II SA/Kr 922/24 – Wyrok

Data orzeczenia	2024-09-13
Data wpływu	2024-07-02
Sąd	Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie
Sędziowie	Agnieszka Nawara-Dubiel /przewodniczący sprawozdawca/ Anna Kopeć Monika Niedźwiedź
Symbol z opisem	6150 Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego 6391 Skargi na uchwały rady gminy w przedmiocie ... (art. 100 i 101a ustawy o samorządzie gminnym)
Hasła tematyczne	Planowanie przestrzenne Zagospodarowanie przestrzenne
Skarżony organ	Rada Gminy
Treść wyniku	stwierdzono nieważność zaskarżonej uchwały w części
Powołane przepisy	Dz.U. 2002 nr 153 poz 1270; art 147 par 1; Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w składzie następującym: Przewodniczący: Sędzia WSA Agnieszka Nawara-Dubiel (spr.) Sędziowie: Asesor WSA Anna Kopeć Sędzia WSA Monika Niedźwiedź Protokolant: sekretarz sądowy Katarzyna Cyganik po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 13 września 2024 r. sprawy ze skargi E. Ł. na uchwałę Nr XXXI/441/2021 Rady Gminy Liszki z dnia 29 września 2021 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Rączna – obszar 1

I. **stwierdza nieważność części graficznej i części tekstowej zaskarżonej uchwały w zakresie działki 443 obręb Rączna Gmina Liszki w części w jakiej działka ta znajduje się w terenie oznaczonym symbolem 31R1;**

II. zasądza od Gminy Liszki na rzecz skarżącej E. Ł. kwotę 797 zł (słownie: siedemset dziewięćdziesiąt siedem złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania.

Uzasadnienie

II SA/Kr 922/24

UZASADNIENIE

W skardze wywiedzionej do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie E. Ł. wniosła o: (i) zasądzenie zwrotu kosztów postępowania (w tym kosztów zastępstwa procesowego), (ii) zobowiązanie strony przeciwnej do przedłożenia dokumentacji planistycznej i (iii) stwierdzenie – w części obejmującej działkę nr [...] obręb R. gmina L. o pow. 3459 mkw. – nieważności uchwały nr XXXI/441/2021 Rady Gminy Liszki z dnia 29 września 2021 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi R. – obszar 1 (Dz. Urz. Woj. Małopolskiego z 2021 r. poz. 5751), zarzucając przy tym naruszenie:

1) art. 6 ust. 1 i 2 w zw. z art. 1 ust. 2 pkt 7, art. 3 ust. 1 oraz art. 28 ust. 1 u.p.z.p. przez przekroczenie granic władztwa planistycznego oraz nieuzasadnione i instrumentalne ograniczenie uprawnień związanych z prawem własności (przeważającą część działki pozbawiono inwestycyjnego charakteru, bo znalazła się w ona terenie gruntów rolnych bez

prawa zabudowy);

2) art. 9 ust. 4 w zw. z art. 15 ust. 1 w zw. z art. 20 ust. 1 w zw. z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. przez uchwalenie planu miejscowego zawierającego ustalenia sprzeczne z wytycznymi Studium (uchwała nr VI/36/2011 z dnia 23 marca 2011 r.)

3) art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 Konstytucji RP w zw. z art. 140 Kodeksu cywilnego w zw. z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. przez nadmierną, nieznajdującą poparcia w dokumentacji planistycznej, ingerencję w prawo własności polegającą na wyłączeniu możliwości inwestycyjnych działki na przeważającej części jej powierzchni, co stanowi naruszenie zasady proporcjonalności

4) art. 20 ust. 1 w zw. z art. 14 ust. 1 u.p.z.p. w zw. z art. 1 ust. 2 pkt 12 w zw. z § 5-7 Zasad Techniki Prawodawczej w zw. z art. 18 ust. 2 pkt 5 u.s.g. w zw. z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. przez uchwalenie planu miejscowego o niewłaściwej konstrukcji (przystąpiono do sporządzenia zmiany planu miejscowego, natomiast sporządzono nowy plan miejscowy, podczas gdy określenia "plan miejscowy" i "zmiana planu miejscowego" implikują określoną konstrukcję aktu prawnego);

5) art. 28 ust. 1 w zw. z art. 17 pkt 12 w zw z art. 7 u.p.z.p. przez niezgodne z prawem rozpatrzenie uwagi wniesionej przez skarżącą oraz rozpatrywanie części uwag podczas pierwszego wyłożenia projektu planu miejscowego po terminie zakreślonym przez ustawę.

