



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 2 maja 2024 r.

Poz. 2752

WYROK NR II SA/WR 387/23 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 16 stycznia 2024 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędziowie:

Sędzia NSA Halina Filipowicz-Kremis (spr.)

Sędzia WSA Olga Białek

Asesor WSA Malwina Jaworska-Wołyński

po rozpoznaniu w trybie uproszczonym
na posiedzeniu niejawnym w Wydziale II w dniu 16 stycznia 2024 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Gminy Jerzmanowa
z dnia 26 kwietnia 2023 r. nr LXIV/467/2023
w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla
obrębów geodezyjnych: Bądzów, Gaiki-Potoczek, Jaczów, Jerzmanowa, Kurowice -
Modła, Łagoszów Mały i Smardzów położonych na terenach górniczych

**I. stwierdza nieważność § 15 ust. 7 pkt 2 lit. a we fragmencie „na terenie oznaczonym symbolem „4 U”
oraz § 15 ust. 7 pkt 2 lit. b zaskarżonej uchwały;**

**II. zasądza od Gminy Jerzmanowa na rzecz strony skarżącej kwotę 480 (słownie: czterysta osiemdziesiąt)
złoty tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.**

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski, działając jako organ nadzoru, wniósł skargę na uchwałę LXIV/467/2023 Rady Gminy Jerzmanowa z dnia 26 kwietnia 2023 r., w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obrębów geodezyjnych: Bądzów, Gaiki - Potoczek, Jaczów, Jerzmanowa, Kurowice - Modła, Łagoszów Mały i Smardzów, położonych na terenach górniczych. Na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40) oraz art. 50 § 2, art. 54 § 1 i art. 200 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2023 r. poz. 259), wniósł o:

1. stwierdzenie nieważności § 15 ust. 7 pkt 2 lit. a) we fragmencie „na terenie oznaczonym symbolem „4U”” oraz § 15 ust. 7 pkt 2 lit. b) „uchwały nr LXIV/467/2023 Rady Gminy Jerzmanowa z dnia 26 kwietnia 2023 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obrębów geodezyjnych: Bądzów, Gaiki - Potoczek, Jaczów, Jerzmanowa, Kurowice - Modła, Łagoszów Mały i Smardzów, położonych na terenach górniczych, zwanej dalej „uchwałą”;

2. zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

Na uzasadnienie organ nadzoru wskazał, że Rada Gminy Jerzmanowa, na sesji w dniu 26 kwietnia 2023 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, art. 104 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. z 2023 r. poz. 633), w związku z uchwałą nr LI/368/2022 Rady Gminy Jerzmanowa z dnia 27 kwietnia 2022 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obrębów geodezyjnych: Bądzów, Gaiki-Potoczek, Jaczów, Jerzmanowa, Kurowice-Modła, Łagoszów Mały i Smardzów położonych na terenach górniczych, po stwierdzeniu, że projekt planu miejscowego nie narusza ustaleń Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Jerzmanowa, podjęła uchwałę w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obrębów geodezyjnych: Bądzów, Gaiki - Potoczek, Jaczów, Jerzmanowa, Kurowice - Modła, Łagoszów Mały i Smardzów, położonych na terenach górniczych. Uchwała wraz z dokumentacją prac planistycznych wpłynęła do organu nadzoru w dniu 28 kwietnia 2023 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie § 15 ust. 7 pkt 2 lit. a) we fragmencie „na terenie oznaczonym symbolem „4U”” oraz § 15 ust. 7 pkt 2 lit. b) uchwały z istotnym naruszeniem art. 9 ust. 4, art. 20 ust. 1 w zw. z art. 28 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2023 r. poz. 977), zwanej dalej „ustawą” polegającym na naruszeniu ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Jerzmanowa, zwanym dalej także „studium”, a także na naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego, poprzez ustalenie wysokości zabudowy na terenach usług o symbolu klasy przeznaczenia „U” niezgodnie z ustaleniami studium. Podstawy nieważności uchwały w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ustawodawca wskazał w art. 28 ust. 1 ustawy. Zgodnie z jego treścią, 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. Przeprowadzona ocena zgodności z prawem niniejszej uchwały, tj. pod kątem art. 28 ust. 1 ustawy, pozwala stwierdzić, że Rada Gminy Jerzmanowa, uchwalając ten plan zagospodarowania przestrzennego, naruszyła w sposób istotny zasady sporządzania planu miejscowego. Zgodnie z art. 2 ust. 1 zd. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń 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. Ponadto, w art. 9 ust. 4 ustawy wskazano, że ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. W kwestionowanej uchwale istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego spowodowane jest ewidentnym naruszeniem ustaleń Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Jerzmanowa w brzmieniu ustalonym uchwałą nr XXXIII/233/2020 z dnia 16 grudnia 2020 r.

