

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
50-126 Wrocław, ul. Św. Mikołaja 78/79
WYDZIAŁ II
Wydział Informacji Sądowej - tel. 71 316-0-257

Dnia 15 września 2014 r.
Sygn. akt II SA/Wr 424/13

W odpowiedzi należy podać
sygnaturę akt Sądu

Rada Miasta Bolesławiec
ul. Rynek 41 - Ratusz
59-700 Bolesławiec

DOREČZENIE PRAWOMOCNEGO ORZECZENIA I ZWROT AKT

W wykonaniu zarządzenia z dnia 11 września 2014 r. sekretariat Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, przesyła w załączeniu odpis wyroku ze stwierdzeniem jego prawomocności wraz z uzasadnieniem w sprawie ze skargi Wojewody Dolnośląskiego oraz zwraca akta administracyjne nr OR-II.0002.39.2013.7.

SPECJALISTA


Marta Klimczak

Załączniki:

1. odpis orzeczenia
2. akta administracyjne – 1 teczka

ODPIS

Sygn. akt II SA/Wr 424/13

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 4 października 2013r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący: Sędzia WSA Władysław Kulon (spr.)
Sędziowie: Sędzia WSA Mieczysław Górkiwicz
Sędzia NSA Halina Kremis
Protokolant starszy sekretarz sądowy Anna Biłous

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 4 października 2013r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Miasta Bolesławiec
z dnia 28 listopada 2012 r. nr XXX/227/2012
w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego
terenu zlokalizowanego w obrębie ulic: Dolne Młyny-Jezierskiego - Wróblewskiego w
Bolesławcu

- I. stwierdza nieważność § 9 uchwały oraz załącznika nr 1 w zakresie terenu I - ZP1 i I - ZP2;
- II. orzeka, że zaskarżona uchwała w części opisanej w punkcie I wyroku nie podlega wykonaniu;
- III. zasądza od Gminy Bolesławiec na rzecz strony skarżącej kwotę 240 zł (słownie: dwieście czterdzieści zł) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowoadministracyjnego.

Sygn. akt II SA/Wr 424/13

dnia 11 września 2014

Odpis postanowienia o stwierdzeniu prawomocności Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w składzie sędziów WSA Władysław Kulon

na podstawie art. 169 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.) w sprawie, jeżeli orzeczenie jest prawomocne od dnia 12 września 2014

Na oryginale właściwy podpis.
Za zgodność z oryginałem

Stwierdził
Marta Klimczak



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem
STARSZY SEKRETARZ SĄDOWY

Małgorzata Minkisiewicz

UZASADNIENIE

Wojewoda Dolnośląski - działając jako organ nadzoru - na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, zaskarżył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu uchwałę Rady Miasta Bolesławiec Nr XXX/227/12 z dnia 28 listopada 2012 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu zlokalizowanego w obrębie ulic: Dolne Młyny - Jezierskiego - Wróblewskiego w Bolesławcu w zakresie § 9 uchwały oraz załącznika nr 1 w zakresie terenu I-ZP1 i I-ZP2. Podstawę zakwestionowania wskazanych zapisów uchwały stanowił zarzut podjęcia tych regulacji z istotnym naruszeniem art. 28 ust. 1 w związku z art. 20 ust. 1 i art. 9 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r. poz. 647 ze zm.). Ze względu na poczynione zarzuty Skarżący wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały w zakresie zaskarżenia oraz zasądzenie od strony przeciwnej kosztów postępowania.

