

Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Opolu
WYDZIAŁ II
45-372 Opole, ul. Kośnego 70
Informacja o sprawach:
tel. 775411561, 775411562, 775411563

Dnia 23 lutego 2023 r.
Sygn. akt II SA/Op 582/21

W odpowiedzi należy podać
sygnaturę akt Sądu

Gmina Lasowice Wielkie -
do rąk Wójta Gminy
(ePUAP)

DORĘCZENIE ODPISU WYROKU

W wykonaniu zarządzenia z dnia 21 lutego 2023 r. sekretariat Wydziału II Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu doręcza organowi odpis wyroku z dnia 29 grudnia 2022 r. wraz z uzasadnieniem.

Referent Marta Gajowska

POUCZENIE

1. Od powyższego wyroku przysługuje skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego, w terminie 30 dni od daty doręczenia orzeczenia z uzasadnieniem, za pośrednictwem tutejszego Sądu, przy czym oddanie pisma w placówce Poczty Polskiej S.A. (będącej operatorem wyznaczonym w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe), albo placówce pocztowej operatora świadczącego pocztowe usługi powszechne w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej, Konfederacji Szwajcarskiej lub państwie członkowskim Europejskiego Porozumienia o wolnym Handlu (EFTA) – stronie umowy o europejskim Obszarze Gospodarczym, albo polskim urzędzie konsularnym jest równoznaczne z wniesieniem go do sądu (art. 83 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, 43 - zwanej dalej „p.p.s.a.”). Skarga kasacyjna złożona po upływie tego terminu zostanie odrzucona (art. 178 p.p.s.a.).
2. Skarga kasacyjna, pod rygorem odrzucenia, powinna być sporządzona przez pełnomocnika będącego adwokatem lub radcą prawnym albo doradcą podatkowym – w sprawach obowiązków podatkowych i celnych oraz w sprawach egzekucji administracyjnej związanej z tymi obowiązkami albo rzecznikiem patentowym – w sprawach własności przemysłowej.
3. Strona może wystąpić do Sądu o przyznanie jej prawa pomocy przez ustanowienie adwokata,

WSA/dor.1 – doręczenie odpisu wyroku z uzasadnieniem

radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego. Wniosek w tym przedmiocie powinien być złożony na urzędowym formularzu według ustalonego wzoru. Złożenie tego wniosku wpływa na rozpoczęcie biegu terminu do wniesienia skargi kasacyjnej (art. 177 § 3 – 6 p.p.s.a.)¹.

4. Urzędowe formularze, o których mowa w pkt 3 są udostępniane w wojewódzkich sądach administracyjnych, Naczelnym Sądzie Administracyjnym, a także w Internecie pod adresem: <http://www.nsa.gov.pl>
5. Strony i ich przedstawiciele mają obowiązek zawiadomić sąd o każdej zmianie swojego zamieszkania, adresu do doręczeń lub siedziby. W razie zaniedbania tego obowiązku pismo sądowe pozostawia się w aktach sprawy ze skutkiem doręczenia, chyba że nowy adres jest sądowi znany (art. 70 § 1 i 2 p.p.s.a.).

¹ Art. 177. § 1. Skargę kasacyjną wnosi się do sądu, który wydał zaskarżony wyrok lub postanowienie, w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia stronie odpisu orzeczenia z uzasadnieniem.

§ 2. Termin do wniesienia skargi kasacyjnej dla stron wiąże również prokuratora, Rzecznika Praw Obywatelskich i Rzecznika Praw Dziecka. Jeżeli jednak orzeczenia nie doręcza się stronie prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich i Rzecznik Praw Dziecka mogą w terminie trzydziestu dni od dnia wydania orzeczenia wystąpić o sporządzenie uzasadnienia orzeczenia i wnieść skargę kasacyjną w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia odpisu orzeczenia z uzasadnieniem.

§ 3. W razie ustanowienia w ramach prawa pomocy adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego po wydaniu orzeczenia, na wniosek złożony przez stronę, której doręcza się odpis orzeczenia z uzasadnieniem sporządzonym z urzędu, albo przez stronę, która zgłosiła wniosek o sporządzenie uzasadnienia orzeczenia, termin do wniesienia skargi kasacyjnej biegnie od dnia zawiadomienia pełnomocnika o jego wyznaczeniu, jednak nie wcześniej niż od dnia doręczenia stronie odpisu orzeczenia z uzasadnieniem.

§ 4. Jeżeli pełnomocnik wyznaczony na podstawie art. 253 § 2 nie stwierdza podstaw do wniesienia skargi kasacyjnej, składa w sądzie, w terminie do wniesienia skargi kasacyjnej, sporządzoną przez siebie opinię w tym przedmiocie wraz z odpisem dla strony, dla której został ustanowiony. Sąd doręcza odpis opinii stronie. Termin do wniesienia skargi kasacyjnej przez stronę biegnie od dnia doręczenia odpisu opinii, o czym sąd poucza stronę, dokonując doręczenia.

§ 5. Przepisu § 4 zdanie trzecie nie stosuje się, jeżeli sąd stwierdzi, że opinia nie została sporządzona z zachowaniem zasad należytej staranności. W takim przypadku sąd zawiadamia o tym właściwą okręgową radę adwokacką, radę okręgowej izby radców prawnych, Krajową Radę Doradców Podatkowych lub Krajową Radę Rzeczników Patentowych, która wyznacza innego pełnomocnika.

§ 6. W przypadku odmowy przyznania prawa pomocy w zakresie obejmującym ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego na wniosek, o którym mowa w § 3, bieg terminu do wniesienia skargi kasacyjnej nie może rozpocząć się wcześniej niż od dnia doręczenia stronie postanowienia, a jeżeli strona wnieśli środek zaskarżenia na to postanowienie - wcześniej niż od dnia doręczenia postanowienia kończącego postępowanie w tym przedmiocie.

