

II SA/Gd 171/11 - Wyrok WSA w Gdańsku

Data orzeczenia	2011-04-21	<i>orzeczenie nieprawomocne</i>
Data wpływu	2011-02-04	
Sąd	Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku	
Sędziowie	Jolanta Sudoł Krzysztof Ziółkowski /przewodniczący sprawozdawca/ Mariola Jaroszewska	
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	
Skarżony organ	Rada Miasta	
Treść wyniku	Stwierdzono nieważność zaskarżonego aktu	
Powołane przepisy	Dz.U. 2003 nr 80 poz 717 art. 3 ust. 1, art. 20 ust. 1, art. 6 ust. 1, art. 1, art. 9, art. 14, art. 15 ust. 1, art. 17 <i>Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym</i>	

SENTENCJA

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w składzie następującym: Przewodniczący: Sędzia NSA Krzysztof Ziółkowski (spr.) Sędziowie: Sędzia WSA Mariola Jaroszewska Sędzia WSA Jolanta Sudoł Protokolant Starszy Sekretarz Sądowy Diana Wojtowicz po rozpoznaniu w dniu 21 kwietnia 2011 r. na rozprawie sprawy ze skargi A Spółki z ograniczoną odpowiedzialnością w G. na uchwałę Rady Miasta Sopotu z dnia 25 czerwca 2010 r., nr XL/477/2010 w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego 1/ stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały, 2/ zasądza od Rady Miasta Sopotu na rzecz skarżącej A Spółki z ograniczoną odpowiedzialnością w G. kwotę 557 (pięćset pięćdziesiąt siedem) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania.

UZASADNIENIE

Uchwałą z dnia 25 czerwca 2010 r., nr [...], Rada Miasta uchwaliła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego osiedla "B." w mieście S. Jako podstawę prawną uchwały wskazała art. 20 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. Nr 80, poz. 717 ze zm. – daje jako u.p.z.p.) oraz art. 18 ust. 2 pkt 5, art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tj. Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.).

Uchwałą uchwalono miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego osiedla "B." w mieście S. oznaczony symbolem [...], obejmujący teren o powierzchni 35,52 ha w granicach oznaczonych na rysunku planu stanowiącym załącznik nr 1 do uchwały. Dla terenu oznaczonego symbolem [...] (teren zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej) określono ustalenie co do wysokości zabudowy "do wysokości 3 kondygnacji naziemnych + niepełna kondygnacja czwarta (ok. 40% pow. rzutu kondygnacji) z zielonym tarasem na dachu, nie wyżej niż 12,5 m".

Skargę na powyższą uchwałę, po uprzednim bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia prawa, wywiodła A Spółka z o.o. w G. Uchwale zarzuciła rażące naruszenie przepisów prawa materialnego, to jest:

1. art. 3 ust. 1 w zw. z art. 17 pkt 1 u.p.z.p. poprzez nadużycie władztwa planistycznego przejawiające się w zignorowaniu wniosku właściciela nieruchomości o sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz poprzez sporządzenie projektu rażąco odbiegającego od wniosku właściciela,
2. art. 14 ust. 1 i 2 u.p.z.p. przez brak sporządzenia aktualnej uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu,
3. art. 14 ust. 1 i 2 u.p.z.p. przez brak sporządzenia załącznika graficznego do uchwały przedstawiającego

granice obszaru objętego planem,

4. art. 14 ust. 5 u.p.z.p. przez pominięcie obowiązku wykonania analiz dotyczących zasadności przystąpienia do sporządzenia planu i stopnia zgodności przewidywanych rozwiązań z ustaleniami studium, przygotowania materiałów geodezyjnych do opracowania planu oraz ustalenia niezbędnego zakresu prac planistycznych,

5. art. 15 ust. 1 u.p.z.p. przez sporządzenie projektu planu w oderwaniu od postanowień studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy i zaniechanie oceny zgodności projektu planu z treścią studium,

6. art. 17 pkt 4 u.p.z.p. (w brzmieniu obowiązującym w momencie podejmowania czynności z zakresu procedury planistycznej) przez zaniechanie uwzględnienia w projekcie planu studium,

7. art. 28 ust. 1 u.p.z.p. przez naruszenie zasad sporządzania planu oraz istotne (rażące) naruszenie trybu sporządzania planu wskazane w ww. punktach.