Argumentując zarzuty dotyczące przedmiotowej uchwały wskazano, iż upłynął 30 dniowy termin na wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego, zatem Wojewoda Dolnośląski wnosi do Wojewódzkiego Sadu Administracyjnego we Wrocławiu skargę na wskazane zapisy uchwały jako podjęte z istotnym naruszeniem art. 28 ust. 1 w związku z art. 20 ust. 1 i art. 9 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W trakcie postępowania nadzorczego ustalono bowiem, że uchwała została podjęta na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy, zgodnie z którym 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. Tymczasem obszar oznaczony w planie symbolem I-ZP1, dla którego przeznaczenie podstawowe w § 9 uchwały określono jako teren zieleni urządzonej w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Bolesławiec położony jest na obszarze oznaczonym jako MWs - zabudowy wielorodzinnej średniej. Ustalenia przestrzenne Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Bolesławiec określają tereny oznaczone symbolem MWs jako tereny zabudowy

Sygn. akt II SA/Wr 424/13

wielorodzinnej średniej, zaś jako uzupełniające ją przewiduje się tereny zabudowy jednorodzinnej (MN), zabudowę śródmiejską (MS), usługi (U), usługi publiczne (UP), usługi oświaty (UO), usługi zdrowia (UZ), usługi sportu i rekreacji (US), wspólnoty wyznaniowe (UK), a także obsługę komunikacji (KS). Również w wypadku terenów określonych symbolem MWs Studium nie przewiduje dla tego obszaru zieleni urządzonej jako przeznaczenia uzupełniającego.

Zdaniem Organu Nadzoru obszar oznaczony w planie symbolem I-ZP2, dla którego przeznaczenie podstawowe w § 9 uchwały określono jako tereny zieleni urządzonej w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Bolesławiec położony jest częściowo na obszarze oznaczonym symbolem U – usługi oraz częściowo na obszarze oznaczonym jako MWs – zabudowy wielorodzinnej średniej. Ustalenia przestrzenne Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Bolesławiec tereny oznaczone symbolem U - usługi określa jako tereny, na których zlokalizowano obiekty i urządzenia przeznaczone do sprzedaży towarów i świadczenia usług. Jako przeznaczenie uzupełniające dla tych terenów Studium ustanawia zabudowę jednorodzinna (MN), zabudowę wielorodzinną niską (MWn), zabudowę wielorodzinną średnią (MWs), zabudowę śródmiejską (MS), zabudowę mieszkaniowo-usługową (M-U), usługi publiczne (UP), usługi oświaty (UO), usługi zdrowia (UZ), usługi sportu i rekreacji (US), wspólnoty wyznaniowe (UK), a także obsługę komunikacji (K). W żadnym wypadku nie przewiduje się terenów zieleni urządzonej jako terenów o przeznaczeniu uzupełniającym. Ponadto teren oznaczony na planie jako 1-ZP2 częściowo położony jest także na obszarze oznaczonym jako MWs, dla którego Studium przewiduje jako przeznaczenie uzupełniające tereny zabudowy jednorodzinnej (MN), zabudowę śródmiejską (MS), usługi (U), usługi publiczne (UP), usługi oświaty (UO), usługi zdrowia (UZ), usługi sportu i rekreacji (US), wspólnoty wyznaniowe (UK), a także obsługę komunikacji (KS). Również w wypadku terenów określonych symbolem MWs Studium nie przewiduje dla tego obszaru zieleni urządzonej jako przeznaczenia uzupełniającego.

W dalszej części skargi wskazano, że zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uchwalając plan zagospodarowania przestrzennego organ gminy zobowiązany jest do uwzględnienia regulacji Studium i określenia w planie zagospodarowania przestrzennego terenów w taki sposób, aby nie był on sprzeczny z ustaleniami studium. Organy gminy przy tworzeniu i

uchwalaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego związane są 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.