W uzasadnieniu skargi zestawiła ze sobą ustalenia Studium (działka w całości w obszarze MN1) i ustalenia planu miejscowego (działka w części ok. 26 mkw. w terenach 15KDW, w części ok. 56 mkw. w terenach 51MN1, w części ok. 3392 mkw. w terenach 31R1) oraz uwypukliła prognozę oddziaływania na środowisko, z której wynika, że Studium uwzględnia "presję na powstawanie nowych terenów inwestycyjnych". Skarżąca wskazała, że rażące naruszenie prawa uzasadniało wywiedzenie skargi i to nawet mimo to, że jej uwzględnienie spowoduje odżycie – określonego w planie miejscowym z 2007 r. – przeznaczenia "tereny gruntów rolnych bez nowej zabudowy". Jej zdaniem Studium daje podstawę do sporządzenia Zintegrowanego Planu Inwestycyjnego. Skarżąca podkreśliła, że gmina postępuje opieszale, albowiem od uchwalenia Studium do podjęcia uchwały dot. sporządzenia planu miejscowego upłynęło ponad 2000 dni, a do uchwalenia planu miejscowego ponad 3000 dni. Skarżąca zwróciła uwagę na to, że niewielki południowy fragment działki pozostawiony w terenie zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej ze względu na małą powierzchnię (ok. 56 mkw.) nie jest możliwy do wykorzystania na cele inwestycyjne.

W ocenie skarżącej przeznaczenie działki na tereny gruntów rolnych (31R1) jest sprzeczne ze Studium, które nie dopuszcza wyznaczenia przeznaczenia jako tereny gruntów rolnych czy ukształtowania zakazu zabudowy. Ponadto § 38 ust. 3 pkt 7 planu miejscowego – dla jej działki, która w Studium usytuowana jest w obszarze MN1 – jako dopuszczone przeznaczenie wskazuje "zalesienia, w trybie przepisów odrębnych", podczas gdy zgodnie ze Studium "We wszystkich terenach R1, RE, ZN dopuszcza się wprowadzanie zalesień z uwzględnieniem ograniczeń wynikających z ustaleń dla poszczególnych kategorii terenów oraz ograniczeń wynikających z przepisów odrębnych".

Skarżąca zwróciła uwagę na to, że rada gminy upoważniła wójta do sporządzenia zmiany planu miejscowego (uchwała nr XXXIX/449/2017), zaś wójt opracował projekt nowego planu miejscowego i ostatecznie taki nowy plan miejscowy uchwalono. Powyższe mogło wprowadzać w błąd organy opiniujące i uzgadniające, a także utrudniło skarżącej złożenie wniosków i uwag podczas pierwszego wyłożenia do publicznego wglądu, ponieważ dopiero podczas drugiego wyłożenia dowiedziała się o tym, co kryje się pod nazwą projektu.