Wskazując na powyższe zarzuty, skarżąca Spółka wniosła o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały oraz o zasądzenie na rzecz skarżącego zwrotu kosztów postępowania.

W uzasadnieniu skargi, rozwijając poszczególne zarzuty, spółka wskazała, że w dniu 31 grudnia 2008 r. złożyła do Prezydenta Miasta wniosek do planu zawierający żądanie przystąpienia do procedury uchwalenia planu, opisując planowane zamierzenie inwestycyjny na terenie nieruchomości stanowiącej własność Spółki na osiedli B., polegające na realizacji budynku wielorodzinnego o wysokości 12 kondygnacji przy ul. O., w sąsiedztwie istniejących już budynków wielorodzinnych. Ani ten wniosek, ani wcześniejszy z dnia 11 czerwca 2007 r., nie zostały rozpoznane, a rozwiązania przyjęte w planie pozostają w sprzeczności z treścią tych wniosków. W ten sposób Prezydent naruszył interes prawny skarżącej wynikający z uprawnień właściciela nieruchomości. Nierozpatrzenie wniosków do planu uznawane jest za naruszenie procedury sporządzania studium oraz planu. Przyjęcie trybu przewidzianego do załatwiania wniosków w Kodeksie postępowania administracyjnego dodatkowo obliguje właściwy organ do udzielenia odpowiedzi na wniosek. Zdaniem skarżącej uchwalony zaskarżoną uchwałą plan pozbawia ją możliwości przeprowadzenia inwestycji stanowiącej obiekt 12-piętrowy. W odniesieniu do zaskarżonej uchwały w części dotyczącej nieruchomości skarżącej Spółki dodatkowe ograniczenie wykonywania prawa własności nie jest uzasadnione ani merytorycznie ani formalnie. Żadne bowiem względy merytoryczne nie dają podstaw do przyjęcia takiego rodzaju zabudowy jaki został określony w planie i jednoczesnego odrzucenia propozycji spółki w tym zakresie. Nie wydaje się także, aby przyjęte rozwiązania były szczegółowo, profesjonalnie i wiarygodnie uzasadnione.

Zdaniem skarżącej spółki procedura uchwalania zaskarżonej uchwały została rozpoczęta mimo braku uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu. Przystąpienie do kolejnych czynności w ramach procedury planistycznej w pięć lat po podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu jest rażącym naruszeniem przepisów regulujących tryb uchwalania planu.

W ramach procedury planistycznej zakończonej zaskarżoną uchwałą nie został sporządzony załącznik graficzny do uchwały przedstawiający granic obszaru objętego planem. Zdaniem skarżącej, ze względu na przyjęty sposób procedowania nie było to możliwe. Skoro studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta S. zostało uchwalone tuż przed uchwaleniem zaskarżonej uchwały, spełnienie wymagań z art. 14 u.p.z.p. nie było możliwe także w zakresie oceny stopnia zgodności przewidywanych rozwiązań z ustaleniami studium. Z tego względu projekt rysunku planu miejscowego nie mógł zawierać wyrysuj ze studium, gdyż studium nie istniało w sensie prawnym, zaś ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wyklucza możliwość opracowania odpowiedniej dokumentacji na podstawie projektu studium. Spółka

podniosła, że z uwagi na znaczny przedział czasowy między uchwałą z 2003 r. o przystąpieniu do sporządzenia planu a zaskarżoną uchwałą, nie ma możliwości zweryfikowania, czy załączniki graficzne są zgodne.