POUCZENIE O WARUNKACH WNOŠZENIA PISM ORAZ DORĘCZANIA PISM PRZEZ SĄD ZA POMOCĄ ŚRODKÓW KOMUNIKACJI ELEKTRONICZNEJ

1. Pisma do sądu administracyjnego można wnieść w formie dokumentu elektronicznego przez elektroniczną skrzynkę podawczą sądu (art. 12b § p.p.s.a.). Elektroniczna skrzynka podawcza sądu jest zlokalizowana na elektronicznej platformie usług administracji publicznej (ePUAP). W celu wniesienia takiego pisma do sądu strona powinna posiadać konto na platformie ePUAP. Instrukcja zakładania konta dostępna jest pod adresem: <https://epuap.gov.pl/wps/porta!>. Pisma wysłane na adres elektroniczny sądu (adres e-mail), czyli z pominięciem elektronicznej skrzynki podawczej sądu, nie wywołują skutków prawnych, które ustawa - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnym wiąże ze złożeniem pisma procesowego.
2. Każde pismo w formie dokumentu elektronicznego powinno zawierać adres elektroniczny (tj. adres na platformie ePUAP). W przypadku niewskazania adres elektronicznego przyjmuje się, że właściwym jest ten adres, z którego nadano pismo wniesione w formie dokumentu elektronicznego (art. 46 § 2a i 2d p.p.s.a.).
3. Strony i ich przedstawiciele mają obowiązek zawiadamiać sąd o każdej zmianie miejsca zamieszkania, adresu do doręczeń, w tym adresu elektronicznego, lub siedziby. W razie zaniedbania tego obowiązku pisma wysłane na dotychczasowy adres pozostawia się w aktach ze skutkiem doręczenia, chyba że nowy adres jest sądowi znany (art. 70 § 1 i 2 p.p.s.a.).
4. Pismo i załączniki wnoszone w formie dokumentu elektronicznego powinny zostać podpisane przez stronę albo jej przedstawiciela ustawowego lub pełnomocnika kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym (art. 46 § 2a i 2b p.p.s.a.).
5. Do pisma w formie dokumentu elektronicznego nie dołącza się jego odpisów (art. 47 § 3 p.p.s.a.). Zamiast odpisu pisma strona zobowiązana jest do uiszczenia opłaty kancelaryjnej za sporządzenie wydruków takiego pisma i jego załączników wniesionych w formie dokumentu elektronicznego w celu ich doręczenia stronom, które nie posługują się środkami komunikacji elektronicznej do odbioru pism (art. 235a p.p.s.a.).
6. Datą wniesienia pisma w formie dokumentu elektronicznego jest określona w urzędowym poświadczeniu odbioru data wprowadzenia pisma do systemu teleinformatycznego sądu (art. 83 § 5 p.p.s.a.).
7. Wniesienie pisma do sądu w formie dokumentu elektronicznego jest równoznaczne z żądaniem doręczenia korespondencji z sądu za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Pisma sądu mogą być doręczane stronie za pomocą środków komunikacji elektronicznej również w przypadku, gdy strona składa do sądu pisma w postaci papierowej, jeżeli wystąpi ona do sądu o takie doręczenie i wskaże sądowi adres elektroniczny albo wyrazi zgodę na doręczanie pism za pomocą tych środków i wskaże sądowi adres elektroniczny (art. 74a § 1 p.p.s.a.). W przypadku niewskazania adresu elektronicznego doręczenie pism przez sąd następuje na adres zamieszkania, a w razie jego braku - na adres do doręczeń, lub siedziby strony, jej przedstawiciela ustawowego lub pełnomocnika (art. 46 § 2d p.p.s.a.).



ODPIS

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 29 grudnia 2022 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Krzysztof Bogusz (spr.)
Sędziowie	Sędzia WSA Beata Kozicka Sędzia WSA Krzysztof Sobieralski
Protokolant	st. insp. sądowy Katarzyna Stec

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 29 grudnia 2022 r.
sprawy ze skargi Janiny Gełgut i Kazimierza Gełguta
na uchwałę Rady Gminy Lasowice Wielkie
z dnia 27 października 2021 r., Nr XXXIII/262/21
w przedmiocie zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania
przestrzennego

- 1) stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały Rady Gminy Lasowice Wielkie z dnia 27 października 2021 r., Nr XXXIII/262/21 w przedmiocie zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego w części tekstowej oraz w części graficznej obejmującej działki o numerach ewidencyjnych: 88/1, 138/2, 144/1, 145/1, 146/1,
- 2) zasądza od Gminy Lasowice Wielkie na rzecz skarżących Janiny Gełgut i Kazimierza Gełguta, solidarnie kwotę 300 (trzysta) złotych, tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Referent

Marta Gajowska

Uzasadnienie

Przedmiotem skargi wniesionej przez Janinę Gełgut i Kazimierza Gełguta jest uchwała nr XXXIII/262/21 Rady Gminy Lasowice Wielkie z dnia 27 października 2021 r. w sprawie uchwalenia Zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Lasowice Wielkie (dalej też: „uchwała”, „studium”).

Uchwałą powyższą wydano na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tj. Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 ze zm.) dalej też w skrócie: „u.s.g.”, art. 12 ust. 1 i art. 27 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. 2021 r., poz. 741 ze zm.) dalej też w skrócie: „u.p.z.p.” oraz uchwałą nr XVIII/147/20 Rady Gminy Lasowice Wielkie z dnia 15 kwietnia 2020 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia Zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Lasowice Wielkie.

W uchwale tej wskazano, że uchwała się Zmianę studium przyjętego uchwałą Rady Gminy Lasowice Wielkie nr XXXIII/232/09 z dnia 11 grudnia 2009 r. ze zm. (§1). W § 2 uchwały postanowiono, że jej integralną częścią są:

- 1) załącznik nr 1 – Uwarunkowania zagospodarowania przestrzennego i ustalenia studium – ujednolicony tekst studium;
- 2) załącznik nr 2 – Kierunki zagospodarowania przestrzennego – ujednolicony rysunek w skali 1:10 000;
- 3) załącznik nr 3 – Uwarunkowania zagospodarowania przestrzennego – ujednolicony rysunek studium w skali 1:10 000;
- 4) załącznik nr 4 rozstrzygnięcie Rady Gminy Lasowice Wielkie o sposobie rozpatrzenia uwag do zmiany studium;
- 5) załącznik nr 5 – Dane przestrzenne o których mowa w art. 67a ust. 3 i 5 ustawy o planowaniu.

W § 3 uchwały postanowiono, że wykonanie uchwały powierza się Wójtowi Gminy Lasowice Wielkie a w § 4 uchwalono, że wchodzi ona w życie z dniem uchwalenia.

Uchwała o zmianie studium z 27 października 2021 r. jest w swej treści niemalże tożsama co do treści, z uchwałą Rady Gminy Lasowice Wielkie z 25 sierpnia 2021 r. nr XXXI/252/21 w sprawie uchwalenia Zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Lasowice Wielkie w stosunku do której Wojewoda Opolski wydał 6 października 2021 r. na podstawie art. 91 ust. 1 u.s.g. i art. 28 u.p.z.p. rozstrzygnięcie nadzorcze i stwierdził jej nieważność. Wojewoda zarzucił uchwale z 25 sierpnia 2021 r., w oparciu o przekazaną dokumentację planistyczną i ujednoczony tekst studium, że zmiany studium wykraczają poza uchwałę intencyjną z 15 kwietnia 2020 r., którą objęto obszar wsi Jasienie, co oznaczało, że zmiany jakie będą wprowadzone zamkną się w granicach tej miejscowości zgodnie z załącznikiem graficznym do uchwały. Tymczasem uchwalona zmiana studium odniosła się do:

- Uwarunkowań rozwoju, w tym dotyczących zmiany planu zagospodarowania przestrzennego Województwa Opolskiego

- Uwarunkowań zagospodarowania przestrzennego gminy, w tym zapisów diagnozy na potrzeby strategii rozwoju gminy, potrzeb mieszkańców, bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę, zapisów dotyczących komunikacji

- Kierunków zagospodarowania przestrzennego, w szczególności obszarów na których rozmieszczone będą inwestycje celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym, zapisów dotyczących obszarów dla których gmina zamierza sporządzić plany miejscowe.

Wojewoda zważył, że granica obszaru objętego zmianą studium jest wiążąca w dalszej części procedury jej uchwalania. Aktualizacja danych wykraczających poza granice uchwały intencyjnej narusza art. 11 ust. 3 i ust. 5 u.p.z.p. wyrażające się uzgodnieniami i uwagami do projektu studium wyłącznie dla obszaru wsi Jasienie np. Gminnej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej.

Gmina Lasowice Wielkie nie zaskarżyła do sądu administracyjnego rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody Opolskiego z 6 października 2021 r., natomiast 27 października 2021 r. Rada Gminy Lasowice Wielkie podjęła kolejną obecnie zaskarżoną uchwałę o zmianie studium.