Autor skargi wskazał, że skoro rada może w studium określić przeznaczenie danego terenu, to czyniąc to, w konsekwencji ogranicza swobodę w ustaleniu przeznaczenia danego terenu na etapie postępowania planistycznego. Nie można natomiast przyjąć, że odpowiada wymogom prawa plan zagospodarowania przestrzennego określający przeznaczenie określonego terenu w sposób niedający się pogodzić z ustaleniami Studium. Ustalenia Studium uchwalone przez organ stanowiący gminy, mimo, że nie jest on aktem prawa miejscowego, są wiążące dla organu wykonawczego przy sporządzaniu planu miejscowego. Skoro zatem Rada Miasta Bolesławiec obszar I-ZP1 chciała określić jako teren zieleni urządzonej, powinna określić to w Studium, dokonując jego zmiany. Również w przypadku obszaru I-ZP2, skoro dla części tego obszaru w Studium przewidziano przeznaczenie jako teren usług, a dla części jako zabudowy wielorodzinnej średniej, w przypadku, gdy Rada przeznaczenie tej części terenu chciała określić jako teren zieleni urządzonej, zobowiązana była do uprzedniej zmiany Studium w tym zakresie. Skoro zmiana studium nie została dokonana, określenie dla obszarów oznaczonych w planie jako I-ZP1 oraz I-ZP2 przeznaczenia - tereny zieleni urządzonej, narusza zasady sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego nakazujące nienaruszanie ustaleń studium przez przepisy planu miejscowego.

W odpowiedzi na skargę strona przeciwna wniosła o jej oddalenie. W uzasadnieniu stanowiska podano, że do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu zlokalizowanego w obrębie ulic: Dolne Młyny - Jezierskiego - Wróblewskiego w Bolesławcu Rada Miasta Bolesławiec przystąpiła uchwałą Nr LIX/479/10 z dnia 29 września 2010 r. Plan został przyjęty uchwałą Nr VII/39/11 Rady Miasta Bolesławiec z dnia 30 marca 2011 r. i opublikowany w Dzienniku Urzędowym Wojewody Dolnośląskiego z 2011 r. Nr 108 poz. 1720. W związku z wniesieniem przez Wojewodę Dolnośląskiego skarg na uchwałę Rady Miasta Bolesławiec (NK-N.4131.311.2011.MW2 z dnia 18 maja 2011 r.), Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu, wyrokiem II SA/Wr 448/11 stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały, równocześnie stwierdzając, że

Sygn. akt II SA/Wr 424/13

zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu. W piśmie procesowym wskazano naruszenia prawa występujące w uchylonej uchwale podając przy tym, iż zarówno Wojewoda Dolnośląski w postępowaniu nadzorczym jak też Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu nie dopatrzili się naruszenia prawa polegającego na niezgodności miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ze Studium. Zgodnie z treścią wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego przystąpiono niezwłocznie do usunięcia wskazanych naruszeń prawa w obrębie uchwały, a weryfikacja ustaleń planu miała na celu jedynie wyeliminowanie wskazanych wad prawnych. Projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu zlokalizowanego w obrębie ulic Dolne Młyny - Jezierskiego - Wróblewskiego w Bolesławcu został ponownie poddany uzgodnieniom i wyłożony do publicznego wglądu, a następnie stwierdzono zgodność planu ze studium.

W ocenie Rady Miasta Bolesławiec ustalenia miejscowego planu są zgodne z ustaleniami Studium, co wynika z analizy sposobu przeznaczenia terenów. W Studium zdefiniowano przeznaczenie terenu oznaczonego symbolem U (usługi), w sposób następujący „usługi, przez co rozumie się teren, na którym zlokalizowano obiekty i urządzenia przeznaczone do sprzedaży towarów i świadczenia usług, o powierzchni sprzedaży nie przekraczającej 2000 m², wraz z urządzeniami towarzyszącymi oraz zielenią, „zabudowa wielorodzinna”, przez co rozumie się teren, na którym zlokalizowano budynek wielorodzinny (w rozumieniu przepisów odrębnych) lub zespół takich budynków, wraz z urządzeniami towarzyszącymi oraz zielenią. Zdaniem Rady Miasta Bolesławiec tereny zieleni zawierają się w definicji przyjętej w Studium dla terenów usług oraz zabudowy wielorodzinnej. Plan miejscowy uszczegółowił dyspozycje przestrzenne Studium, rozgraniczając tereny, na których zlokalizowano zabudowę o charakterze mieszkaniowym jednorodzinny i wielorodzinny (tereny I-MWn oraz I-MWs), usługowym (tereny I-U1 oraz I-U2), garażowym (tereny obsługi komunikacji I-KS1 oraz I-KS2), a także tereny zieleni urządzonej (I-ZP1 oraz I-ZP2) i komunikacji (ulice I-KDZ oraz I-KDD). Tereny I-ZP1 oraz I-ZP2 są istniejącymi terenami zielonymi, towarzyszącymi zabudowie zlokalizowanej w rejonie ulicy Jezierskiego. Ich wydzielenie ma za zadanie utrwalenie aktualnego sposobu o tych terenów, a jednocześnie ochronę powierzchni aktywnych biologicznie przed dalszą ekspansją zabudowy.