W ocenie skarżącej spółki przy uchwalaniu zaskarżonej uchwały zaniechano wykonania analiz dotyczących zgodności przystąpienia do sporządzenia planu i stopnia zgodności przewidywanych rozwiązań z ustaleniami studium, przygotowania materiałów geodezyjnych do opracowania planu oraz ustalenia niezbędnego zakresu prac planistycznego, albowiem w 2008 roku nie został sporządzony żaden z tych dokumentów. Gdyby zostały one sporządzone przed podjęciem uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu to wymagałyby one uaktualnienia.

Zdaniem spółki uchwalenie w tym samym dniu studium i planu uczyniło niemożliwym wykonanie przez Prezydenta Miasta dyspozycji art. 15 ust. 1 u.p.z.p., a tym samym doprowadziło do naruszenia kolejnego przepisu. Jeżeli bowiem przepis prawa materialnego wymaga dokonania oceny zgodności projektu planu z treścią studium to oczywistym jest, że nie jest możliwe zgodne prawem uchwalenie planu w sytuacji, gdy studium zostaje przyjęte w głosowaniu bezpośrednim poprzedzającym podjęcie uchwały w sprawie planu.

W ocenie skarżącej opisane naruszenia potwierdzają wniosek o istotnym naruszeniu trybu sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

W odpowiedzi na skargę Rada Miasta wniosła o jej oddalenie.

Rada poniosła, że skarżąca Spółka nie wykazała w skardze, jaki jej interes prawny został naruszony ustaleniami przyjętego planu dla osiedla "B.". Skarżąca spółka nabyła nieruchomość przy ul. K. [...] w S. w czasie, gdy dla przedmiotowej nieruchomości nie obowiązywał żaden miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Obowiązywało jednak Studium uchwalone przez Radę Miasta uchwałą z dnia 4 października 2020 r. Zatem strona skarżąca winna była przewidzieć, że uchwalany w przyszłości plan będzie zgodny z ustaleniami tego Studium, które stanowiło, że przedmiotowa działka jest terenem ogrodnictwa z dopuszczoną zabudową jednorodzinną. Rada uchwałą z dnia 25 czerwca 2010 r. zmieniła stare Studium między innymi w zakresie ustaleń dla nieruchomości strony skarżącej, znosząc ograniczenie jej zabudowy z zabudowy jednorodzinnej i dopuściła zabudowę wielorodzinną o wysokości 3-4 kondygnacji. Następnie w zgodzie ze Studium podjęła zaskarżoną uchwałę. Ustalenia planu dla przedmiotowej nieruchomości dopuszczają zabudowę wielorodzinną 3-4 kondygnacyjną, czyli korzystniejszą dla skarżącej spółki od dotychczasowej zabudowy jednorodzinnej. Ustalenia planu umożliwiają skarżącej efektywniejsze wykorzystanie jego nieruchomości.

W ocenie Rady zarzuty skargi były nieuzasadnione.

Nadto Rada podniosła, że wniosek Skarżącej do planu wpłynął po upływie ustawowego terminu i jako taki nie podlegał rozpatrzeniu. Termin składania wniosków upłynął z dniem 31 października 2008 r., a wniosek Skarżącej do planu wpłynął w dniu 31 grudnia 2008 r. Wskazała, że nawet gdyby wniosek został złożony w terminie, nie mógłby być uwzględniony, albowiem budowa budynków 12-kondygnacyjnych spowodowałaby dysonans w kompozycji urbanistycznej analizowanego obszaru i zachwianie koncepcji przestrzennej, tym samym naruszenie art. 2 ust. 1 u.p.z.p.

Rada wskazała także, że uchwała o przystąpieniu do sporządzenia planu z dnia 19 grudnia 2003 r. jest ważna tak długo dopóki Rada jej nie uchyli. Jest ona elementem Dokumentacji Prac Planistycznych. Jest ona dostępna w Urzędzie Miasta, zaś Skarżąca nie zwracała się do organu z wnioskiem o jej udostępnienie.