Zauważyć należy ponadto, że zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy, w planie miejscowym określa się obowiązkowo, zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów. Realizując upoważnienie ustawowe. Rada Gminy Jerzmanowa określiła w dziale II Przepisy szczegółowe, regulując w § 15 uchwały ustalenia dla terenów usług o symbolu klasy przeznaczenia „U”. Rada w § 15 ust. 7 uchwały określiła maksymalną wysokość zabudowy na terenach „U” wprowadzając zapis, zgodnie z którym: „Na terenie o symbolu klasy przeznaczenia „U” ustala się gabaryty budynków poprzez określenie następujących ich parametrów, z zastrzeżeniem ust. 8: 1) maksymalna powierzchnia zabudowy budynku – 1000 m²; 2) maksymalna wysokość budynku: a) na terenie oznaczonym symbolem „4U” - 12 m, b) na pozostałych terenach - 16 m.”. Zdaniem strony skarżącej wskazać należy, że teren usług, o symbolu „U”, uregulowany w § 15 miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Jerzmanowa położony jest w obszarze terenu oznaczonego symbolem MP, czyli teren z przewagą zabudowy jednorodzinnej lub zagrodowej oraz obiektów usług i produkcji nie kolidujących z funkcją mieszkaniową. Równocześnie w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Jerzmanowa ustalono dla terenów MP maksymalną wysokość zabudowy na 12 m. (str. 161 tekstu studium). W trakcie postępowania nadzorczego, Gmina Jerzmanowa w piśmie z dnia 30 maja 2023 r., stwierdziła, że: „(...) sporządzając plan miejscowy w zasięgu obszaru na części graficznej nr 3 wskazano teren usług o symbolu „1U”. Teren ten wydzielono z większej jednostki terenowej, którą w Studium wskazano jako teren „z przewagą zabudowy jednorodzinnej lub zagrodowej oraz obiektów usług i produkcji nie kolidujących z funkcją mieszkaniową („MP”)- Tym samym zawężono sposób zagospodarowania tego terenu względem ustaleń Studium, zgodnie z wytycznymi do planów miejscowych (str. 184 tekstu Studium). Ze względu na specyfikę zagospodarowania tego terenu, przy ustalaniu na nim maksymalnej wysokości zabudowy w planie miejscowym wzięto pod uwagę ustalenia Studium dla terenów usługowych „U”, zapisy zawarte na w 17.3. ust. 5 tekstu Studium.”

