

II SA/Gd 87/14 - Wyrok WSA w Gdańsku

Data orzeczenia	2014-04-16	orzeczenie prawomocne
Data wpływu	2014-02-07	
Sąd	Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku	
Sędziowie	Jolanta Górka /przewodniczący/ Tamara Dzielakowska /sprawozdawca/	
Symbol z opisem	6150 Miejskowy plan zagospodarowania przestrzennego 6411 Rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące gminy; skargi organów gminy na czynności nadzorcze	
Hasła tematyczne	Planowanie przestrzenne	
Skarżony organ	Wojewoda	
Treść wyniku	Uchylono zaskarżony akt	
Powołane przepisy	Dz.U. 2013 poz 594 art. 91 ust. 1 i 3 <i>Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym - tekst jednolity.</i> Dz.U. 2012 poz 270 art. 3 par. 2 pkt 7, art. 148 <i>Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi - tekst jednolity.</i> Dz.U. 2012 poz 647 art. 1 ust. 2 pkt 7, art. 9, art. 10, art. 15, art. 20 ust. 1 <i>Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym - tekst jednolity</i>	

SENTENCJA

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w składzie następującym: Przewodniczący: Sędzia WSA Tamara Dzielakowska (spr) Sędziowie: Sędzia WSA Jolanta Górka Sędzia WSA Dorota Jadwiszczok Protokolant Starszy Sekretarz Sądowy Diana Wojtowicz po rozpoznaniu w Gdańsku na rozprawie w dniu 2 kwietnia 2014 r. sprawy ze skargi Gminy Miasta na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody z dnia 6 grudnia 2013 r., nr [...] w przedmiocie nieważności uchwały Rady Miasta z dnia 31 października 2013 r. nr [...] w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego O. rejon na wschód od ulicy [...] w mieście G. 1/ uchyla zaskarżone rozstrzygnięcie nadzorcze, 2/ zasądza od Wojewody na rzecz skarżącej Gminy Miasta kwotę 480 zł (czterysta osiemdziesiąt złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania.

UZASADNIENIE

Przedmiotem skargi wniesionej przez Gminę Miasto jest rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody z dnia 6 grudnia 2013 r., [...], stwierdzające nieważność § 3 ust. 1, 2, 4, 5, § 7, § 10, § 13 oraz § 16 uchwały Nr [...] Rady Miasta z dnia 31 października 2013 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego O. rejon na wschód od ulicy Ż. w mieście G.

Z treści skargi, odpowiedzi na skargę oraz przedstawionej przez Radę dokumentacji planistycznej wynikają następujące okoliczności faktyczne i prawne rozpoznawanej sprawy:

W dniu 30 sierpnia 2012 r. Rada Miasta podjęła uchwałę Nr [...] o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego O. rejon na wschód od ulicy Ż. w mieście G.

W toku procedury planistycznej projekt planu z powodu dokonanych zmian w rozwiązaniach planistycznych był dwukrotnie wykładany do publicznego wglądu.

W pierwszym projekcie, wyłożonym do publicznego wglądu w dniach od 1 marca 2013 r. do 29 marca 2013 r., teren oznaczony na rysunku obowiązującego Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta G. kolorem jasnobrązowym (zabudowa mieszkaniowo - usługowa) i żółtym (użytki rolne), położony między zachodnią granicą opracowania planu, a linią oznaczoną w tym studium jako "strefa ochrony pośredniej ujęć wody" przeznaczony został w całości pod funkcję RO oznaczającą tereny upraw rolnych o profilu roślinnym i upraw ogrodniczych z

dopuszczeniem budynków o powierzchni użytkowej określonej w ustaleniach szczegółowych (projekt planu – rysunek k. 260 dokumentacji planistycznej).

Po wyłożeniu tego projektu właściciele nieruchomości położonych na obszarze oznaczonym w projekcie jako RO wnieśli uwagi żądając "korekty linii zabudowy", "przesunięcia linii zabudowy" do granicy tzw. "rowu głównego". W trakcie przeprowadzonej dyskusji publicznej domagali się "połuźnienia ustaleń planu w odniesieniu do ich działek i dopuszczenia na nich zabudowy". Chodziło o zmianę podstawowej funkcji tego terenu z upraw rolnych i ogrodnich z dopuszczeniem zabudowy na teren o przeznaczeniu usługowo – mieszkaniowym (uwagi k. 195-237 i protokół z dyskusji k. 238, oraz załącznik nr 2 do uchwały z dnia 31 października 2013r.).