Uchwałę z 27 października 2021 r. wraz z dokumentacją planistyczną Gmina doręczyła Wojewodzie 12 listopada 2021 r., przy piśmie z 8 listopada 2021 r. Na podstawie przedłożonych akt nadzorczych Wojewody Opolskiego ustalono, że

kolejnym rozstrzygnięciem nadzorczym z 25 listopada 2021 r. Wojewoda Opolski na podstawie art. 91 ust. 4 u.s.g. wskazał, że uchwała nr XXXIII/262/21 z 27 października 2021 r. w sprawie zmiany studium została podjęta z naruszeniem prawa, w szczególności narusza art. 28 ust. 2 u.p.z.p. przez jej podjęcie w czasie, gdy rozstrzygnięcie nadzorcze z 6 października 2021 r. nie było jeszcze prawomocne oraz z naruszeniem § 4 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium (...) (Dz. U. 2004 r., poz. nr 118, poz. 1233), przez brak uzasadnienia przyjętych rozwiązań oraz syntezy ustaleń projektu studium. Z kolei z przepisu § 4 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia z 28 kwietnia 2004 r. wynika, że synteza ustaleń studium jest istotną, prawnie wymaganą częścią studium, i to w tym samym stopniu co pisemny i graficzny opis uwarunkowań i kierunków rozwoju gminy.

Studium choć zaliczone do aktów kierownictwa wewnętrznego, jest aktem tworzonym z szerokim udziałem społecznym i temu celowi służyć powinna synteza jego ustaleń – stwierdził Wojewoda. Jeżeli zatem gmina dokonuje także fragmentarycznej zmiany polityki przestrzennej, to wymagane jest aby w syntezie odnieść się każdorazowo do tych nowych zmian. Ponadto Wojewoda zauważył, iż pomimo, że uchwalona zmiana studium odnosi się wyłącznie do obrębu wsi Jasienie, to w ramach tej ograniczonej, obszarowo zmiany została istotnie zmodyfikowana polityka przestrzenna gminy przez np.:

- zlikwidowanie strefy technicznej linii elektroenergetycznej 110 kV,
- zlikwidowanie ponad połowy obszarów przeznaczonych w poprzednim studium do zalesienia
- zmianę oznaczenie obwodnicy Jasienia z linii przerywanej oznaczającej projektowaną trasę na linię ciągłą sugerującą ostateczne ustalenie przebiegu obwodnicy, przy czym wszystkie te zmiany nie zawierają uzasadnienia.

W skardze sądowoadministracyjnej Janina Gełgut i Kazimierz Gełgut, współwłaściciele nieruchomości położonych w obrębie Jasienie, a stanowiących działki o numerach ewidencyjnych 88/1, 138/2, 144/1, 145/1 i 146/1 wnieśli o stwierdzenie nieważności w części odnoszącej się do ich nieruchomości uchwały Rady Gminy Lasowice Wielkie nr XXXIII/262/21 z dnia 27 października 2021 r. w sprawie Zmiany studium i zasądzenie kosztów postępowania sądowego.

Skarżący zarzucili naruszenie:

- 1) art. 140 Kodeksu cywilnego przez naruszenie prawa własności ich nieruchomości i uniemożliwienie realizacji zabudowy mieszkalnej lub usługowej z towarzyszącą infrastrukturą,
- 2) art. 3 ust. 1 u.p.z.p. przez przekroczenie granic władztwa planistycznego i dalsze przeznaczenie nieruchomości skarżących na teren obsługi komunikacji samochodowej,
- 3) art. 9 i art. 27 u.p.z.p. przez zmianę studium bez uwzględnienia dotychczasowego przeznaczenia, bez wskazania polityki przestrzennej i zasad zagospodarowania terenu, które mają być urzeczywistnione w wyniku zmiany,
- 4) art. 11 pkt 9 u.p.z.p. przez nierozpoznanie wniosku skarżących zgłoszonego w trybie art. 11 pkt 1 u.p.z.p.,
- 5) § 8 ust. 1 i § 9 ust. 1 pkt 4 i pkt 5 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 28 kwietnia 2004 r. w sprawie projektu studium (...) polegające na odstępianiu od pełnej dokumentacji planistycznej, w tym brak sporządzenia wykazu wniosków złożonych do projektu zmiany studium i brak rozstrzygnięcia tych wniosków przez organ.

W uzasadnieniu skargi skarżący powoływali się na swój interes prawny w rozumieniu art. 101 ust. 1 u.s.g. i jego naruszenie wyrażające się bezzasadnym merytorycznie i prawnie przeznaczeniem terenu ich nieruchomości na obsługę komunikacji samochodowej (działka 146/1) z istniejącego wcześniej w studium przeznaczenia pod zabudowę mieszkaniowo-usługową i zagrodową przy nieusprawiedliwionym okolicznościami i dowolnym podzieleniu największej posiadanej działki na 2 różne przeznaczenia.

Podnieśli ponadto, że studium nie ma co prawda charakteru aktu prawa miejscowego, lecz jako akt wewnętrzny wiąże radę gminy przy uchwalaniu planów miejscowych zagospodarowania przestrzennego w myśl art. 20 ust. 1 u.s.g. W konsekwencji zmienione studium wpłynie na treść planu miejscowego, a ten będzie

musiał zawierać niekorzystne rozwiązania z punktu widzenia ich interesu prawnego, gdyż usankcjonuje niekorzystne rozwiązania ograniczające możliwości inwestycyjne na terenie nieruchomości (brak zabudowy mieszkalno-usługowej i zagrodowej).

W odpowiedzi na skargę Gmina Lasowice Wielkie, reprezentowana przez Wójta, nie zajęła żadnego stanowiska procesowego i podniosła, że „zaskarżona uchwała była kontrolowana przez Wojewodę Opolskiego, który nie podjął czynności nadzorczych”.

Organ stwierdził ponadto, że studium było wyłożone do publicznego względu w dniach 28 kwietnia 2021 r. do 19 maja 2021 r. z terminem wnoszenia uwag do 9 czerwca 2021 r. Skarżący nie wnieśli żadnych uwag. Według Gminy dla działek skarżących w aktualnie obowiązującym miejscowym planie zagospodarowania na tym terenie obowiązuje przeznaczenie KS.

Organ zaznaczył też, że Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad zamierza przebudować drogę krajową nr 45 przebiegającą przez Jasienie i przylegającą do przedmiotowych działek oraz, że sposób przebudowy DK 45 będzie miał istotny wpływ na sposób zagospodarowania przyległych działek.

Odnośnie do argumentacji dotyczącej rozpatrzenia wniosku skarżących z dnia 22 września 2009 r. o zmianę przeznaczenia działek z obsługi komunikacji samochodowej na teren zabudowy mieszkaniowej i usługowej wskazać należy, że rację ma organ administracji w tym znaczeniu, że nie uwzględniono tego wniosku skarżących z 2009 r. w procedurze zmiany studium z 2021 r., ponieważ wniosek ten był zgłoszony w innej procedurze.

Okoliczność, że jakiś wniosek nie został poprzednio w uchwalonym studium/zmianie studium lub planie uwzględniony nie powoduje, że będzie automatycznie przekazywany do kolejnych akt planistycznych i rozpatrywany w kolejnych zmianach studium/planu obowiązujących na terenie gminy i to do czasu, aż zostanie uwzględniony.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu zważył, co następuje:

Skarga zasługuje na uwzględnienie.

I. Zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2022 r. poz. 2492), sądy administracyjne kontrolują działalność administracji publicznej pod względem zgodności z prawem. W ramach tak określonej kognicji sąd bada, czy przy wydaniu zaskarżonego aktu nie naruszono przepisów prawa materialnego i przepisów postępowania.

Stosownie do art. 3 § 2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2022 r. poz. 329, ze zm. - dalej: P.p.s.a.), kontrola sprawowana przez sądy administracyjne obejmuje m.in. orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego (...) (pkt 5) oraz akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej (pkt 6). Ponadto stosownie do art. 134 § 1 P.p.s.a. sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy, nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną. W sprawie nie ulega wątpliwości, że zaskarżona uchwała nr XXXIII/262/21 z dnia 27. października 2021 r. jako podjęta w sprawie zmiany studium jest aktem jednostki samorządu terytorialnego z zakresu administracji publicznej, nie będącym aktem prawa miejscowego, o czym stanowi wprost art. 9 ust. 5 u.p.z.p., lecz zalicza się do aktów o jakich mowa w art. 3 § 2 pkt. 6 P.p.s.a.

II. Ponieważ organ nie zajął w sprawie żadnego procesowego stanowiska ani w odpowiedzi na skargę ani w toku postępowania, w tym w piśmie procesowym z 9 maja 2022 r., trzeba rozpocząć od oceny czy skarga jest dopuszczalna ewentualnie, czy nie podlegała odrzuceniu, to zaś związane jest z badaniem interesu prawnego strony skarżącej i jego naruszenia. Dlatego wskazać należy, że w myśl art. 58 § 1 pkt 5a) P.p.s.a. Sąd odrzuca skargę: 5a) jeżeli interes prawny lub uprawnienie wnoszącego skargę na uchwałę lub akt, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, nie zostały naruszone stosownie do wymagań przepisu szczególnego.

Zgodnie z treścią art. 101 ust. 1 u.s.g. każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem, podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego.

Przystępując do oceny czy wnoszący skargę mają interes prawny lub uprawnienie, które zostały naruszone zaskarżonym aktem, w pierwszej kolejności wyjaśnić trzeba, że kryterium interesu prawnego, o którym mowa w art. 101 ust. 1 u.s.g., ma charakter materialnoprawny i wymaga stwierdzenia związku między sferą indywidualnych praw i obowiązków skarżących a zaskarżonym aktem. Związek ten musi być aktualny i musi dotyczyć takiej sytuacji prawnej, którą można określić jako własną, indywidualną i konkretną danej osoby. Nadto podjęty akt przez swą wadliwość narusza prawnie chronione interesy lub uprawnienia podmiotu.

Podkreślić należy, że prawo do wniesienia na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g. skargi do sądu przysługuje podmiotowi, który wykaże naruszenie przez zaskarżoną uchwałę własnego interesu prawnego lub uprawnienia, a zatem w przypadku, gdy zaskarżona uchwała godzi w sferę prawną podmiotu przez wywołanie negatywnych następstw prawnych, np. przez zniesienie, ograniczenie czy też uniemożliwienie realizacji jego uprawnienia lub interesu prawnego.

Mając powyższe na uwadze, Sąd uznał, że ustalenia zaskarżonej uchwały odnoszące się do działek 88/1, 138/2, 144/1, 145/1 i 146/1, obręb Jasienie i położonych we wsi Jasienie naruszają interes prawny skarżących w powyższym znaczeniu. Skarżący są bowiem właścicielami działek objętych ustaleniami zaskarżonej uchwały, której przepisy kształtują sposób wykonywania prawa własności nieruchomości.

Co więcej, zakwestionowane przez skarżących ustalenia zaskarżonej uchwały przewidując uwarunkowania i kierunkowe zagospodarowanie przestrzenne w przeznaczeniu terenu działek pod KS, MU RM, MN RM, czyli teren obsługi komunikacji samochodowej, teren zabudowy mieszkaniowo-usługowej, zagrodowej projektowanej, teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i zagrodowej ukształtowanej, teren zabudowy zagrodowej ukształtowanej i projektowanej, w zakresie i w sposób wprost przeciwny do ich wniosków i zamiarów inwestycyjnych, niewątpliwie mają realny wpływ na wykonywanie przysługującego skarżącym prawa własności do tych działek, ograniczając je w sposób oczywisty. Skarżący mają w konsekwencji legitymację do zaskarżenia przedmiotowej uchwały. Spełnione zostały wymogi dopuszczalności kontroli sądowoadministracyjnej.

III. Dopuszczając skargę z art. 101 ust. 1 u.s.g. na uchwałę w przedmiocie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego dostrzec należy różnicę pomiędzy studium a planem miejscowym w zakresie bezpośrednio i realności naruszenia interesu prawnego.

Różnica ta nie może jednak stanowić podstawy do przyjęcia zasady, że wykazanie naruszenia interesu prawnego przez studium nie jest możliwe, zaś o naruszeniu interesu prawnego będzie można mówić dopiero od momentu uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który będąc aktem prawa miejscowego, kształtuje prawa i obowiązki obywateli.

Jedynym środkiem ochrony prawnej właścicieli (użytkowników wieczystych) nieruchomości położonych na terenie objętym studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, które poprzez realny wpływ na treść planu miejscowego wpływa na ich sytuację prawną, jest skarga w trybie art. 101 ust. 1 u.s.g. (por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 22 maja 2018 r. sygn. akt II SA/Łd 256/18 wszystkie orzeczenia są opublikowane w CBOSA na stronach www.nsa.orzeczenia.gov.pl).

Następnie wskazać trzeba, że w myśl art. 94 ust. 1 u.s.g. nie stwierdza się nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy po upływie jednego roku od dnia ich podjęcia, chyba że uchybiono obowiązkowi przedłożenia uchwały lub zarządzenia w terminie określonym w art. 90 ust. 1, albo jeżeli są one aktem prawa miejscowego.

Jeżeli nie stwierdzono nieważności uchwały lub zarządzenia z powodu upływu terminu określonego w ust. 1, a istnieją przesłanki stwierdzenia nieważności, sąd administracyjny orzeka o ich niezgodności z prawem. Uchwała lub zarządzenie tracą moc prawną z dniem orzeczenia o ich niezgodności z prawem. Przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego co do skutków takiego orzeczenia stosuje się odpowiednio (ust. 2).

Zgodnie z treścią art. 90 ust. 1 u.s.g. wójt obowiązany jest do przedłożenia wojewodzie uchwał rady gminy w ciągu 7 dni od dnia ich podjęcia. Akty ustanawiające przepisy porządkowe wójt przekazuje w ciągu 2 dni od ich ustanowienia. Uwzględniając powyższe regulacje, dostrzec trzeba, że uchwała Rady Gminy Lasowice Wielkie, została doręczona Wojewodzie Opolskiemu w dniu 12

listopada 2021 r., przy piśmie z 8 listopada 2021 r. wraz z dokumentacją planistyczną, czyli bez zachowania ustawowego terminu z art. 90 ust.1 u.s.g. W sprawie występuje też problem „nałożenia” się postępowania nadzorczego dotyczącego zmiany Studium z 25 sierpnia 2021 r. i brakiem prawomocności rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody Opolskiego z 6 października 2021 r., z uchwaleniem zmiany Studium z 27 października 2021 r. Sąd nie jest związany wskazaniem Wojewody z 25 listopada 2021 r. o podjęciu tej ostatniej uchwały z naruszeniem prawa.