Odnosząc się do wyjaśnień Gminy Jerzmanowa strona akcentuje, iż niedopuszczalne jest przyjęcie ustaleń dla danego terenu określonego w planie miejscowym, w odniesieniu do innego terenu, niż odpowiadający mu w teren w Studium regulowany w § 15 uchwały teren usług o symbolu „U” jest zlokalizowany w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Jerzmanowa na obszarze terenu z przewagą zabudowy jednorodzinnej lub zagrodowej obiektów usług i produkcji nie kolidujących z funkcją mieszkaniową, oznaczony symbolem „MP”. Nie można uznać, wbrew twierdzeniom Gminy Jerzmanowa, że zwiększenie dopuszczalnej wysokości zabudowy na terenie określonym w planie miejscowym symbolem „U” do wysokości 16 m, w odniesieniu do dopuszczonej w Studium maksymalnej wysokości 12 m, jest zgodne z tym Studium i uzasadnione ze względu na argument, że Studium zezwala na bardziej rygorystyczne i zawężające regulacje niż te, które zostały określone w Studium. Kwestionowane zapisy § 15 ust. 7 pkt 2 uchwały nie są bowiem bardziej rygorystyczne, a bardziej liberalne w odniesieniu do maksymalnej wysokości zabudowy dopuszczonej w Studium na tym terenie. Dopuszczają możliwą wyższą maksymalną zabudowę na terenach usług „U”, tj. do 16 m wysokości, ograniczając maksymalną wysokość budynków do 12 m, jedynie na terenie „4U”. Rada Gminy nie może w planie miejscowym przyjąć dla terenu „U”, ustaleń, które Studium przewiduje dla terenów usługowych, nawet, jeśli regulacja planu miejscowego odnosi się do terenu o takiej samej symbolice, gdyż jest to inny teren. Oznaczenia terenów w Studium nie pokrywają się z oznaczeniami terenów w miejscowym planie. Fakt zabudowania terenu w znacznej części usługami nie może stanowić dla tego terenu dopuszczalnej wysokości zabudowy, jak dla terenu oznaczonego w Studium symbolem „U”, gdyż jest to zupełnie inny teren. Zauważyć należy, że wskazywane na poparcie stanowiska Gminy, zapisy rozdziału 17.3. ust. 5 tekstu Studium „MP - Tereny z przewagą zabudowy jednorodzinnej

lub zagrodowej oraz obiektów usług i produkcji nie kolidujących z funkcją mieszkaniową, na których (...) 5) dopuszcza się miejsca postojowe, zarówno terenowe, jak i w budynkach.”, nie znajdują zastosowania w zakresie określenia maksymalnej wysokości na terenach MP. W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się, że organy gminy przy tworzeniu i uchwalaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego związane są z ustaleniami studium. Stopień związania planu miejscowego ustaleniami studium uzależniony jest od szczegółowości zapisów studium, co oznacza, że związanie to może być silniejsze lub słabsze. Stopień szczegółowości ustaleń studium zależy zatem od woli organu uchwalającego studium (wyrok NSA z dnia 1 lipca 2010 r., II OSK 904/10; z dnia 27 września 2007 r., II OSK 1028/07).

Wskazać należy, że przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenu w studium nie są tym samym, co przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenu w planie, inne są bowiem skutki tych aktów. Zapisy studium mają znaczenie przy uchwalaniu planu, natomiast ustalenia dotyczące przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenu w miejscowym planie wywoływać będą skutek wobec podmiotów zewnętrznych wobec organów gminy. Ustalenia studium nie mogą być przeniesione wprost do zapisów planu ale oczywistym jest również, że nie mogą być ze sobą sprzeczne (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 19 lipca 2010 r., sygn. akt II SA/Wr 223/10). Jak wskazał WSA w Krakowie w wyroku z dnia 1 lutego 2010 r., (sygn. akt II SA/Kr 1207/09), jedną z podstawowych zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest przestrzeganie zgodności treści tego planu ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Takie stanowisko zajęły sądy administracyjne, np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 maja 2008 r. (sygn. akt II OSK 114/08). W podanym wcześniej wyroku Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie odniósł się także do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 11 lutego 2008 r. (sygn. akt II SA/Gl 817/06), który wyjaśnił m.in., że zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy służy gminie do określenia kierunków jej polityki przestrzennej. Stąd, zgodnie z art. 10 ust. 2 tej ustawy, jego postanowienia wyznaczają z zasady ogólne kierunki działalności i wskaźniki dla wydzielonych obszarów. Studium zawiera diagnozę zagospodarowania przestrzennego i określa politykę gminy w zakresie zagospodarowania przestrzennego, zwykle w dłuższym czasie. Postanowienia studium są dla organu sporządzającego plan wiążące (art. 9 ust. 4 przedmiotowej ustawy), co oznacza, że zapisy planu nie mogą doprowadzić do modyfikacji kierunków zagospodarowania przewidzianego w studium lub też tego zagospodarowania wykluczyć. Powyższe stanowisko potwierdza także orzecznictwo Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, który m.in. w wyroku z dnia 17 lipca 2018 r., sygn. akt II SA/Wr 224/18, wskazał, że: „Plan miejscowy nie może wprowadzić zmian w zakresie kierunków zagospodarowania i zasad zagospodarowania, a jedynie doprecyzować te zasady i to w taki sposób, aby nie doprowadzić do ich zmiany lub modyfikacji. Studium z założenia ma być aktem elastycznym, który jednak zawiera nieprzekraczalne ramy dla swobody planowania przestrzennego. Studium nie ma, co prawda, mocy aktu powszechnie obowiązującego (nie jest aktem prawa miejscowego), lecz jako akt planistyczny określa politykę przestrzenną gminy i wiąże organy gminy przy sporządzeniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego”. Teza aktualna także w wyroku II SA/Wr 270/22 z dnia 14 lipca 2022 r. Niewątpliwie jest, że uchwałą w sprawie studium rada dokonuje swoistego samoograniczenia w zakresie uchwalanych planów zagospodarowania przestrzennego. Wprawdzie studium, określając politykę przestrzenną gminy, jest bardziej ogólnym i bardziej elastycznym aktem od miejscowego, planu zagospodarowania przestrzennego, niemniej jednak zawiera nieprzekraczalne ramy dla planowania przestrzennego. Równocześnie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy Jerzmanowa nie wprowadza regulacji, które pozwalałyby uznać, że naruszenia w zakresie braku spójności pomiędzy uchwałą Rady Gminy, a Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy Jerzmanowa są akceptowalne i mieszczą się w ramach ogólnej polityki przestrzennej Gminy. Rada Gminy Jerzmanowa w odpowiedzi na skargę uwzględniła skargę w całości.