W wyniku częściowego uwzględnienia uwag właścicieli nieruchomości objętych planem do tekstu i rysunku projektu planu wprowadzono zmiany, a następnie, jak wynika z dokumentacji ponowiono procedurę opinii i uzgodnień. Zmiany dotyczyły terenu oznaczonego w pierwszym projekcie jako RO. Zmieniono jego oznaczenie kolorystyczne (na jasnobrązowe) i literowe (na M/U31) i przeznaczono go pod funkcję zabudowy mieszkaniowo – usługowej.

W wyniku dokonanych zmian pomiędzy rysunkiem studium, a rysunkiem projektowanego planu powstała niezgodność. Niezgodność ta dotyczy kolorystyki i przypisanej funkcji (w studium kolor żółty oznaczający użytki rolne, a w projekcie planu kolor jasnobrązowy oznaczający tereny zabudowy mieszkaniowo usługowej), przy czym niezgodność ta nie odnosi się do całego terenu położonego między zachodnią granicą opracowania planu, a linią oznaczającą "strefę ochronną ujęć wody – pośrednią", lecz wyłącznie do wąskiego pasa terenu położonego: na rysunku planu - pomiędzy linią "granice obszarów rehabilitacji istniejącej zabudowy i infrastruktury technicznej" a linią oznaczającą "strefę ochronną ujęć wody – pośrednią, na rysunku studium – pomiędzy linią "granice obszarów przekształceń i rehabilitacji" a linią strefy ochrony pośredniej ujęć wody" .

W dniach od 1 sierpnia 2013 r. do 30 sierpnia 2013 r. zmieniony projekt planu ponownie wyłożono do publicznego wglądu. Nie wniesiono uwag do przyjętych w nim rozwiązań.

W dniu 31 października 2013 r. Rada Miasta po stwierdzeniu, że plan nie narusza ustaleń Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta G. podjęła uchwałę Nr [...] w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego O. rejon na wschód od ulicy Ż. w mieście G., akceptując projekt w zmienionym kształcie. W uchwalonym planie tereny objęte jednostkami planistycznymi 001, 004, 007 i 010 przeznaczone zostały pod zabudowę mieszkaniowo-usługową i oznaczone zostały symbolem M/U31. W części tekstowej planu w § 7 w odniesieniu do terenu o nr 001, w § 10 w odniesieniu do terenu nr 004, w § 13 w odniesieniu do terenu nr 007 i w § 16 w odniesieniu do terenu nr 010 ustalono przeznaczenie jako "teren zabudowy mieszkaniowo-usługowej zawierający teren mieszkaniowy M22 i usługowy U33 bez ustalania proporcji między nimi". Wyłączono możliwość ich zabudowy obiektami handlowymi o powierzchni sprzedaży powyżej 400 m² i domami mieszkalnymi powyżej 2 mieszkań.

Uchwała została doręczona Wojewodzie w dniu 8 listopada 2013 r.

Wojewoda Pomorski, działając na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tj.: Dz.U. z 2013 r. poz. 647), rozstrzygnięciem nadzorczym stwierdził nieważność § 3 ust. 1, 2, 4, 5, § 7, § 10, § 13 oraz § 16 opisanej wyżej uchwały uznając, że podjęta została z naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego (art. 28 ust. 1 w zw. z art. 20, art. 9 ust. 4 oraz art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym).

W uzasadnieniu rozstrzygnięcia Wojewoda wyjaśnił, że zgodnie z zapisami Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta G. uchwalonego uchwałą nr XVII/431/07 Rady Miasta z dnia 20 grudnia 2007 r. obszar objęty granicami planu znajduje się na terenie rolniczej przestrzeni produkcyjnej zlokalizowanej w strefie ochrony pośredniej i ścisłej ujęcia wód podziemnych "L.". W części zachodniej obszaru objętego planem znajdują się tereny przeznaczone pod zabudowę mieszkaniowo - usługową, oddzielone od części rolniczej linią zdefiniowaną jako "granice obszarów przekształceń i rehabilitacji". Ustalenia organu nadzoru pozwoliły stwierdzić, że w postanowieniach kwestionowanej uchwały, tereny oznaczone numerami: 001-M/U, 004-M/U, 007-M/U oraz 031-M/U wykraczają poza dopuszczalne granice zabudowy mieszkaniowo - usługowej, zmieniając tym samym zapisy Studium przewidujące dla tych terenów funkcję użytków rolnych.