Ponadto Rada podniosła, że uchwała o przystąpieniu do sporządzenia planu zawiera załącznik graficzny. Rysunek planu zawiera wyrys ze Studium, gdyż był przygotowany przy założeniu, że Studium będzie uchwalone. Jest rzeczą oczywistą, że gdyby Rada nie uchwaliła Studium w dniu 25 czerwca 2010 r., to projekt

planu w takiej postaci, w jakiej był przygotowany nie podlegałyby głosowaniu ani dyskusji, jako niezgodny ze starym Studium, które wówczas byłoby obowiązujące, a zgodnie z którym dla spornej działki była przewidziana funkcja ogrodnictwa z zabudową jednorodzinną.

Rada wskazała, że prace na projektem Studium były prowadzone równoległe z pracami nad projektem zaskarżonej chwały o planie. Nielogicznym byłoby przygotowywanie projektu planu w oparciu o obowiązujące Studium z 2002 r. w sytuacji, gdy było oczywiste, że trwają prace nad tym, aby to Studium zmienić. Ponadto, gdyby przygotowano projekt planu w oparciu o Studium z 2002 r. to ustalenia dla działki skarżącej Spółki byłyby bardziej niekorzystne niż w obecnie obowiązującym planie. Warunki zagospodarowania działki, z punktu widzenia inwestycji deweloperskiej polepszyły się. W uchwale o przystąpieniu do sporządzenia planu zakres prac planistyczny został określony jako standardowy, co oznacza zgodność z obowiązkowym zakresem planu określonym w art. 15 ust. 2 u.p.z.p.

Rada podniosła również, że w zaskarżonej uchwale w § 1 stwierdza zgodność planu z ustaleniami Studium uchwalonego wcześniej na tej samej sesji, które weszło w życie z momentem jego uchwalenia.

Ponadto, zdaniem rady, projekt zaskarżonej uchwały, przedłożony Radzie do uchwalenia był zgodny z ustaleniami obowiązującego Studium z 2010 r., gdyż Rada zanim uchwaliła plan, wcześniej na tej samej sesji w dniu 25 czerwca 2010 r. uchwaliła Studium. Wejście w życie Studium nie jest uwarunkowane publikacją w Dzienniku Urzędowym Województwa Pomorskiego, czyli wchodzi w życie po podjęciu uchwały przez Radę.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Stosownie do art. 101 ust 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r. Nr 142 poz.1591 ze zm.) każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może - po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia - zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego.

Rzeczą Sądu w pierwszej kolejności była kontrola skargi pod względem spełnienia wymogów formalnych, do których należały: zaskarżenie uchwały z zakresu administracji publicznej, wcześniejsze bezskuteczne wezwanie do usunięcia naruszenia prawa oraz zachowanie terminu do wniesienia skargi do sądu administracyjnego.

Przez uchwałę z zakresu administracji publicznej należy rozumieć uchwałę podjętą w sprawach należących do właściwości organów gminy rozstrzyganych w drodze uchwały. Całokształt spraw zaliczonych do zakresu działania gminy ma na celu realizację zadań publicznych i z tej przyczyny sprawy te należą do zakresu administracji publicznej (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 24 września 1997r., sygn. akt III RN 41/97, OSNAPiUS 1998, nr 6, poz. 171). Zaskarżona uchwała Rady Miasta dotyczyła uchwalenia Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta S. Zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. Nr 80, poz. 717 ze zm.) 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 gminy. Z art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wynika, iż uchwalanie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego należy do właściwości rady gminy. Z powołanych wyżej przepisów wynikało zatem, iż zaskarżona uchwała została podjęta w sprawach z zakresu administracji publicznej.