Uzasadniając swoje stanowisko strona skarżąca wskazała, że w dniu 26 kwietnia 2023 r. Rada Gminy Jerzmanowa podjęła uchwałę w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

dla obrębów geodezyjnych: Bądzów, Gaiki-Potoczek, Jaczów, Jerzmanowa, Kurowice - Modła, Łagoszów Mały i Smardzów, położonych na terenach górniczych. Wojewoda Dolnośląski w toku badania legalności uchwały stwierdził, podjęcie § 15 ust. 7 pkt 2 lit. a we fragmencie „na terenie oznaczonym symbolem „4U”, oraz

§ 15 ust. 7 pkt 2 lit. b uchwały z istotnym naruszeniem art. 9 ust. 4, art. 20 ust. 1 w związku z art. 28 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2023r. poz. 977) zwanej dalej „ustawą” polegającą na naruszeniu ustaleń Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Jerzmanowa, a także naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, poprzez ustalenie wysokości zabudowy na terenach usług o symbolu klasy przeznaczenia „U” niezgodnie z ustaleniami w/w Studium, Rada Gminy Jerzmanowa ustosunkowując się do skargi Wojewody Dolnośląskiego uwzględniają w całości. Mając na uwadze powyższe okoliczności Rada Gminy wnosi jak wyżej. Jednocześnie gmina wnosi o nieobciążanie Rady kosztami postępowania. Stanowisko Rady polegające na uwzględnieniu w całości skargi Wojewody uzasadnia powyższy wniosek. Ponadto Rada wskazuje, że nie powinna być obciążona kosztami postępowania, ponieważ w sytuacji gdyby skarżący zmieścił się w terminie przewidzianym dla działań nadzorczych (rozstrzygnięcie nadzorcze) nie zaistniałaby potrzeba składania skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył:

Stosownie do art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. nr 153, poz. 1269 ze zm.), Sąd administracyjny sprawuje w zakresie swej właściwości kontrolę pod względem zgodności z prawem działalności administracji publicznej. Zakres kontroli działalności administracji publicznej obejmuje w szczególności orzekanie w sprawach skarg na decyzje administracyjne, postanowienia, na które służy zażalenie albo kończące postępowanie lub rozstrzygające sprawę co do istoty (art. 3 § 1 w związku z § 2 pkt 1 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi), a także na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego. Przedmiotem dokonywanej kontroli jest zbadanie, czy organy administracji w toku rozpoznania sprawy nie naruszyły prawa w stopniu mogącym mieć wpływ na wynik sprawy. Po myśli zaś art. 147 § 1 ustawy Sąd uwzględniając skargę na uchwałę stwierdza nieważność tej uchwały w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności. Należy zauważyć nadto, iż zgodnie z przepisem art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2001 r., nr 142, poz. 1591 ze zm.) uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90. Z kolei przepis art. 93 ust. 1 powoływanej ustawy stanowi, że po upływie terminu wskazanego w art. 91 ust. 1 organ nadzoru nie może we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy. W tym przypadku organ nadzoru może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego. Z takim właśnie przypadkiem mamy do czynienia w rozpoznawanej sprawie.