IV. Na podstawie przepisów ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (j.t. Dz. U. 2021, poz.741 ze zm.) zwanej nadal też: „u.p.z.p.”, gminie przysługuje władztwo planistyczne dające jej możliwość samodzielnego decydowania o sposobie zagospodarowania terenu, w ramach którego ustala przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenu położonego w swoich granicach administracyjnych.

W wykonaniu powyższej kompetencji, stosownie do dyspozycji art. 9 ust. 1 u.p.z.p., 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. Samodzielność planistyczna gminy nie oznacza niczym nie skrepowanej władzy w tym zakresie, bowiem rada gminy, jako organ władzy publicznej podlega ograniczeniom wynikającym z przepisów prawa.

W przypadku uchwalania studium uwarunkowań swoboda organu stanowiącego gminy ograniczona jest m.in. wymogami zawartości aktu planistycznego, o którym mowa w art. 10 u.p.z.p.

W studium dokonuje się kwalifikacji poszczególnych obszarów gminy i ich przeznaczenia. Chociaż nie ma ono mocy aktu powszechnie obowiązującego, nie jest aktem prawa miejscowego, to jako akt planistyczny określa politykę przestrzenną gminy i wiąże organy gminy przy sporządzeniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Poprzez uchwalenie studium, organy gminy podejmują podstawowe ustalenia w zakresie kształtowania polityki przestrzennej. Uchwała rady gminy w przedmiocie

studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego może być uchwałą naruszającą indywidualny interes prawny, zwłaszcza wobec zmian prawnych wzmacniających stopień związania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (obowiązku badania zgodności projektu planu miejscowego ze studium).

Zgodnie z treścią art. 10 u.p.z.p. w brzmieniu na dzień podjęcia kontrolowanej uchwały:

1. W studium uwzględnia się uwarunkowania wynikające w szczególności z:

1) dotychczasowego przeznaczenia, zagospodarowania i uzbrojenia terenu;

2) stanu ładu przestrzennego i wymogów jego ochrony;

2a) diagnozy, o której mowa w art.10a ust 1 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. (...)

3) stanu środowiska, w tym stanu rolniczej i leśnej przestrzeni produkcyjnej, wielkości i jakości zasobów wodnych oraz wymogów ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu, w tym krajobrazu kulturowego;

4) stanu dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej;

4a) rekomendacji i wniosków zawartych w audycie krajobrazowym lub określenia przez audyt krajobrazowy granic krajobrazów priorytetowych;

5) warunków i jakości życia mieszkańców, w tym ochrony ich zdrowia;

6) zagrożenia bezpieczeństwa ludności i jej mienia;

7) potrzeb i możliwości rozwoju gminy, uwzględniających w szczególności:

a) analizy ekonomiczne, środowiskowe i społeczne,

b) prognozy demograficzne, w tym uwzględniające, tam gdzie to uzasadnione, migracje w ramach miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodka wojewódzkiego,

c) możliwości finansowania przez gminę wykonania sieci komunikacyjnej i infrastruktury technicznej, a także infrastruktury społecznej, służących realizacji zadań własnych gminy,

- d) bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę;
- 8) stanu prawnego gruntów;
- 9) występowania obiektów i terenów chronionych na podstawie przepisów odrębnych;
- 10) występowania obszarów naturalnych zagrożeń geologicznych;
- 11) występowania udokumentowanych złóż kopalin, zasobów wód podziemnych oraz udokumentowanych kompleksów podziemnego składowania dwutlenku węgla;
- 12) występowania terenów górniczych wyznaczonych na podstawie przepisów odrębnych;
- 13) stanu systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, w tym stopnia uporządkowania gospodarki wodno-ściekowej, energetycznej oraz gospodarki odpadami;
- 14) zadań służących realizacji ponadlokalnych celów publicznych;
- 15) wymagań dotyczących ochrony przeciwpowodziowej.

2. W studium określa się w szczególności:

- 1) uwzględniające bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę, o którym mowa w ust. 1 pkt 7 lit. d:
 - a) kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów, w tym wynikające z audytu krajobrazowego,
 - b) kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym tereny przeznaczone pod zabudowę oraz tereny wyłączone spod zabudowy;
- 2) (uchylony);
- 3) obszary oraz zasady ochrony środowiska i jego zasobów, ochrony przyrody, krajobrazu, w tym krajobrazu kulturowego i uzdrowisk;
- 4) obszary i zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej;
- 5) kierunki rozwoju systemów komunikacji i infrastruktury technicznej;

6) obszary, na których rozmieszczone będą inwestycje celu publicznego o znaczeniu lokalnym;

7) obszary, na których rozmieszczone będą inwestycje celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym, zgodnie z ustaleniami planu zagospodarowania przestrzennego województwa i ustaleniami programów, o których mowa w art. 48 ust. 1;

8) obszary, dla których obowiązkowe jest sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na podstawie przepisów odrębnych, w tym obszary wymagające przeprowadzenia scaleń i podziału nieruchomości, a także obszary przestrzeni publicznej;

9) obszary, dla których gmina zamierza sporządzić miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, w tym obszary wymagające zmiany przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne;

10) kierunki i zasady kształtowania rolniczej i leśnej przestrzeni produkcyjnej;

11) obszary szczególnego zagrożenia powodzią oraz obszary osuwania się mas ziemnych;

12) obiekty lub obszary, dla których wyznacza się w złożu kopaliny filar ochronny;

13) obszary pomników zagłady i ich stref ochronnych oraz obowiązujące na nich ograniczenia prowadzenia działalności gospodarczej, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 7 maja 1999 r. o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady (Dz. U. z 2015 r. poz. 2120);

14) obszary wymagające przekształceń, rehabilitacji, rekultywacji lub remediacji;

14a) obszary zdegradowane;

15) granice terenów zamkniętych i ich stref ochronnych;

16) (uchylony).

2a. Jeżeli na obszarze gminy przewiduje się wyznaczenie obszarów, na których rozmieszczone będą urządzenia wytwarzające energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 100 kW, a także ich stref ochronnych związanych z ograniczeniami w zabudowie oraz zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu; w studium ustala się ich rozmieszczenie.

V. Odnośnie do rozpoznania zarzutów skargi wskazać należy, że art. 3 ust. 1 u.p.z.p. stanowi, że kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, z wyjątkiem morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej oraz terenów zamkniętych, należy do zadań własnych gminy. Oznacza to, że gminie przysługuje prawo do władczego przeznaczania terenu pod określone funkcje i ustalania zasad zagospodarowania terenu, określone w doktrynie jako "władztwo planistyczne".

Stosownie zaś do art. 4 ust. 1 u.p.z.p. ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, którego postanowienia kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości. W konsekwencji jest ono ograniczone przepisami prawa oraz szczegółowymi przepisami, w tym Konstytucji RP, chroniącymi prawo własności. Zakres ochrony prawa własności nie jest jednak bezwzględny a gmina, kształtując i prowadząc politykę przestrzenną na swoim terenie, musi uwzględniać nie tylko prawo własności, ale również wymagania ładu przestrzennego, walory architektoniczne i krajobrazowe, wymagania ochrony środowiska i potrzeby interesu publicznego.