Wojewoda, powołując art. 9 ust. 4 oraz art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stwierdził, że ustalenie w planie miejscowym przeznaczenia terenu w sposób odmienny od rozwiązań przyjętych w studium oznacza, że plan taki w zakresie, w jakim jego zapisy odbiegają od treści studium narusza obowiązujący porządek prawny, co należy kwalifikować jako naruszenie zasad sporządzania planu. W konsekwencji, zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy prowadzi to do stwierdzenia nieważności uchwały w całości lub części (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 16 grudnia 2010 r., sygn. akt II SA/Wr 272/10).

We wniesionej skardze Gmina Miasta zarzuciła naruszenie art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez uznanie, że uchwała z dnia 31 października 2013 r. jest niezgodna ze Studium. Skarżąca wniosła o uchylenie zaskarżonego rozstrzygnięcia nadzorczego w całości.

W uzasadnieniu zwróciła uwagę, że w przedmiotowym planie brak jest terenu oznaczonego symbolem 031-M/U, a w związku z tym uznaje, że takie oznaczenie było omyłkowe, a zarzuty Wojewody dotyczą obszaru oznaczonego symbolem 010-M/U31. Uzasadniając tezę, że ustalenia uchwalonego planu są zgodne ze Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta G. skarżąca wyjaśniła, że Studium określa na przedmiotowym terenie dominujący udział terenów mieszkaniowo-usługowych oraz rolniczej przestrzeni produkcyjnej. Dominujący udział poszczególnych funkcji dla tego terenu nie wyklucza współistnienia innych funkcji towarzyszących. Studium sporządzane w skali 1:10000 nie przesądza o przeznaczeniu każdej pojedynczej działki, jest tylko wyrazem kierunku polityki miasta. Uszczegółowienie przeznaczenia terenu następuje w planie miejscowym. Dalej skarżąca przytoczyła fragmenty części tekstowej Studium wskazujące jej zdaniem na dopuszczalność przeznaczenia terenu uwidocznionego na rysunku planu pomiędzy linią "granice obszarów rehabilitacji istniejącej zabudowy i infrastruktury technicznej a linią "strefą ochronną ujęć wody – pośrednią" pod funkcję zabudowy mieszkaniowo – usługowej. W szczególności wskazała na postanowienia zawarte na stronie 6 Studium "Oznaczenia na rysunkach (linie i punkty) należy interpretować z uwzględnieniem ogólnego i strategicznego charakteru dokumentu i zgodnie ze skalami rysunków. Przede wszystkim pokazują one cele, idee i zasady rozwoju przestrzennego miasta, a nie ściśle lokalizacje obiektów. Podobnie studium wyznacza jedynie kierunek zagospodarowania przestrzennego miasta, a nie konkretny sposób użytkowania terenu. Na rysunku "Kierunki" ustalono obszary o określonym przeznaczeniu dominującym: mieszkaniowym, mieszkaniowo-usługowym, usługowym, produkcyjno-usługowym, a także urządzenia obsługi miasta i infrastruktury technicznej (w tym komunikacji) oraz zieleni miejskiej (w tym parki i cmentarze), ogrody działkowe, wody powierzchniowe, lasy, plaże, użytki rolne i inne obszary biologicznie czynne. Przeznaczenie dominujące nie oznacza ustalenia na danym obszarze wyłączności ani nawet konkretnego, mierzalnego udziału tytułowego przeznaczenia