Skarżąca spółka w dniu 16 listopada 2010r. wezwała Radę Miasta do usunięcia naruszenia interesu prawnego, zaś skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku wniosła w dniu 8 stycznia 2010r. Mając na uwadze stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego zawarte w uchwale z dnia 2 kwietnia 2007r.,

sygn. akt II OPS 2/07 (opublik. ONSA i wsa 2007, nr 3, poz. 60) należało uznać, że skarga została wniesiona w terminie.

W następnej kolejności, w przypadku wpłynięcia skargi wniesionej na podstawie art. 101 ustawy o samorządzie gminnym, obowiązkiem Sądu jest ustalenie, czy będąca przedmiotem skargi uchwała narusza interes prawny lub uprawnienie strony skarżącej, w konsekwencji czy posiada ona legitymację do wniesienia skargi.

W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że "mieć interes prawny w postępowaniu administracyjnym" znaczy to samo, co ustalić przepis prawa powszechnie obowiązującego, na którego podstawie można skutecznie żądać czynności organu z zamiarem zaspokojenia jakiejś potrzeby albo żądać zaniechania lub ograniczenia czynności organu sprzecznych z potrzebami danej osoby (por. wyrok NSA z dnia 22 lutego 1984 r., sygn. akt I SA 1748/83 niepublikowany).

W związku z powyższym w przedmiotowej sprawie badając legitymację procesową skarżącej spółki, należało ustalić, w jaki sposób naruszono jej prawem chroniony interes lub uprawnienie.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego ustala przede wszystkim przeznaczenie terenu i wraz z innymi przepisami kształtuje sposób wykonywania prawa własności nieruchomości (art. 6 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym).

Jak wskazuje się w orzecznictwie, gmina mając wyłączną kompetencję do planowania miejscowego może, pod warunkiem że działa w granicach i na podstawie prawa, samodzielnie kształtować sposób zagospodarowania obszaru podlegającego jej władztwu planistycznemu, jeżeli oczywiście władztwa tego nie nadużywa, a organy państwa, w tym sądy administracyjne, nie mogą jej władztwa planistycznego pozbawić (por. wyrok NSA z dnia 9 czerwca 1995r., sygn. akt IV SA 346/93, ONSA 1996, nr 3, poz. 125; wyrok NSA z dnia 28 czerwca 2006r., sygn. akt II OSK 407/06, Lex nr 265695). W doktrynie prawa podkreśla się natomiast, że gmina samodzielnie określa funkcje terenów, jednak samodzielność ta nie jest samodzielnością nieograniczoną. Prawnie wadliwymi ustaleniami planu będą zatem nie tylko te, które naruszają przepisy prawa, ale także te, które będą wynikiem nadużycia przysługujących gminie uprawnień. To zaś oznacza, że każda ingerencja w sposób wykonywania prawa własności będzie musiała się mieścić w granicach wyznaczonych interesem publicznym, znajdując wyraz w akcie polityki przestrzennej – studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy i stosownie do wymagań ustawy w ponadlokalnych aktach polityki przestrzennej (por. Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz pod redakcją prof. Z. Niewiadomskiego, wydanie 3., Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2006, str. 42-43)

Przymiot strony w postępowaniu kwestionującym legalność miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtowany jest na innych zasadach aniżeli w postępowaniu administracyjnym regulowanym przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego. Naruszenie interesu prawnego lub uprawnienia otwiera dopiero drogę do jej merytorycznego rozpoznania (oceny). Ocena ta zaś dotyczy rodzaju naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia skarżącego i w zależności od tego skarga może, ale nie musi być uwzględniona. Obowiązek uwzględnienia skargi na miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego powstaje wówczas, gdy naruszenie interesu prawnego lub uprawnienia skarżącego jest związane z jednoczesnym naruszeniem obiektywnego porządku prawnego. Obowiązku takiego nie ma wówczas, gdy naruszony zostaje interes prawny lub uprawnienie skarżącego, ale dzieje się to w zgodzie z obowiązującym prawem, w granicach przysługującego gminie, z mocy art. 3 ust. 1 oraz art. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, tzw. władztwa planistycznego, w którego ramach rada gminy ustala przeznaczenie terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określa sposoby zagospodarowania i warunków zabudowy terenów położonych na obszarze gminy (por. wyrok NSA z dnia 3 września 2004r., sygn. akt OSK 476/04, orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/BEC9334EB0

ONSA i wsa 2005, nr 1, poz. 2).