Dalej w odpowiedzi na skargę wskazano, iż biorąc pod uwagę stopień generalizacji informacji zawartych w Studium (opracowanym w skali 1:10 000),

logiczną konsekwencją sporządzenia planu miejscowego w skali 1:1000 jest konieczność doprecyzowania dyspozycji przestrzennych dla poszczególnych terenów (w granicach dopuszczonych w Studium). Przeznaczenie poszczególnych terenów, wydzielonych na rysunku planu, odpowiada przeznaczeniu terenu określonego w Studium. Zgodnie z art. 9 ust. 4 ustawy ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. Art. 20 ust. 1 ustawy stanowi zakaz podejmowania rozstrzygnięć w planie miejscowym, które naruszają ustalenia studium. Jednak studium określa pewne kierunki rozwojowe, założenia o znacznym stopniu ogólności. Niedopuszczalna sprzeczność musi zatem dotyczyć istoty kierunku przyjętego w studium. Odstępstwo nieistotne, pozorne albo sformułowania precyzujące założenia studium albo w ogóle nie naruszają ustaleń studium, albo nie wywołują skutku nieważności zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy.

W ocenie autora skargi w studium dokonuje się kwalifikacji poszczególnych obszarów gminy i ich przeznaczenia, i co istotne, bezwzględnie wiąże organy gminy przy sporządzeniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Określone obszary gminy mogą być przeznaczone w planie miejscowym pod zabudowę danego rodzaju, jeśli wcześniej w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmina wskaże te obszary jako przewidziane pod taką zabudowę. Zakres i sposób tego związania uzależniony jest od ustaleń zawartych w studium, a także stopnia powiązania części tekstowej z częścią graficzną. Prawidłowa wykładnia przepisu art. 9 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oznacza konieczność badania, czy w konkretnej sprawie mamy do czynienia z „innym” przeznaczeniem terenu w rozumieniu podobne, pokrewne, zbliżone do ustalonego w studium, co w określonych przypadkach mogłoby uzasadniać przyjęcie tezy o nieistotnym naruszeniu prawa, czy też z przeznaczeniem terenu w planie miejscowym całkowicie odmiennym od przyjętego w studium. W przekonaniu Rady Miejskiej Bolesławiec ustalenia planu miejscowego odpowiadają przyjętym przez Gminę Miejską Bolesławiec kierunkom polityki przestrzennej na obszarze miasta.

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. Nr 153, poz. 1269 z późn. zm.), 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 wyżej wskazane, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej (art. 3 § 1 w związku z § 2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi – (t.jedn. Dz.U. z 2012 r. poz. 270 z późn. zm.).

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 uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, Sąd uwzględnić musiał również regulację szczególną zawartą w art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zgodnie z którą nieważność aktu powoduje również naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego lub istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie.

Zauważyć przy tym trzeba, że zgodnie z przepisem art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.jedn. Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. 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 ustawy o samorządzie gminnym 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 rozpatrywanej sprawie. Wniesiona w tej sprawie skarga podlega więc rozpatrzeniu przez Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu.

Wskazać nadto należy, 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 i nie mogą wykraczać poza jakiegokolwiek unormowania ustawowe, czynić wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań ustawowych, 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. Trafna więc 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).