Ustalenia w zakresie przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenu powinny być zatem wynikiem wyważenia interesu publicznego i prywatnego, potrzeb i możliwości, które decydują o konkretnych rozwiązaniach, oczywiście przy zachowaniu jawności i przejrzystości procedur planistycznych.

Wynika to wprost z treści art. 1 u.p.z.p. Gmina w ramach przysługującego jej władztwa planistycznego powinna kierować się zasadą proporcjonalności, tj. zakazem nadmiernej w stosunku do chronionej wartości ingerencji w sferę praw i wolności jednostki. Ingerencja w sferę prawa własności musi pozostawać w racjonalnej i odpowiedniej proporcji do celów, dla osiągnięcia których ustanawia się określone ograniczenia.

Zachowanie owej proporcjonalności ma kluczowe znaczenie dla oceny, czy określone rozstrzygnięcie nie wykracza poza granice władztwa planistycznego – nie

stanowi jego nadużycia (tak por. WSA w Białymstoku w wyroku z dnia 30 stycznia 2018 r., sygn. akt II SA/Bk 769/17, oraz NSA w wyrokach z dnia 11 lipca 2017 r., sygn. akt II OSK 528/17 i z dnia 30 stycznia 2018 r., sygn. akt II OSK 925/16).

VI. W sprawie podnieść również należy, że sposób kontroli sądowej wyznacza treść przepisu art. 28 ust. 1 u.p.z.p., zgodnie z którym 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. Zatem przepis art. 28 ust. 1 u.p.z.p. ustanawiający przesłanki nieważności uchwały o studium i planie miejscowym stanowi *lex specialis* wobec art. 91 ust. 1 u.s.g., tym samym wyłącza jego stosowanie. Oznacza to, że zarówno wyrok sądu administracyjnego stwierdzający nieważność uchwały w sprawie studium, jak i rozstrzygnięcie nadzorcze tej treści, mogą być wydane w przypadku zaistnienia co najmniej jednej z podstaw nieważności wymienionych w art. 28 ust. 1 u.p.z.p., tj. istotnego naruszenia zasad lub istotnego naruszenia trybu sporządzania studium. Inne naruszenia prawa, niewymienione w art. 28 ust. 1 u.p.z.p. należy traktować jako nieistotne, w rozumieniu art. 91 ust. 4 u.s.g., a więc niebędące przyczyną nieważności uchwały o studium.

Trzeba jednak zaznaczyć, że ustawodawca nie zdefiniował pojęcia „istotnego naruszenia prawa”, ani też nie wyliczył rodzaju wad, które należy w ten sposób kwalifikować. Według wypracowanego przez piśmiennictwo i orzecznictwo stanowiska przyjmuje się, że nieistotne naruszenia prawa obejmują naruszenia mało istotne i niedotyczące istoty zagadnienia.

Nieistotne naruszenie prawa, jak błąd lub nieścisłość prawna nie mająca wpływu na istotną treść uchwały, jest zatem mniej doniosłe niż inne wadliwości. Jako przykłady tego rodzaju uchybień wskazuje się nieodpowiednie oznaczenie uchwały, przywołanie niewłaściwej podstawy prawnej uchwały (przy założeniu, że istnieje przepis prawa umocowujący do jej podjęcia), oczywistą omyłkę pisarską lub rachunkową. Natomiast rodzaje naruszeń, które należy zaliczyć do kategorii istotnych, to naruszenia znaczące, wpływające na treść uchwały lub zarządzenia, dotyczące meritum sprawy, jak np. naruszenie przepisów podstawy prawnej podejmowanych uchwał, przepisów ustrojowych, przepisów prawa materialnego -

przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.

Istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub istotne naruszenie trybu sporządzania studium, o których mowa w art. 28 ust. 1 u.p.z.p., znajduje odpowiednie zastosowanie także do zmiany studium. Studium jest aktem planistycznym, który określa politykę przestrzenną gminy oraz bezwzględnie wiąże organy gminy przy sporządzeniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, stąd ustawodawca w sformalizowanej procedurze uchwalania studium narzucił gminie przestrzeganie zasad i trybu sporządzania studium, określając przyczynę nieważności tego aktu w przypadku istotnego naruszenia zasad sporządzania lub istotnego naruszenie trybu sporządzenia studium (art. 28 ust. 1 u.p.z.p.).

Pojęcie „zasad sporządzania studium” - których przestrzeganie stanowi przesłankę materialną zgodności studium z przepisami prawa - należy wiązać z samym sporządzeniem (opracowaniem) tego aktu planistycznego, a więc z jego merytoryczną zawartością (część tekstowa i graficzna, oraz załączniki do uchwały o uchwaleniu studium), zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej określonych w rozporządzeniu wykonawczym. Aktem prawnym regulującym szczegółowo zasady sporządzania projektu studium jest rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz. U. nr 118, poz. 1233), zwane dalej rozporządzeniem. Natomiast, pojęcie „trybu sporządzania studium” - którego dochowanie stanowi przesłankę formalną zgodności studium z przepisami prawa - odnosi się do sekwencji czynności, jakie podejmuje organ w celu doprowadzenia do uchwalenia studium, począwszy od uchwały o przystąpieniu do sporządzania studium, a skończywszy na jego uchwaleniu .

W świetle powyższego stwierdzić należy, że gmina nie może swojego władztwa planistycznego wykonywać dowolnie, zatem zmiany obowiązującego (istniejącego) studium może dokonać, ale jedynie przy zachowaniu obowiązujących wymogów ustawowych i w takim trybie, w jakim był uchwalony - art. 27 u.p.z.p.

Sąd rozpoznający sprawę podziela to stanowisko orzecznictwa, według którego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy może naruszyć interes prawny właścicieli nieruchomości położonych w jego

granicach oraz że to naruszenie, mimo wewnętrznego charakteru studium, wynika z jego znaczenia przy sporządzaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w szczególności z tego, że wiąże ono organy gminy przy sporządzaniu tych planów. W tym zakresie Sąd odwołuje się do orzeczenia NSA z 13 marca 2018 r., sygn. akt II OSK 420/18 i powołanego tam orzecznictwa).

VII. W następnej kolejności zwrócić należy uwagę na okoliczność, że przedmiotowa uchwała jest zmianą studium przyjętego przez Radę Gminy Lasowice Wielkie uchwałą nr XXXIII/232/09 z dnia 11 grudnia 2009 r. Mając zatem na względzie, że kontrolowana uchwała jest jedynie zmianą studium, należy wskazać, iż wprowadzona aktualizacja winna zostać wyróżniona na tle dotychczas obowiązującej treści części tekstowej i graficznej studium.

Zgodnie z § 8 rozporządzenia projekt zmiany studium polegającej na uzupełnieniu studium o pojedyncze ustalenia, o których mowa w art. 10 ust. 2 u.p.z.p. wyklada się do publicznego wglądu w formie ujednoliczonego projektu studium z wyróżnieniem projektowanej zmiany (ust. 2), ujednoliconą formą projektu studium, o której mowa w ust. 2 stanowi załącznik do uchwały, o której mowa w art. 12 ust. 1 u.p.z.p. Takie zapisy nawiązujące do postanowień art. 9 ust. 3a u.p.z.p. i rozporządzenia są konieczne.