wśród innych występujących na tym obszarze, choć zwykle będzie ono przeważać ilościowo. Przestrzeń miejska jest i zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju powinna być wielofunkcyjna, z zastrzeżeniem jedynie eliminacji ewidentnych sytuacji konfliktowych. Ustalenie dominującego przeznaczenia obszaru oznacza wskazanie takiego przeznaczenia terenów, które zasadniczo będzie określało przyszły typ i charakter przestrzeni miejskiej, zarówno funkcjonalny (wymagania i warunki funkcjonowania), jak i fizjonomiczny (wizualny, krajobrazowy), a co za tym idzie - rolę danej części miasta w jego strukturze funkcjonalno-przestrzennej. Rozwój funkcji odpowiadającej przeznaczeniu dominującemu na danym obszarze będzie przez miasto preferowany i wspierany, i to ta funkcja będzie narzucać obowiązujące na danym obszarze standardy środowiskowe, warunki obsługi komunikacyjnej, charakter zabudowy. Na danym obszarze mogą się rozwijać również inne funkcje, jednak muszą one uwzględniać standardy wyznaczone przez przeznaczenie dominujące. Określenie dopuszczonych funkcji oraz sposób uwzględnienia standardów to zadanie przyszłych planów miejscowych, które uprawniają do definiowania konkretnego przeznaczenia terenu i określania warunków zabudowy oraz parametrów urbanistycznych. Dopiero w skali planu jest zasadne precyzowanie polityki przestrzennej miasta dla poszczególnych działek i nieruchomości w postaci określonego sposobu zagospodarowania i użytkowania terenu.

Skarżąca wskazała, że w rozdziale II Studium wytyczono cele i założenia rozwoju miasta określając, iż strategicznym celem rozwoju miasta jest "trwały wzrost jakości życia mieszkańców oraz ładu przestrzennego przy jednoczesnym tworzeniu warunków do podnoszenia metropolitalnego znaczenia miasta w zgodzie z zasadami zrównoważonego rozwoju". Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego O. rejonu na wschód od ulicy Ż. daje przesłanki do realizacji tego celu poprzez stworzenie możliwości rozwojowych w części terenu określonego jako mieszkaniowo-usługowy przy jednocześnie wzmożonej ochronie niezabudowanej części Ż. oraz ujęcia wody "L.". Przez taką dyspozycję terenem ustaloną w planie realizuje się cele gospodarcze, społeczne, ochronne i przestrzenne określone w Studium, rozdz. II, pkt 9.1 (str. 73, 74). Dalej skarżąca wyjaśniła, że celem planu miejscowego było ograniczenie "rozlewania się" zabudowy na tereny rolnicze. Mając na uwadze dobro właścicieli gruntów położonych w obszarze planu, wyznaczono tereny o przeznaczeniu mieszkaniowo-usługowym do granicy ze strefą ochrony pośredniej ujęcia wody "L.". Miało to stanowić rekompensatę za całkowity zakaz zabudowy w strefie ochrony pośredniej ujęcia. Intencją planu jest również stworzenie możliwości przekształcenia terenu na inne funkcje oraz umożliwienie pozostania na "ojcowiźnie" osób zamieszkujących te tereny od pokoleń w sytuacji zmiany koniunktury, np.: brak zbytu płodów rolnych przez nich wytwarzanych, a także degradacji gleby w wyniku powodzi z 2001 roku. Skarżąca Gmina wyjaśniła także, że wyznaczony w Studium obszar przekształceń i rehabilitacji nie jest tożsamy z terenami o dominującym przeznaczeniu mieszkaniowo-usługowym wskazanymi w Studium po wschodniej stronie ulicy Ż.. Studium jest dokumentem kierunkowym, który jest wyrazem polityki przestrzennej miasta i nie można go utożsamiać z planem ogólnym, który był dokumentem stanowiącym prawo miejscowe. Podkreślono, że ustaleń Studium nie należy więc traktować "działka do działki". Zaznaczono również, że zgodnie z polityką przestrzenną miasta zawartą w Studium przy podejściu "działka do działki", część obszarów o dominującym przeznaczeniu mieszkaniowo-usługowym dochodzi do samej granicy strefy ochronnej ujęcia wody "L.". W rozdziale 18.2 Studium "Obszary wymagające rehabilitacji" na stronie 125 zapisane jest uzasadnienie dla wprowadzenia takiej polityki: "Prowadzone działania naprawcze muszą prowadzić do trwałej odnowy obszaru poprzez poprawą jakości życia mieszkańców oraz zachowania zabudowy i funkcji głównej terenu, nawet wtedy gdy całkowite wyburzenie i wprowadzenie nowej zabudowy byłyby tańsze. Prowadzone działania muszą mieć na celu ochronę i odnowę wartości kulturowych i ekologicznych przestrzeni miejskiej. Działania prowadzone w ramach tej polityki powinny powodować wprowadzenie nowych aktywności

wzmacniających bazę ekonomiczną miasta, a przede wszystkim pobudzać aktywność i samodzielność społeczności lokalnej zamieszkującej dany obszar." W aneksie 25 str. 276 w tabeli "Zestawienie obszarów wymagających rehabilitacji" w pierwszym punkcie tabeli został wskazany między innymi obszar O. jako przeznaczony do rehabilitacji.