Skarżąca wskazała, że w treści ogłoszenia o ponownym wyłożeniu – wbrew prawu – nie podano terminu początkowego do wniesienia uwagi i sformułowano zniechęcający obowiązek dołączenia mapy. W uzasadnieniu rozpatrzenia uwagi skarżącej (dot. przekształcenia działki lub części działki 500 mkw. z rolnej na budowlaną) podano zaś: "Uwaga nie została uwzględniona w centralnej i północnej części działki ze względu na konieczność ochrony gruntów rolnych klasy III oraz znaczne rezerwy terenów inwestycyjnych". W tym kontekście skarżąca podniosła, że wójt nie wspomniał o zgodności jej uwagi ze Studium, czym zdyskredytował samą uwagę i pozbawił radnych rzetelnej informacji. Z kolei z rozpatrzenia innych uwag złożonych podczas ponownego wyłożenia wynika brak logiki i konsekwencji oraz wprowadzanie w błąd mieszkańców (część uwag przedwczesna, część spóźniona, a przy rozpatrywaniu uwag czasami powoływano się na niezgodność ze Studium). Powołanie się na "konieczność ochrony gruntów rolnych klasy III" – w świetle przebiegu procedury planistycznej – budzi wątpliwości skarżącej. Uwagi zgłaszane podczas pierwszego wyłożenia zostały bowiem uwzględnione mimo ich niezgodności ze Studium i dokonano próby odrolnienia, co skutkowało kilkoma zmianami zarządzenia wójta o sposobie rozpatrzenia uwag na przestrzeni kilku miesięcy. W toku procedury planistycznej złożono wniosek o "odrolnienie" gruntów rolnych w zakresie nieruchomości skarżącej (pkt 21), przyjmując do "odrolnienia" powierzchnię 56 mkw. i wniosek został w tym zakresie uwzględniony w całości. Powyższa okoliczność uzasadniała złożenie wniosku o "odrolnienie" co do pozostałej części działki zgodnie ze Studium. Odrolnienie zaledwie 56 mkw. jest niezgodne z przewidzianą w Studium minimalną powierzchnią działek budowlanych (500 mkw.).

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy Liszki o oddalenie skargi.

W uzasadnieniu odpowiedzi na skargę opisano na wstępie procedurę planistyczną i wspomniano, że podlegała ona badaniu organu nadzoru i Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie (sygn. akt II SA/Kr 405/24 – orzeczenie nieprawomocne). Dalej wyjaśniono, że o sposobie rozstrzygnięcia przesądziły konieczność ochrony terenów otwartych i zwartego kompleksu gruntów rolnych III klasy, a także to, że R. może rozwijać się bez wyznaczania kolejnych terenów pod inwestycje nierolnicze. Sporna działka (duży areał, III klasa gruntu) położona jest bowiem w obszarze otuliny B.-T. Parku Krajobrazowego w kompleksie terenów otwartych, a także w – szerokim na ponad 900 m, długim na ok. 4 km i położonym w miejscowościach R. , L. oraz częściowo P. – kompleksie podlegających ochronie gruntów rolnych klas III. Tymczasem w sołectwie R. – charakteryzującym się znacznym udziałem gruntów już przeznaczonych na cele nierolnicze – nie ma gleb I i II klasy bonitacyjnej, zaś grunty klasy III stanowią niewiele ponad 50% powierzchni gruntów rolnych. Za kwestionowanym przez skarżącą sposobem rozstrzygnięcia przemawia także Studium, w którym przewidziano "zasadę zrównoważonego rozwoju" i "zasadę dbałości o ład przestrzenny wyrażający się w zasadzie ograniczania rozpraszania zainwestowania". Podkreślono, że skarżąca nie złożyła wniosku czy uwagi podczas pierwszego wyłożenia. Na koniec, odnosząc się do kwestii wyłożeń, wskazano, że: 1) jest oczywiste, że początkowym dniem terminu na wnoszenie uwag był pierwszy dzień wyłożenia; 2) uzasadnienia rozpatrywanych uwag są syntetycznie sformułowane, bo na tyle pozwala krótki 21-dniowy termin ustawowy na ich rozpatrzenie, 3) nie sposób odnieść się do "zmian zarządzenia wójta o sposobie rozpatrzenia uwag na przestrzeni kilku miesięcy", skoro nie podano ich numerów i dat.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 3 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 935, dalej "p.p.s.a."), sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej i stosują środki określone w ustawie. Stosownie do art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a., kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje między innymi orzekanie w sprawach skarg na akty prawa

miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego. Sąd uwzględniając skargę na akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5, stwierdza nieważność aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności (art. 147 § 1 p.p.s.a.). Przepisy te korespondują z art. 91 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 609 z późn.zm. dalej "u.s.g."), który przewiduje, że uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne.

