwór od 1988 r., co potwierdza treść planu ogólnego z 1988 r.

Według skarżących ustalone w obowiązującym obecnie planie zagospodarowania przestrzennego przeznaczenie wschodniej części działki nr 8/2 stanowi przejaw niesprawiedliwości społecznej oraz jawnego i nieuzasadnionego różnicowania sytuacji obywateli. Wszystkie nieruchomości sąsiednie do działki skarżących mają przeznaczenie zabudowy mieszkaniowej, a jedynie działka 8/2 w części objętej planem takiej funkcji nie może realizować. Takie zróżnicowanie jest niczym nieuzasadnione i stanowi niezbity dowód dyskryminacji

i nierównego traktowania obywatela, które nie powinno mieć miejsca, bowiem stanowi jawne nadużycie władztwa planistycznego. Taka sytuacja świadczy o naruszeniu interesu prawnego skarżących w sposób niezgodny z prawem, bowiem nieznajdujący uzasadnienia w władztwie planistycznym gminy i interesie publicznym.

Końcowo autor skargi podniósł, iż prawo zagospodarowania przestrzennego nieodłącznie wiąże się ze sposobem kształtowania prawa własności, wskazując, że w przypadku skarżących ingerencja w prawo własności jest nadmierna, nieuzasadniona interesem publicznym, w tym kierunkami rozwoju wsi Suchy Dwór, nie uwzględnia w należyty sposób prawa własności i prawa do zabudowy skarżących a także w sposób jaskrawy i bezpodstawny różnicuje ich sytuację w zakresie realizacji zabudowy nieruchomości w porównaniu do okolicznych działek. Zatem uchwalając miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego Gmina Żórawina naruszyła przepisy art. 1 ust. 2 pkt 7 w zw. z art. 1 ust. 3 w zw. z art. 6 ust. 1 i 2 u.p.z.p. oraz art. 28 ust. 1 i art. 140 k.c. w sposób dający podstawy do stwierdzenia jego nieważności w zakresie ustalenia przeznaczenia wschodniej części działki nr 8/2 AM-i, Obręb 0022 Suchy Dwór.

W udzielonej Sądowi odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie i zasądzenie kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych. W piśmie procesowym wyjaśniono, że uchwalono plan miejscowy po uprzednim stwierdzeniu jego zgodności z ustaleniami studium. Wojewoda Dolnośląski w ramach nadzoru prawnego nad uchwałami rady gminy nie stwierdził niezgodności ustaleń planu z przepisami prawa. Uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym, weszła w życie i zaczęła obowiązywać jako akt prawa miejscowego. Nadto wskazano, że Rada Gminy Żórawina podtrzymuje w całości stanowisko w sprawie, a miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest zgodny z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Żórawina.

### **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 2022 r., poz. 329 j.t.).

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 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 Rady Gminy Żórawina z dnia 27 października 2005 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części wsi Suchy Dwór. Oceniając powyższą uchwałę pod względem legalności Sąd podzielił stanowisko skarżących co do konieczności stwierdzenia nieważności zakwestionowanej części tj. załącznika graficznego w części obejmującej nieruchomości skarżących. Zdaniem Sądu w składzie orzekającym skarżący zasadnie wskazują na niezgodność przyjętego w miejscowym planie przeznaczenia części działki nr 8/2 z przeznaczeniem określonym w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego ustalonym uchwałą Rady Gminy Żórawina z dnia 6 lipca 1995 r., nr VII/63/1995 w sprawie uchwalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Żórawina. W tym aspekcie przede wszystkim wskazać trzeba, iż część działki nr 8/2 objęta planem miejscowym, co niewątpliwie wynika z załącznika graficznego do uchwały, została przeznaczona na sady i ogrody przydomowe, (RO). Nadto zapisy uchwały wykluczają zabudowę na terenach objętych tego rodzaju przeznaczeniem. Autor skargi oceniając w aspekcie historycznym przeznaczenie części przedmiotowej nieruchomości, w oparciu o ogólny plan zagospodarowania z 1988 r., wykazał istniejącą możliwość jej zabudowy. Jakkolwiek same zapisy ogólnego planu zagospodarowania formalnie nie mają znaczenia przy ocenie prawidłowości zapisów planu miejscowego, skarżący odwołali się także wprost do treści studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego z 1995 r., gdzie przeznaczenie przedmiotowej części działki nr 8/2 zostało objęte symbolem M-U. Zatem wskazana część działki przeznaczona została pod zabudowę mieszkaniową. Dokonana przez autora skargi analiza funkcji dla części działki skarżących na tle ustaleń studium i planu miejscowego w sposób wyraźny w ocenie Sądu wykazuje rozbieżność co do przeznaczenia. 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 skarżący zarzucają, że przyjęcie w zaskarżonym planie miejscowym innego niż w studium przeznaczenia terenu stanowi naruszenie zasad sporządzenia planu, które należy kwalifikować jako istotne. Wobec różnic w przeznaczeniu w zakresie nieruchomości skarżących mamy do czynienia z brakiem wymaganej przez prawodawcę zgodności planu miejscowego ze studium.

Odnosząc się do stwierdzonej niezgodności zaskarżonej uchwały z postanowieniami studium można zauważyć, że jeżeli organ planistyczny uzna 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.

W treści uchwały organ odwołał się do zgodności uchwały ze studium, jednakże w zakresie działki skarżących tożsamości, czy zgodności takiej dopatrzeć się nie sposób. Z tej też przyczyny nietrafna jest argumentacja zaprezentowana w odpowiedzi na skargę dotycząca uprzedniego stwierdzenia zgodności planu miejscowego z ustaleniami obowiązującego studium. Na marginesie zaznaczyć w tym miejscu trzeba, że brak działań organu nadzoru czy opublikowanie uchwały w dzienniku urzędowym nie wykluczają możliwości kontroli uchwały przez sąd administracyjny ani też nie stanowią niepodważalnego dowodu na prawidłowość planu miejscowego.

Z tych też względów konieczne było wyeliminowanie z obrotu prawnego załącznika graficznego do zaskarżonej uchwały w zakresie obejmujących część nieruchomości skarżących.

Z przytoczonych wyżej przyczyn Sąd, na podstawie art.147 § 1 p.p.s.a., orzekł jak w pkt I sentencji wyroku. O kosztach orzeczono w pkt II sentencji wyroku na podstawie art. 200 i 205 p.p.s.a. uwzględniając uiszczony wpis od skargi oraz koszty zastępstwa procesowego pełnomocnika ustanowionego w sprawie przez skarżących.