Motywuując zasadność podjętego rozstrzygnięcia koniecznym jest na wstępie wskazanie, że zgodnie z przepisem art. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego należy do zadań własnych gminy. Wskazana regulacja normatywna stanowi wyraz samodzielności władztwa planistycznego gminy, a zatem rada gminy jest organem ustawowo odpowiedzialnym za uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wskazać przy tym jednak należy, iż rada gminy w zakresie posiadanej samodzielności planistycznej winna przestrzegać określonych w ustawie zasad planowania oraz określonej ustawą procedury planistycznej. Pamiętać bowiem trzeba, że ustalenia planu

miejscowego, mimo że odnoszą się do abstrakcyjnego adresata, regulują status prawny konkretnych nieruchomości położonych na obszarze planu. Skutki prawne uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego są istotne zarówno dla gminy, jak i właścicieli nieruchomości i inwestorów. Nadto należy zwrócić także uwagę na normatywny charakter ustaleń zawartych w postanowieniach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wynika to z art. 14 ust. 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, który stanowi, że plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego, o charakterze powszechnie obowiązującym na terenie gminy, dla terenu, dla którego został uchwalony.

Dalej trzeba powiedzieć, że art. 28 ust. 1 u. p. stanowi, że istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Wskazując na sekwencję działań gminy w zakresie porządkowania terenów trzeba dalej przytoczyć treść art. 9 ust. 1 ustawy, stosownie do którego, w celu określenia polityki przestrzennej gminy, w tym lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego, rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, zwanego dalej „studium”. Stanowi ono perspektywiczną politykę przestrzenną gminy, jako jednostki samorządu terytorialnego i odnosi się do całego obszaru gminy. Jest zatem swego rodzaju aksjologiczną podstawą wszelkich działań podejmowanych na terenie gminy w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego. Jest ono aktem niestanowiącym prawa miejscowego i zawsze obejmuje cały obszar gminy (por. T. Bąkowski, Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, Zakamycze, 2004). Stanowi ono także „bazę” dla postanowień dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych (art. 9 ust. 4). Jak wynika z treści art. 20 ust. 1 u.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 uchwały stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki. W świetle tego co powyżej rada gminy przy uchwalaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest związana ustaleniami studium. Tymczasem w rozpoznawanej sprawie Rada Gminy Jerzmanowa uchybiła tej ustawowej zasadzie.

Zdaniem sądu postulowana w art. 20 ust. 1 u.p.z.p. reguła, aby plan miejscowy nie naruszał ustaleń studium oznacza, że ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. Przepisy planu miejscowego nie mogą doprowadzić do modyfikacji kierunków zagospodarowania przewidzianego w studium lub też tego zagospodarowania wykluczyć. Zasada ta musi być więc rozumiana w ten sposób, że zgodność między treścią studium, a treścią planu miejscowego winno się postrzegać jako kontynuację zbieżności zasad zagospodarowania terenu ustalanych ogólnie w studium i podlegających sprecyzowaniu w planie miejscowym. Plan miejscowy ma jedynie doprecyzować te zasady i to w taki sposób, aby nie doprowadzić do ich zmiany lub modyfikacji. W świetle powyższego sąd stwierdził, że § 15 ust. 7 pkt 2 lit. a) we fragmencie „na terenie oznaczonym symbolem „4U” oraz § 15 ust. 7 pkt 2 lit. b) „uchwały nr LXIV/467/2023 Rady Gminy Jerzmanowa z dnia 26 kwietnia 2023 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obrębów geodezyjnych: Bądzów, Gaiki - Potoczek, Jaczów, Jerzmanowa, Kurowice - Modła, Łagoszów Mały i Smardzów został podjęty z istotnym naruszeniem art. 20 ust. 1 w związku z art. 10 ust. 2 pkt 1 i art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zdaniem sądu komentowany przepis uchwały we wskazanym zakresie narusza ustalenia Studium, ponieważ dopuszcza dla nieruchomości położonych na terenach oznaczonych symbolem „U” posadowienie budynków o wysokości do 16 m., podczas gdy dla tego samego terenu Studium przewiduje maksymalną wysokość tychże na poziomie 12 m. Doszło zatem na podstawie zaskarżonej uchwały do modyfikacji kierunków zagospodarowania przewidzianego w Studium, poprzez zezwolenie na posadowienie w obszarze wyższe budynki. Taka modyfikacja stanowi zaś naruszenie zasady zgodności planu miejscowego i studium i musi być zakwalifikowana jako istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego. Dlatego właśnie sąd doszedł do przekonania, że zaskarżona uchwała stoi w sprzeczności