Skarga złożona została w trybie art. 101 u.s.g. Stosownie do tego przepisu, każdy czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego. Skarga złożona na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g. nie ma charakteru actio popularis, a więc do jej wniesienia nie legitymuje interes faktyczny, ani sprzeczność z prawem zaskarżonej uchwały, ani też zagrożenie w przyszłości naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia. Naruszenie interesu prawnego lub uprawnienia musi mieć miejsce, musi być realne i wynikać z aktu, na który w trybie art.101 ustawy o samorządzie gminnym wnoszona jest skarga. (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 marca 2005 r., sygn. akt OSK 1437/04, Baza Orzeczeń Lex nr 151236; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 września 2004 r., sygn. akt OSK 476/04, ONSA/2005/1/2). W orzecznictwie przyjmuje się powszechnie, iż każdy właściciel nieruchomości znajdującej się w obszarze planu ma legitymację do jego skarżenia przy czym, na uwzględnienie zasługuje jedynie taka skarga w której skarżący wykaże, że uchwała wpływa na przysługujące mu prawo własności w aspekcie naruszenia interesu prawnego, a nie faktycznego.

Wskazać zatem należy, że skarżąca jest właścicielką działki położonej w obszarze objętym zaskarżoną uchwałą, tj. działki nr [...] obr. R. gmina L. o powierzchni 3459 m2, zatem bez wątpienia ma legitymację do uruchomienia sądowej kontroli przedmiotowej uchwały. Ustalenia planu kształtują i zarazem ograniczają sposób wykonywania przysługującego skarżącej prawa rzeczowego, przesłanka wspomnianej legitymacji w postaci naruszenia interesu prawnego skarżącego jest w sposób niebudzący wątpliwości spełniona. Jednocześnie analiza toku formalnoprawnego podjęcia zaskarżonej uchwały nie wykazuje istotnych naruszeń trybu procedury planistycznej mogących mieć wpływ na interes prawny skarżącej. Podobnie stwierdził już WSA w Krakowie w wyroku z dnia 29 maja 2024 r. sygn. II SA/Kr 405/24 rozpatrując skargę innych skarżących na tę samą uchwałę.

W myśl art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 741 z późn. zm.) nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części powoduje: naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie.

Zasady sporządzania planu miejscowego dotyczą treści merytorycznej, a więc jego zawartości, kwestii nienaruszenia ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz stanowiska organów uzgadniających i opiniujących, nieprzekroczenia władztwa planistycznego oraz zachowania standardów dokumentacji planistycznej.

Tryb sporządzania planu odnosi się do sekwencji czynności, jakie podejmuje organ w celu doprowadzenia do uchwalenia planu miejscowego począwszy od uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu, a skończywszy na uchwaleniu planu. Zaniechanie którejś z czynności może stanowić istotne naruszenie trybu, skutkujące nieważnością uchwały w całości lub części.

Podkreślić również należy, że w orzecznictwie ukształtowane zostało stanowisko, według którego w postępowaniu toczącym się na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g. orzeka się jedynie w

granicach interesu prawnego skarżącego, co oznacza, że w przypadku stwierdzenia istotnego naruszenia zasad bądź trybu sporządzania planu, sąd może stwierdzić nieważność uchwały w części wyznaczonej interesem prawnym skarżącego (por. wyroki NSA: z 4 czerwca 2008 r., II OSK 1883/07, z 25 listopada 2008 r., II OSK 978/08, z 24 lutego 2009 r., II OSK 1087/08, z 18 września 2015 r., II OSK 37/14, z 28 kwietnia 2016 r., II OSK 2992/14, Wyrok NSA z 29 kwietnia 2020 r., II OSK 2296/19).

Podstawą uwzględnienia skargi na uchwałę dotyczącą planu jest zatem wyłącznie naruszenie obiektywnego porządku prawnego oraz przekroczenie przysługującego gminie, z mocy art. 3 ust. 1 oraz art. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym władztwa planistycznego.