Zgodnie zaś z art. 9 ust. 3a u.p.z.p. zmiana studium dla części obszaru wymaga dokonania zarówno w części tekstowej jak i graficznej studium zmian w odniesieniu do wszystkich treści, które w wyniku wprowadzonej zmiany przestają być aktualne w szczególności zmian w zakresie określonym w art. 10 ust. 1 u.p.z.p. Jest to wyjątek od zasady wyrażonej w art. 9 ust. 3, że studium sporządza się dla obszaru w granicach administracyjnych gminy. Jako wyjątek powinien być zatem ściśle przestrzegany.

Uchwała z 15 kwietnia 2020 r. o przystąpieniu do zmiany studium granice obszaru studium wiąże z sołectwem Jasienie. Jako stan prawny istniejący w zakresie studium uzasadnienie uchwały wskazuje, że obowiązujące studium to uchwała Rady Gminy Lasowice Wielkie z 11 grudnia 2009 r. nr XXXIII/232/09 ze zmianami wprowadzonymi uchwałą nr XIX/105/16 z 29 czerwca 2016 r. i uchwałą nr XLI/262/18 z 27 czerwca 2018 r.

Jako cel podjęcia uchwały o zmianie studium jej uzasadnienie wskazało „potrzebę rozszerzenia terenów zabudowy zagrodowej i zabudowy mieszkaniowej, które pozwolą na ich efektywne wykorzystanie, umożliwiając realizację inwestycji przy zachowaniu ładu przestrzennego”.

W uzasadnieniu celu zmiany studium wskazano ponadto, że w związku z rozpoczęciem równolegle procedury opracowania miejscowego planu zagospodarowania wsi Jasienie na podstawie uchwały nr XII/101/19 z dnia 25 września 2019 r. wpłynęło szereg wniosków o zmianę przeznaczenia terenu działek pod zabudowę zagrodową lub mieszkaniową, które obejmują działki znajdujące się według studium na terenach wyłączonych z możliwości zabudowy.

Takie oto cele wskazano w uzasadnieniu uchwały o przystąpieniu do zmiany Studium. Jednocześnie zmianę Studium w dokumentacji prac planistycznych w rozumieniu § 2 pkt 4 rozporządzenia określono jako zmianę studium nr 3. Sąd zwraca uwagę, że istnieje rozbieżność w nazewnictwie przez organ studium jako dokumentu w rozumieniu art. 9 ust. 1 u.p.z.p. Mianowicie uchwała o nr XXXIII/232/09 z 11 grudnia 2009 r. nie była określana jako studium, lecz zmiana studium podjętego uchwałą z 30 marca 1999 r. nr XI-33/09, następnie zmienianego w latach 2004-2006.

Uchwała z 11 grudnia 2009 r. była następnie zmieniana uchwałami z 25 czerwca 2014 r., 29 października 2014 r., 29 czerwca 2016 r., 26 kwietnia 2017 r., 28 czerwca 2017 r. i 27 czerwca 2018 r., które zostały szczegółowo opisane tak w tekście studium jako załącznika nr 1 do uchwały, jak i w legendzie rysunków studium jako załączników nr 2 i 3 do uchwały. Używanie zatem oznaczenia zmiana studium nr 3 dla uchwały podjętej 27 października 2021 r. może w związku z tym powodować wątpliwości w ocenie rzeczywistej treści tekstu i rysunku studium.

VIII. Uzasadniając uznanie przez Sąd, że zaskarżoną uchwałą naruszony został interes prawny skarżących opisać należy w pierwszej kolejności położenie nieruchomości skarżących a w szczególności konfigurację i kształt działek ewidencyjnych. Działki skarżących stanowią ich współwłasność na zasadach ustawowej wspólności majątkowej małżeńskiej i położone są w południowej części wsi Jasienie, przy drodze krajowej DK 45. Wskazać też należy, że nieruchomość na którą składają się przylegające do siebie działki skarżących tworzą zwarty teren, a poszczególne działki – mimo różnego kształtu – łącznie stanowią uzupełniającą się całość zbliżoną do prostokąta.

Z mapy przedłożonej przez skarżących, i mającej odbicie w dokumentach planistycznych wynika, że nieruchomości skarżących położona jest przy drodze krajowej DK 45, tworząc pas równoległy do drogi publicznej. W szczególności działka nr 88/1 o kształcie prostokąta jest położona najdalej spośród pozostałych w stosunku do dotychczasowej drogi DK 45, za to najbliżej w stosunku do projektowanej obwodnicy wsi Jasienie, w ciągu drogi DK 45. Pomiedzy działką nr 88/1 a drogą DK 45 znajdują się pozostałe 4 działki skarżących, a to nr 138/2, 144/1, 145/1 i 146/1. Największą z nich to działka nr 146/1. Sama w sobie ma nieregularny kształt w północnej części, lecz wspólnie z pozostałymi trzema stanowi już zwarty, omalże prostokątny obszar, usytuowany także równoległe do drogi DK 45.

Dokonując dalszej analizy wskazać również należy, że tereny sąsiadujące bezpośrednio z nieruchomościami skarżących oznaczone zostały w studium (część graficzna) jako: od południa MN RM, od wschodu: U i MN RM, od północy: MN RM, od zachodu: RP. Zatem poza kierunkiem zachodnim tereny wokół nieruchomości skarżących stanowią obszary zabudowy mieszkaniowej, zagrodowej oraz usług. Zaskarżoną uchwałą dokonano zmiany przeznaczenia lub pozostawiono przeznaczenie sąsiednich terenów na działki oznaczone symbolem MN RM, MU RM, natomiast działki skarżących pozostały tylko częściowo objęte terenem MN RM i MU RM.

Świadczy to o naruszeniu ustanowionej na gruncie art. 32 ust. 1 Konstytucji RP zasady jednakowego traktowania podmiotów znajdujących się w zbliżonej sytuacji oraz zakazu różnicowania w tym traktowaniu bez przyczyny tychże podmiotów, bez należytego uzasadnienia w przepisie rangi co najmniej ustawowej. Zdaniem Sądu powyższe świadczy o różnym traktowaniu, ale bez znaczącej przyczyny, właścicieli sąsiadujących nieruchomości. Jest to zatem istotne naruszenie zasad sporządzania studium z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. skutkujące nieważnością tej części jego zapisów w zakresie tekstu i rysunku.

Rozważając istotne w stanie faktycznym okoliczności sprawy trzeba podnieść, że przedłożony przez Gminę Lasowice Wielkie (w wykonaniu wezwania Sądu i postanowienia z 29 września 2022 r.) rysunek studium obowiązującego przed podjęciem uchwały z 15 kwietnia 2020 r. o przystąpieniu do zmiany studium, wyraźnie potwierdza zarzuty skarżących.

W szczególności przedłożony załącznik graficzny (wrys z rysunku studium) do uchwały z 27 czerwca 2018 r. nr XLI/262/18 w sprawie uchwalenia zmiany Studium jednoznacznie wskazuje, że działka nr 88/1 objęta była terenem o symbolach KS, natomiast działki 138/2, 144/1, 145/1 i 146/1 położone były w obrębie terenu MU, RM (por. K-196, 198 i 199 akt sądowych).

Taki zapis przeznaczenia terenu ze wskazaniem działki 88/1 jako terenu obsługi komunikacji samochodowej, a pozostałych jako objętych możliwością zabudowy mieszkaniowej, usługowej, zagrodowej skarżący wykazywali też wydrukiem ze strony BIP Urzędu Gminy Lasowice Wielkie z 3 grudnia 2021 r. (K-203 akt sądowych).