z obiektywnym porządkiem prawnym. Uwzględniając poczynione rozważania, należało więc stwierdzić nieważność wskazanego w sentencji wyroku przepisu zaskarżonej uchwały.

W ocenie sądu zarzut sprzeczności planu miejscowego z zapisami studium w zakresie objętym skargą jest zasadny. Przypomnieć bowiem także należy, że z kolei art. 15 ust. 1 ustawy stanowi, iż wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem, wraz z uzasadnieniem. Z kolei przepis art. 20 ust. 1 tejże ustawy stanowi, iż plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium (...). Jak podkreślano wielokrotnie w orzecznictwie studium jest prawnie określonym instrumentem kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej w gminie i służy ustaleniu lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego. To związanie ustaleniami studium oznacza takie kształtowanie treści planu miejscowego, aby treść ta uwzględniała i wynikała z ustaleń studium. Treść planu miejscowego jest zatem konsekwencją zapisów studium (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z 16 listopada 2010 r. II OSK 1904/10, z dnia 14 czerwca 2007 r. II OSK 359/07, 1 lipca 2010 r. II OSK 904/10). W orzecznictwie wskazuje się, iż związanie ustaleniami studium przy sporządzaniu planu miejscowego polega na takim kształtowaniu postanowień planu, który wynika z wcześniejszych ustaleń studium. Podkreśla się, iż warunek zachowania zgodności ustaleń planu miejscowego z kierunkami zagospodarowania przestrzennego określonymi w studium tworzy ustawową zasadę sporządzania planu, której naruszenie stosownie do art. 28 ust. 1 ustawy powoduje nieważność planu w całości lub jego części. Przytoczyć tu dla przykładu można wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 16 listopada 2010 r. II OSK 1904/10, w którym wskazano, iż chociaż studium nie ma mocy aktu powszechnie obowiązującego, nie jest aktem prawa miejscowego, to jako akt planistyczny określa politykę przestrzenną gminy i bezwzględnie wiąże organy gminy przy sporządzaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Ustalenia planu miejscowego są konsekwencją zapisów studium. Jeżeli zatem studium dla określonych obszarów gminy określa maksymalną wysokość dopuszczalnej zabudowy, a plan dopuszcza wyższe zabudowania, to takie zapisy nie mogą ostać się w obrocie prawnym. Z takim błędem mamy do czynienia w § 15 ust. 7 pkt 2 lit. a) we fragmencie „na terenie oznaczonym symbolem „4U”” oraz § 15 ust. 7 pkt 2 lit. b).

Na zakończenie można dodać, że obecnie obowiązująca wersja ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U.2023.977 t.j. z dnia 2023.05.23), która weszła w życie w dniu 13 lipca 2023 r. nie ma wpływu na rozpoznanie sprawy z uwagi na treść art. 85 ust. 2 ustawy, w świetle którego do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz planów zagospodarowania przestrzennego województw, w stosunku do których podjęto uchwałę o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany planu oraz zawiadomiono o terminie wyłożenia tych planów do publicznego wglądu, ale postępowanie nie zostało zakończone przed dniem wejścia w życie ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe.

Orzeczenie o kosztach znajduje swoje uzasadnienie w art. 200 i 205 ppsa.