W całości uzasadniony jest zarzut skargi dotyczący sprzeczności przeznaczenia działki skarżącej w zaskarżonej uchwale i w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Liszki, przyjętego uchwałą nr XXVIII/303/2016 Rady Gminy Liszki z dnia 22 grudnia 2016 r.

Zgodnie z art. 9 ust. 4 w zw. z art. 20 ust. 1 u.p.z.p. ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych, a ponadto plan miejscowy uchwala rada gminy, po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium. Studium nie jest aktem prawa miejscowego, jest aktem o charakterze ogólnym, wyznacza podstawowy zarys i kierunki zagospodarowania gminy, natomiast uszczegółowienie zasad zagospodarowania terenów następuje w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego.

Stopień związania treści planów miejscowych ustaleniami studium zależy w dużym stopniu od brzmienia ustaleń studium. Ustalenia studium nie muszą być przeniesione wprost do postanowień miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ale te dwa akty nie mogą również być ze sobą sprzeczne. Studium jest formą realizacji obowiązku prowadzenia polityki przestrzennej przez samorządowe władze lokalne i jest nie tylko aktem określającym założenia lokalnej polityki przestrzennej, lecz zawiera ustalenia wiążące przy sporządzeniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Studium z założenia ma być aktem elastycznym, który jednak zawiera nieprzekraczalne ramy dla swobody planowania przestrzennego (por. "Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz", pod red. Z. Niewiadomskiego, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2008, s. 78 i nast.). Słusznie wskazuje się również w orzecznictwie sądów administracyjnych, że "Jeżeli w studium 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 naruszenie zasad sporządzania planu, tj. art. 9 ust. 4 u.p.z.p., zwłaszcza gdy przeznaczenie terenu w planie jest całkowicie odmienne od ustalonego w studium. Stopień związania miejscowego planu ustaleniami studium jest uzależniony od szczegółowości zapisów tego ostatniego aktu i w związku z tym może być silniejszy lub słabszy" (tak wyrok NSA z dnia 17 czerwca 2016 r., II OSK 2529/14, LEX nr 2106680). " (...)

W ujęciu systemowym zgodność między treścią studium a treścią planu miejscowego winno się postrzegać jako kontynuację identyczności 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 (...). Innymi słowy, konkretne obszary mogą mieć określone przeznaczenie w planie, jeśli wcześniej w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmina wskazała taki rodzaj przeznaczenia dla tych obszarów. Zatem ustalenia planu miejscowego są

konsekwencją zapisów przyjętych w studium" (por. wyrok NSA z dnia 5 lipca 2017 r., II OSK 1251/17, LEX nr 2345607). W efekcie inne przeznaczenie określonego terenu w planie miejscowym niż w studium należałoby zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa tj. art. 9 ust. 4 u.p.z.p., zwłaszcza wówczas, gdy to inne przeznaczenie terenu w planie miejscowym jest całkowicie odmienne od ustalonego w studium (tak wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 czerwca 2017 r., IV SA/Wa 617/17, LEX nr 2415278, czy też wyrok WSA w Poznaniu z dnia 22 lutego 2017 r. IV SA/Po 1004/16, LEX nr 2247610, wyrok WSA w Gdańsku, z dnia 24 września 2014 r., II SA/Gd 340/14, LEX nr 1534098)."

Przenosząc powyższe uwagi na grunt niniejszej sprawy wskazać należy, że działka skarżącej według ustaleń Studium znajduje się w terenach oznaczonych symbolem MN1 – obszary kształtowania zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, które obejmują istniejące i projektowane tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej oraz tereny istniejącej zabudowy zagrodowej.