W rozpoznawanej sprawie taka sytuacja miała miejsce. Istota skargi sprowadzała się bowiem do tego, że skarżąca Spółka kwestionowała to, że nieruchomość, której jest właścicielem, została w zaskarżonym planie przeznaczona na cel, w zasadzie dotychczas nie występujący na tym terenie (zabudowa wielorodzinna w miejsce zabudowy jednorodzinnej), jednak w sposób istotnie ograniczający prawo zabudowy, tj. poprzez wprowadzenie zakazu zabudowy budynkami wyższymi niż 3-4 kondygnacje. Odnosząc powyższy zapis planu do zamierzeń inwestycyjnych strony skarżącej (budowa budynku wielorodzinnego o wysokości 12 kondygnacji), uznać należało, że plan wprowadza na nieruchomości należącej do skarżącej istotne ograniczenie przysługującego jej prawa zabudowy, wynikającego z uprawnień właścicielskich.

Powołać się tu należy na stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawie sygn. akt II OSK 2363/10, który wskazał, że nawet w sytuacji gdy "brak wyraźnej, jednoznacznej odpowiedzi na temat legitymacji skargowej skarżącego musi być interpretowany przez sąd administracyjny korzystnie dla wnoszącego skargę, z uwagi na konstytucyjnie gwarantowany dostęp do niezawisłego sądu" oraz powołał się na treść art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji RP.

Po przedstawionej wyżej ocenie legitymacji procesowej skarżącej spółki, należy przejść do badania legalności zaskarżonej uchwały.

Art. 3 ustawy z dnia 37 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.) – zwanej dalej ustawą - stanowi, że kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (dalej zwanym studium) oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (dalej zwanych planami) należy do zadań własnych gminy.

Już z tego unormowania wynika, że uchwalenie studium powinno wyprzedzać uchwalenie planu. Znajduje to potwierdzenie w kolejności unormowań tych instytucji w ustawie: studium – art. 9 i nast. a plan – art. 14 i nast.

Najważniejszym jest jednak wzajemna relacja studium i planu w kontekście celów jakim każda z tych instytucji ma służyć.

Studium jest aktem określającym perspektywiczną politykę przestrzenną całego obszaru gminy ustala lokalne zasady zagospodarowania przestrzennego. Studium nie ma charakteru normatywnego, nie stanowi prawa miejscowego i bezpośrednio nie kształtuje sytuacji prawnej obywateli i innych podmiotów oprócz organów administracji publicznej. Zgodnie z art. 10 ustawy w studium uwzględnia się wiele uwarunkowań wynikających z dotychczasowego przeznaczenia, zagospodarowania i uzbrojenia terenu, stan ładu przestrzennego, stan środowiska i wymogi jego ochrony, stan dziedzictwa kulturowego i zabytków, warunków życia, ochrony zdrowia mieszkańców, potrzeby i możliwości rozwoju gminy oraz szereg innych. Po przeanalizowaniu tych uwarunkowań w studium określa się kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów, kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym tereny wyłączone spod zabudowy, obszary oraz zasady ochrony środowiska i jego zasobów, ochrony przyrody, cennego krajobrazu kulturowego i uzdrowisk, obszary i zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, kierunki rozwoju systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, obszary, na których rozmieszczone będą inwestycje celu publicznego o znaczeniu lokalnym; kierunki i zasady kształtowania rolniczej i leśnej przestrzeni produkcyjnej oraz szereg innych warunków.