Rozpoznając niniejszą sprawę Sąd podzielił stanowisko Wojewody Dolnośląskiego, że unormowania zawarte w zaskarżonej uchwale w § 9 oraz w załączniku nr 1 w zakresie terenu I-ZP1 i I-ZP2 podjęte zostały z istotnym naruszeniem art. 28 ust. 1 w związku z art. 20 ust. 1 i art. 9 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Przepis art. 9 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w sposób jednoznaczny statuuje zasadę, w myśl której ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. Stosownie zaś do art. 20 ust. 1 tej ustawy, 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. Część

tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały.

Skoro zatem w § 9 zaskarżonej uchwały (co znalazło odzwierciedlenie w załączniku nr 1), określono dla terenów oznaczonych symbolami I-ZP1 i I-ZP2 przeznaczenie podstawowe terenu, stanowiąc, że jest to: teren zieleni urządzonej, przez co rozumie teren, na którym zlokalizowano zaplanowane i urządzone zespoły zieleni o charakterze rekreacyjnym lub ochronnym, takie jak parki, zieleńce, skwery i zespoły zieleni izolacyjnej wraz z urządzeniami towarzyszącymi, należy odnieść się do charakteru tego terenu jako został zamieszczony w Studium. Konfrontacja zaskarżonej uchwały ze Studium prowadzi do ustalenia, iż tereny opisane w planie jako I-ZP1 i I-ZP2 w Studium przewidziane były jako **MWs** - zabudowy wielorodzinnej średniej t.j. przeznaczenie podstawowe tereny zabudowy wielorodzinnej średniej, zaś jako uzupełniające ją przewiduje się tereny zabudowy jednorodzinnej (MN), zabudowę śródmiejską (MS), usługi (U), usługi publiczne (UP), usługi oświaty (UO), usługi zdrowia (UZ), usługi sportu i rekreacji (US), wspólnoty wyznaniowe (UK), a także obsługę komunikacji (KS) oraz **U** – usługi określane jako tereny, na których zlokalizowano obiekty i urządzenia przeznaczone do sprzedaży towarów i świadczenia usług, z przeznaczeniem uzupełniającym dla tych terenów zabudową jednorodziną (MN), zabudową wielorodziną niską (MWn), zabudową wielorodziną średnią (MWs), zabudową śródmiejską (MS), zabudową mieszkaniowo-usługową (M-U), usługami publicznymi (UP), usługami oświaty (UO), usługami zdrowia (UZ), usługami sportu i rekreacji (US), wspólnoty wyznaniowe (UK), a także obsługę komunikacji (K).

Niewątpliwie zgodzić się należy ze stanowiskiem Rady Miasta Bolesławiec, że studium jest w założeniu aktem elastycznym, niemniej jednak zasadą jest, iż to władze gminy podejmują podstawowe ustalenia w zakresie polityki przestrzennej, a stopień szczegółowości studium zależy od woli organu sporządzającego studium. W miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego następuje co prawda konkretyzacja podstawowych ustaleń w zakresie polityki przestrzennej zawartych w studium i następuje ich konkretyzacja, jednak pomiędzy Studium i planem nie może dochodzić do istotnych rozbieżności.

W rozpatrywanej sprawie unormowanie zawarte w § 9 zaskarżonej uchwały wskazują, że tereny przewidziane jako zabudowa wielorodzinna średnia i usługi na etapie planu zagospodarowania przestrzennego zakwalifikowane zostały jako tereny

zieleni urządzonej. W ocenie Sądu w składzie orzekającym pomiędzy Studium a planem zagospodarowania przestrzennego doszło do istotnej sprzeczności. Jeżeli, obojętnie z jakiej przyczyny, przeznaczenie określonego terenu przewidziane w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy nie odpowiada założeniom przyszłego planu zagospodarowania przestrzennego, to organ gminy może je zmienić i określić nowe. Nie może jednak zmieniać go w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego bez uprzedniego zmienienia studium, bo wówczas - tak jak ma to miejsce w rozpatrywanym przypadku - dochodzi do naruszenia zasady zgodności postanowień planu miejscowego z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego.