Dalej Studium stanowi, że dla terenów położonych w obszarach MN1 - MN3 ustala się następujące kierunki rozwoju przestrzennego:

"W zakresie funkcji, rodzaju zabudowy oraz kształtowania układu urbanistycznego: dopuszcza się lokalizację zabudowy jednorodzinnej w układzie wolnostojącym lub bliźniaczym; dopuszcza się zachowanie istniejącej zabudowy zagrodowej. Zasady dopuszczenia (lub całkowity zakaz) lokalizacji nowej zabudowy zagrodowej do ustalenia w planach miejscowych; dopuszcza się zmianę funkcji obiektów; wprowadza się zakaz lokalizacji zabudowy szeregowej w terenach MN2 - MN3, w terenach MN1 położonych w sołectwie L. dopuszcza się wskazanie w planach miejscowych terenów, w których możliwa będzie realizacja zabudowy szeregowej; w terenach MN1 i MN3 dopuszcza się wskazanie w planach miejscowych terenów, w których możliwa będzie realizacja zabudowy wielorodzinnej do 4 mieszkań w układzie wolnostojącym, wprowadza się zakaz lokalizacji obiektów usługowych wolnostojących (za wyjątkiem budynków użyteczności publicznej), zasady dopuszczenia (lub całkowity zakaz) lokalizacji tzw. usług wbudowanych do ustalenia w planach miejscowych; wykształcenie przestrzeni publicznych; dbałość o ład i kompozycję przestrzenną poprzez ustalenie w planie miejscowym regulacji dotyczących kształtowania zabudowy, gabarytów zabudowy, linii zabudowy, dominant i akcentów architektonicznych, małej architektury; dbałość o ład przestrzenny oraz formę architektoniczną nowo realizowanej i przekształcanej zabudowy poprzez wprowadzenie w planach ustaleń i wskaźników zawartych w części drugiej, w rozdz. 4; porządkowanie układów przestrzennych poprzez racjonalne ukształtowanie sieci dróg i regulację układów własnościowych; zapewnienie docelowo pełnej obsługi poprzez sieci i urządzenia infrastruktury technicznej; ustalenie w planach zasad kształtowania terenów zielonych, w tym istniejących zadrzewień; zachowanie obudowy biologicznej cieków."

Innymi słowy ustalenia Studium w zakresie terenu MN1 nie tylko nie pozostawiają żadnych wątpliwości interpretacyjnych co do przeznaczenia określonych tym symbolem terenów, ale również nie są szczególnie elastyczne. Jednoznacznie Gmina L. przeznaczyła te tereny na tereny inwestycyjne – dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej. Do uszczegółowienia w planach miejscowych pozostawiono niewiele kwestii: dopuszczenie lub zakaz lokowania tzw. usług wbudowanych, dopuszczenie lub zakaz wprowadzenia nowej zabudowy zagrodowej, wskazanie terenów gdzie dopuszczona będzie zabudowa szeregowa lub wielorodzinna o niskiej intensywności.

Tymczasem działka skarżącej według przeznaczenia przyjętego w zaskarżonej uchwale, w zasadniczej części znalazła się w terenach gruntów rolnych oznaczonych symbolem R1. Zgodnie z § 38 zaskarżonej uchwały, podstawowe przeznaczenie terenów o symbolu R1 to grunty rolne. Przeznaczenie dopuszczalne to utrzymanie istniejącej zabudowy; obiekty, sieci i

urządzenia infrastruktury technicznej; obiekty i urządzenia melioracji; drogi gruntowe; cieki oraz rowy z obudową biologiczną; zadrzewienia śródpolne; zalesienia, w trybie przepisów odrębnych.

W § 38 ust. 4 pkt. 2 wskazano nadto jednoznacznie, że "obowiązuje zakaz lokalizacji nowych oraz rozbudowy istniejących budynków i wiat z zastrzeżeniem zapisów zawartych w ust. 4). W pkt. 3 dopuszczono "wymianę substancji" oraz rozbudowę "o nie więcej niż 10% powierzchni użytkowej budynku istniejącej w dniu wejścia planu w życie".

Tym samym, bez żadnych wątpliwości, teren R1 określony został w zaskarżonej uchwale jako teren rolny, bez możliwości nowych inwestycji mieszkaniowych.