Plan miejscowy ustala przeznaczenie terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego oraz określa sposoby ich zagospodarowania i zabudowy w oparciu o ustalenia studium, które jest aktem kierownictwa wewnętrznego i

musi być zgodny ze studium. Już samo to wskazuje, że studium powinno poprzedzać plan zagospodarowania przestrzennego (dalej zwany planem miejscowym). Wyraźnie wskazuje na to treść art. 14 ust. 5 ustawy, który stanowi, że przed podjęciem uchwały o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wójt, burmistrz albo prezydent miasta wykonuje analizy dotyczące zasadności przystąpienia do sporządzenia planu i stopnia zgodności przewidywanych rozwiązań z ustaleniami studium, przygotowuje materiały geodezyjne do opracowania planu oraz ustala niezbędny zakres prac planistycznych.

Nadto, zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy 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.

Wreszcie unormowanie art. 20 ust. 1 ustawy stanowi, że rada gminy uchwała plan miejscowy po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium.

Zatem nie ulega wątpliwości, iż pierwszym i najwcześniejszym aktem w procesie tworzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określającym zasady polityki przestrzennej jest uchwała w sprawie studium, tym bardziej, że jego ustalenia wiążą gminę przy ustalaniu planu miejscowego.

Zdaniem sądu wykładnia systemowa przemawia za przyjęciem takiej sekwencji zdarzeń jaka wynika kolejno z unormowania zawartego w ustawie: najpierw uchwalenie studium, a dopiero następnie uchwalenie planu miejscowego.

Także wykładnia celowościowa przemawia za przyjęciem takiego stanowiska. Jak już wyżej powiedziano, studium określa zasady i wytycza kierunki zagospodarowania gminy, a plan miejscowy ma z zachowaniem tych zasad i kierunków konkretyzować zagospodarowanie terenów gminnych.

Równoległego wykonywanie czynności poprzedzających samo uchwalenie studium i planu miejscowego oraz podjęcia uchwał o uchwaleniu tych aktów w tym samym dniu nie można uznać za zachowanie prawidłową realizację przepisów ustawy. Procedura tworzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wymaga dokonania określonych czynności w zgodzie z ustaloną w ustawie kolejnością, a naruszenie tej kolejności ocenić należy negatywnie.

Niezachowanie tej kolejności powoduje, że projekt planu miejscowego nie będzie oparty na uchwalonym studium, a czynności takie jak wnioski, opinie i uzgodnienia oraz jego wyłożenie i wniesienie uwag zostaną wykonane także wobec takiego "ułomnego" projektu planu. Podczas takiego procesowania nie wiadomo czy ustalenia planu dostosowywane są do studium, czy studium do planu, a przecież jak już wyżej wskazano zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz przepisami odrębnymi (..)

Organy gminy działające w tym wypadku jako prawodawca zobowiązane są do przestrzegania zasady legalizmu w trakcie stanowienia prawa. Zdaniem Sądu prace nad miejscowym planem mają sens wówczas, gdy w sposób ostateczny ukształtowane i uchwalone jest studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania.

Dla poparcia takiego stanowiska wskazać można wyroki: WSA w Gliwicach z 31. 01.2011r., sygn. akt II SA/Gl 488/10; NSA z 13 stycznia 2010r., sygn. akt II OSK 1805/09; NSA z 9 lutego 20011r., sygn. akt II OSK 2374/10; WSA w Gdańsku z 25.03.2009r., sygn. akt II SA/Gd 205/08; WSA w Olsztynie z 31.08.2010r., sygn. akt II SA/Ol 418/10.

Wszystkie w/w uwagi odnoszą się do sytuacji mającej miejsce w niniejszej sprawie, gdy mamy do czynienia z

równoczesnym uchwalaniem planu miejscowego i zmiany studium.