Jeżeli do tego dodać, że żaden zapis ujednoczonego tekstu studium jako załącznika nr 1 do zaskarżonej uchwały nie uzasadnia zmiany przeznaczenia nieruchomości skarżących jako terenu KS (obejmującego część działek 88/1 i 146/1 podzielonych linią prostą przeprowadzoną prostopadle do drogi DK 45), przy oznaczeniu pozostałej części działek 88/1 i 146/1 jako terenu MU, RM, oraz objęciu tym terenem działek 138/2, 144/1 i 145/1 to staje się oczywiste, że zmiana przeznaczenia nieruchomości skarżących nie ma jakiegokolwiek uzasadnienia w Kierunkach zagospodarowania przestrzennego i uwarunkowaniach zagospodarowania przestrzennego (por. załącznik graficzny – wrys z rysunku studium do uchwały z 27 października 2021 r. K-187, 188 akt sądowych).

Ocenę tą wzmacnia okoliczność, że zapis tekstu studium dotyczący terenu KS (strona 106 ujednoczonego tekstu studium pn. Kierunki zagospodarowania przestrzennego) stwierdza, że „utrzymuje się istniejące i wyznacza nowe tereny obsługi komunikacji samochodowej” a część III.14.1 Uwarunkowań zagospodarowania przestrzennego dla terenu KS zaznacza tylko „konieczność wprowadzenia przez potencjalnych inwestorów odpowiednich rozwiązań komunikacyjnych” (str. 90 tekstu).

Jeżeli do zapisów tekstu i rysunku studium przyjętego uchwałą z 27 czerwca 2018 r. o zmianie studium dodać, wskazane w uzasadnieniu uchwały z 15 kwietnia 2020 r. o przystąpieniu do zmiany studium, cele i potrzeby podjęcia uchwały (zwiększenie możliwości wykorzystania terenów jako tereny zabudowy mieszkaniowej i zagrodowej w granicach wsi Jasienie) to nie ma żadnych podstaw do

przyjęcia racjonalności i potrzeby kierunkowej zmiany w oznaczeniu dotychczasowego terenu KS na części działki 88/1 i wprowadzeniu takiego przeznaczenia terenu także na części działki 146/1, przy jednoczesnym podzieleniu działki 88/1 na 2 różne przeznaczenia (dotychczasowe KS i nowe MU, RM). Jak słusznie twierdzili skarżący ukształtowanie granic działki 88/1 stanowiącej zwarty obszar o kształcie prostokąta umożliwi racjonalne zagospodarowanie na cele KS, a ukształtowanie pozostałych działek będących ich własnością umożliwi racjonalne zagospodarowanie na cele mieszkaniowo-usługowe lub zagrodowe w przyszłości. Jak już Sąd zaznaczył nieregularny kształt działki 146/1 w części północnej uzupełniony właśnie od tej strony działką 138/2 oraz od drogi publicznej DK 45 - działkami 145/1 i 144/1 sprawia, że całość tej części nieruchomości skarżących staje się zwartym obszarem wzdłuż drogi publicznej.

Co więcej takie przeznaczenie nieruchomości skarżących stanowi kontynuację zabudowy mieszkaniowej, usługowej i zagrodowej istniejącej lub projektowanej wzdłuż DK 45, na osi północ-południe wsi Jasienie. Ponadto w przyjętej zmianie studium kierunkowa kontynuacja istniejącej i projektowanej zabudowy mieszkaniowej, usługowej oraz zagrodowej, na osi wschód-zachód tej wioski, zostaje znacznie rozszerzona na dalsze tereny o oznaczeniu MU, RM, MN, RM .

IX. Działania uchwałodawcze kontrolowanego organu naruszyły w sposób istotny zasady pewności przedmiotu procedowania w relacji część tekstowa-część graficzna studium w ramach trybu sporządzania zmiany studium wynikające m.in. z treści art. 9 ust. 3a i art. 12 ust. 1 u.p.z.p., w tym także w związku z zasadą zaufania obywatela człowieka do organu w demokratycznym państwie prawnym a także zasadą praworządności.

Tekst i rysunek Studium uchwalony na podstawie zaskarżonej uchwały Rady Gminy w sprawie uchwalenia Zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego wprowadził nowe, nieuzasadnione treści wobec rysunku uprzedniego studium w obrębie nieruchomości skarżących.

Dlatego zasadnym jest zarzut naruszenia art 64 ust. 3 i art. 32 ust. 1 Konstytucji RP. Istota planowania przestrzennego polega na tym, że określa się różne przeznaczenia terenów a przez to wprowadza ograniczenia własności nieruchomości, lecz można

upatrywać naruszenia zasady równości wobec prawa w tym, że te same nieruchomości, z niczym nieuzasadnionych powodów, zostają przeznaczone na różne cele.

Powyżej opisane naruszenie także art. 32 ust. 1 Konstytucji RP legło u podstaw stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały w części tekstowej oraz graficznej w zakresie dotyczącym działek o numerach ewidencyjnych 88/1, 138/2, 144/1, 145/1 i 146/1. Sąd jednocześnie przede wszystkim zważył, że z uwagi na uchybienie obowiązкови przedłożenia Wojewodzie przez Gminę kontrolowanej uchwały w terminie określonym w art. 90 ust. 1, o jakim stanowi art. 94 ust. 1 u.s.g. (uchwałę wydano 27 października 2021 r. a dokumentację planistyczną z uchwałą doręczono przy piśmie z 8 listopada 2021 r. w dniu 12 listopada 2021 r., przy czym 7 dniowy termin z art. 90 ust. 1 u.s.g. upływał w dniu 3 listopada 2021 r.) był zobligowany do skorzystania z kompetencji w przedmiocie stwierdzenia nieważności uchwały. Stwierdzenie nieważności uchwały o zmianie Studium w części nie pozbawia integralności jej treści i nie wymuszało stwierdzenia nieważności kontrolowanej uchwały w całości.

Mając na uwadze powyższe Sąd działając na podstawie art. 147 § 1 P.p.s.a. w zw. z art. 94 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym i art. 28 ust. 1 u.p.z.p. orzekł jak w pkt 1 sentencji wyroku. O kosztach postępowania Sąd orzekł na podstawie art. 200 § 1 P.p.s.a. jak w pkt 2 sentencji wyroku. Już tylko na marginesie zwraca uwagę także zapis poprzedniego tekstu studium załączonego do uchwały z 25 sierpnia 2021 r., -której nieważność stwierdził Wojewoda-, że w Gminie Lasowice Wielkie tylko 6,4 % powierzchni ma plany zagospodarowania. W związku z tym wydano w latach 2014-2018 180 decyzji o warunkach zabudowy z których znaczny odsetek był niezgodny z ustaleniami studium i decyzje te objęte zostały czynnościami zmierzającymi do doprowadzenia do zgodności ze Studium. W większości tych przypadków stwierdzono niezgodność między oznaczeniem terenu w studium jako: rolniczy, obsługa produkcji w gospodarstwie rolnym, ogrodniczy, łąki i pastwiska a w decyzji WZ dla tych obszarów wpisywano zabudowę mieszkaniową jednorodzinną (por.K-85 tekstu studium jako zał. nr 1 do uchwały z 25 sierpnia 2021 r., K-79 tekstu Studium jako zał. nr 1 do uchwały z 27 października 2021 r.).



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Referent

Maria Gaiowska