W tym stanie rzeczy zgodzić się trzeba z organem nadzoru, że w niniejszej sprawie - z powodu braku zgodnej ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego w § 9 zaskarżonej uchwały oraz w załączniku nr 1 w zakresie terenu I-ZP1 i I-ZP2 - doszło do naruszenia ustaleń studium, co uzasadnia orzeczenie nieważności § 9 uchwały i ww. elementów załącznika nr 1 jako podjętych z istotnym naruszeniem art. 28 ust. 1 w związku z art. 20 ust. 1 i art. 9 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Sąd nie podzielił stanowiska zawartego w odpowiedzi na skargę, przyjmując iż pozostaje ono bez wpływu na zasadność zarzutów Organu nadzoru. Istotnie Wojewódzki Sąd Administracyjny rozpoznając skargę na wcześniejszą uchwałę planistyczną stwierdził jej nieważność. Faktycznie przyczyną eliminacji poprzedniej uchwały były inne okoliczności niż sprzeczność zapisów w zakresie przeznaczenia terenów przewidzianych w Studium jako usługowe i zabudowy wielorodzinnej średniej na tereny zieleni urządzonej. Zaznaczyć jednak trzeba, iż poprzednia uchwała została ostatecznie wyeliminowana z obrotu prawnego, zatem badając legalność nowej uchwały dotyczącej tego samego terenu Sąd nie znajduje podstaw do uznania, jak zdaje się przyjmować Skarżący, że w niniejszym przypadku doszło do związania, o jakim mowa w art. 171 P.p.s.a. Miało bowiem miejsce kolejne już procedowanie gminnego prawodawcy nad innym w istocie aktem prawa miejscowego. Nie można więc skutecznie podnosić, że po usunięciu wskazanych naruszeń prawa w obrębie uchwały przeprowadzono weryfikację ustaleń planu mających na celu jedynie wyeliminowanie wskazanych wad prawnych. Zaskarżona obecnie uchwała podlegać musi ocenie na gruncie obowiązujących przepisów i

każda istotna nieprawidłowość wiązać się będzie na zastosowaniu prawem przewidzianych skutków.

Co do twierdzeń Rady Miasta Bolesławiec, że w studium jako funkcję uzupełniającą zarówno dla terenów usług jak też zabudowy wielorodzinnej średniej przewidziano zieleni i z tego powodu możliwe jest uznanie, że tereny zielone zawierają się w kategorii terenów przeznaczonych pod usługi czy zabudowę wielorodzinną średnią przyjąć trzeba, że nie znajdują one uzasadnienia. Sąd dostrzegł rozbieżności pomiędzy Organem nadzoru a Radą Miasta Bolesławiec co do wskazania zieleni w Studium przy terenach zakwalifikowanych jako usługi i zabudowa wielorodzinną średnią. Analiza Studium dostępnego na oficjalnych stronach internetowych Rady Miasta Bolesławiec faktycznie pozwala na uznanie, że przy terenach usług jak też zabudowy wielorodzinnej średniej wskazano urządzenia towarzyszące oraz zieleni. Nie można jednak utożsamiać dopuszczenia zieleni w Studium w przypadku wskazanych kategorii zagospodarowania z odrębną kategorią przewidzianą zarówno w Studium jak też w planie zagospodarowania przestrzennego jaką jest niewątpliwie zieleni urządzona I-ZP2 i I-ZP2. Zauważyć bowiem należy, że czym innym jest uzupełnienie podstawowej funkcji zagospodarowaniem przewidzianym w Studium i inaczej należy traktować zmianę terenu przeznaczonego w Studium pod innego rodzaju zagospodarowanie w planie zagospodarowania przestrzennego. Zieleni urządzona precyzyjnie zdefiniowana w planie przekracza bowiem kategorię zieleni jako uzupełniającej podstawową funkcję wskazaną w planie.

Mając powyższe na względzie, na podstawie art. 147 § 1, art. 152 i art. 200 ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, orzeczono jak w sentencji wyroku.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem
STARSZY SEKRETARZ SĄDOWY

Magda Minkisiewicz