Chronologia podejmowanych czynności podczas uchwalania planu i studium w niniejszej sprawie była następująca:

- 19 grudnia 2003r. Rada Miasta podjęła uchwałę nr [...] o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego osiedla "B." w mieście S.,
- 29 października 2004r. Rada Miasta podjęła uchwałę nr [...] o przystąpieniu do sporządzenia zmian "Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta S." - uchwały Rady Miasta z dnia 4 października 2002r., nr [...],
- 12 kwiecień 2010r. – 17 maj 2010r., okres wyłożenia projektu planu miejscowego wraz z prognozą oddziaływania na środowisko,
- 12 kwiecień 2010r. – 17 maj 2010r., okres wyłożenia projektu zmiany "Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta S.",
- 25 czerwiec 2010r. – uchwalenie "Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta S.",
- 25 czerwiec 2010r. – uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego osiedla "B." w mieście S.

Zestawienie to w sposób jednoznaczny wskazuje na równoczesność trybu uchwalania planu i studium.

Z powyższego zestawienia wynika niedopuszczalna sytuacja, w której prace nad projektem planu miejscowego wykonywane były pod rządami studium z 2002r., zaś w uchwale uchwalającej plan stwierdzono zgodność ze zmienionym studium, uchwalonym 25 czerwca 2010r., tj. na tej samej sesji, w dniu uchwalenia planu. Zatem przygotowany projekt planu zgodny był ze studium z dnia 4 października 2002r., a plan miejscowy przyjęty kwestionowaną uchwałą, zgodny był z innym zmienionym studium, uchwalonym w dniu 25 czerwca 2010r. W tej sytuacji czynności przewidziane w art. 17 ustawy (zgłoszone wnioski, opinie i uzgodnienia, wniesione uwagi) zostały wykonane do projektu planu, który nie mógł opierać się na uchwalonym 25 czerwca 2010r. studium, lecz na studium z dnia 4 października 2002r.

Nie do zaakceptowania jest fikcja zgodności projektu planu i trybu jego uchwalania ze studium tylko dlatego, że studium zostało uchwalone w tym samym dniu i na tej samej sesji ale przed planem.

W tym stanie rzeczy, ze względu na naruszenie całego trybu uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określonego w art. 17 ustawy Sąd zwolniony jest od szczegółowego odnoszenia się do poszczególnych zarzutów skargi.

Mając na uwadze wyżej wskazane względy Wojewódzki Sąd Administracyjny na podstawie art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1271 ze zm.) stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały.

Ponownie rozpoznając sprawę organ biorąc pod uwagę uchwałę Rada Miasta z dnia 19 grudnia 2003r., nr [...] o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego osiedla "B." w mieście S., powinien powtórzyć procedurę uchwalenia planu wskazaną w art. 17 ustawy od określenia w ogłoszeniu i obwieszczeniu o jakim mowa w pkt. 1 tego przepisu, formy, miejsca i terminu składania wniosków do planu. Odnosząc się tylko do zarzutu nierozpoznania wniosków strony skarżącej trzeba wskazać, że zostały

one wniesione poza wyznaczonym do tego terminem lecz w sytuacji powtórzenia trybu uchwalania planu skarżąca spółka będzie miała możliwość złożenia wniosków jak i uwag do projektu planu w wyznaczonym okresie.

Odnosząc się nadto do zarzutu, że procedura uchwalania zaskarżonej uchwały została rozpoczęta mimo braku uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu. Wyjaśnić trzeba skarżącej spółce, że uchwała podjęta przez Radę Miasta dnia 19 grudnia 2003r., nr [...] obowiązywała w czasie wykonywania czynności określonych w art. 17 ustawy.

W wyroku stwierdzającym nieważność zaskarżonej uchwały Sąd nie odniósł się do kwestii ewentualnego wstrzymania wykonania tej uchwały, bowiem art. 152 cytowanej ustawy nie znajduje zastosowania do aktów prawa miejscowego, które weszły w życie (ogłoszenie planu nastąpiło w Dz. Urz. Woj. Pomorskiego z 19 sierpnia 2010r., nr 105, poz. 2042).