Jak już na wstępie to zostało powiedziane, art. 20 ust. 1 u.p.z.p. wymaga od planu miejscowego, aby "nie naruszał" on ustaleń studium. W niniejszej sprawie tekst Studium gminy L. jest bardzo jednoznaczny, np. nie daje możliwości wariantowego przeznaczenia terenów. W szczególności na etapie projektowania i uchwalania planów miejscowych, Studium nie dawało organom planistycznym możliwości całkowitej zmiany przeznaczenia terenów z terenów budowlanych na tereny rolne.

Gmina w odpowiedzi na skargę szeroko uzasadniła powód przyjętego przeznaczenia działki skarżącej tj. wskazała na to, że znajduje się ona w obszarze otuliny B.-T. Parku Krajobrazowego, w kompleksie terenów otwartych, a także w – szerokim na ponad 900 m, długim na ok. 4 km i położonym w miejscowościach R., L. oraz częściowo P. – kompleksie podlegających ochronie gruntów rolnych klas III, a gleby tej klasy bonitacyjnej stanowią niewiele ponad 50% powierzchni gruntów rolnych w gminie. Wskazano też, że R. może rozwijać się bez wyznaczania kolejnych terenów pod inwestycje nierolnicze.

Nie kwestionując w żadnym wypadku przywołanych wyżej okoliczności wskazać tylko można, że klasy bonitacyjne gleb w zasadzie nie zmieniają się, zatem były znane organom planistycznym także w czasie uchwalania Studium, podobnie jak położenie tego obszaru (w tym działki skarżącej) w obszarze otuliny B.-T. Parku Krajobrazowego. Jeżeli zatem gmina L. - w czasie pomiędzy uchwaleniem Studium a uchwaleniem planu miejscowego - zmieniła pogląd na przyjętą w Studium politykę przestrzenną i kierując przywołanymi wartościami chciała pozostawić te tereny jako wolne od zabudowy, to obowiązana była najpierw dokonać zmiany Studium w pożądanym przez siebie kierunku, a dopiero w dalszej kolejności uchwalić plan wówczas już ze Studium zgodny (nie naruszający jego ustaleń).

Przywołane w odpowiedzi na skargę ogólne zapisy Studium o konieczności przestrzegania zasady zrównoważonego rozwoju i dbałości o ład przestrzenny wyrażający się w zasadzie ograniczania rozpraszania zainwestowania; nie są wystarczające aby całkowicie zmienić przeznaczenie gruntów w planie miejscowym w stosunku do przeznaczenia studialnego.

Skarżąca miała uzasadnione podstawy aby sądzić, że jej działka w planie miejscowym zostanie przeznaczona na jakąś formę zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, a powodem tym były jednoznaczne ustalenia Studium dla tych terenów.

Wobec zatem naruszenia ustaleń Studium przez zaskarżony plan miejscowy tj. wobec istotnego naruszenia zasad uchwalania planu miejscowego, o których mowa w art. 28 ust. 1 u.p.z.p. w związku z art. 9 ust. 4 i art. 20 ust. 1 u.p.z.p., Sąd w pkt. I wyroku na zasadzie art. 147 § 1 p.p.s.a. stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w części,+ w jakiej działka skarżącej znajduje się w ternach oznaczonych symbolem 31R1. W pkt II wyroku o kosztach orzeczono na zasadzie art. 200 p.p.s.a., zgodnie z którym w razie uwzględnienia skargi przez sąd pierwszej instancji przysługuje skarżącemu od organu, który wydał zaskarżony akt zwrot

kosztów postępowania niezbędnych do celowego dochodzenia praw. Na zasądzone koszty w wysokości 797 zł składa się: kwota 300 zł tytułem uiszczonego przez skarżącą wpisu; kwota 480 zł tytułem wynagrodzenia adwokata reprezentującego skarżącą, ustalona jako stawka minimalna na podstawie art. 205 § 2 p.p.s.a. w związku z § 14 ust. 1 pkt. 1 lit. c, rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie. (Dz. U. poz. 1800 z późn. zm.) oraz kwota 17 zł tytułem uiszczonej przez pełnomocnika skarżącej opłaty skarbowej za złożony dokument pełnomocnictwa (art. 1 ust. 1 pkt. 2 w związku z cz. I.IV załącznika do ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej, t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 1827).