Skarżąca zwróciła uwagę, że w toku procedury planistycznej uwzględniając uwagi mieszkańców co do przeznaczenia przedmiotowych terenów, kierując się zasadą odpowiedniej dyspozycji przestrzeni, ustalono przeznaczenie pod drobną zabudowę mieszkaniową jako kontynuację istniejącego zainwestowania mieszkaniowego, ograniczając jednocześnie powierzchnię dopuszczalnej zabudowy usługowej oraz innych budynków mieszkalnych, dając tym samym wyraz działaniom rehabilitacyjnym wobec tych obszarów. Wykorzystano potencjał istniejącej infrastruktury technicznej istniejącej w ulicy Ż..

Skarżąca argumentowała, że ustalone przeznaczenie terenów w studium nie jest tym samym, co przeznaczenie terenów w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, ponieważ akty te wywołują zupełnie inne skutki. Plan miejscowy zawiera rozszerzenie i uszczegółowienie ustaleń zawartych w Studium, gdyż jest opracowany dla mniejszego obszaru, musi uwzględniać lokalną strukturę władania, zastany stan zainwestowania i szeroko pojętą podatność. Studium jest innym dokumentem określającym kierunki rozwoju i zmian w przestrzeni miasta, nie uwzględniającym wielu istotnych i rzeczywistych elementów struktury przestrzennej np. własności, stanu zainwestowania i zagospodarowania czy ewidencji gruntów, ponieważ są to elementy ulegające szybkim (w stosunku do obowiązywania Studium) zmianom. Linie rozdzielające tereny o różnych funkcjach dominujących na rysunku Studium nie są liniami rozgraniczającymi w rozumieniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Utożsamienie granicy obszarów przekształceń i rehabilitacji z granicą obszaru rolniczej przestrzeni produkcyjnej z granicą pomiędzy terenami mieszkaniowo-usługowymi, a terenami rolniczymi ustalonymi w planie może prowadzić do niezgodnego z prawem utożsamienia tych dwóch, różnych dokumentów. Zgodnie z ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym dokumenty te posiadają dwie różne regulacje prawne dotyczące skali i zakresu opracowania. Szczególnie zwrócono uwagę na różnicę w opracowaniu rysunków tych dokumentów. Powiększenie rysunku Studium w skali 1:10000 do skali sporządzenia planu miejscowego, tj. 1:2000, nie jest tym samym, co rzeczywisty rysunek planu miejscowego, a jedynie zniekształconym obrazem. Nie można uzyskać zgodności kartometrycznej, a tym samym wiarygodnego wyniku porównania obrazów. Dlatego mechaniczne porównywanie obu rysunków sporządzonych w różnych skalach, na różnych podkładach mapowych prowadzi do błędnych wniosków. Niemożliwe jest również odniesienie wprost ustaleń zawartych na rysunku planu do rysunku Studium. Wojewoda skupił się jedynie na porównywaniu obu tych rysunków pomijając część tekstową Studium, w której są zawarte główne cele polityki przestrzennej Miasta.

Powołując się na orzecznictwo sądowoadministracyjne skarżąca wskazała, że przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uzasadniają twierdzenie, że przyjęcie kryteriów i zakresu wymaganej zgodności planu miejscowego ze studium ustawodawca pozostawił uznaniu rady gminy. Rada gminy, jako twórca polityki przestrzennej gminy, dokonuje autointerpretacji uchwalonego przez siebie studium w zakresie oceny projektu planu miejscowego. Pojęcie zgodności planu ze studium jest niedookreślonym i ma w dużym stopniu oceniający charakter. Zakres zgodności może być różny - od "niesprzeczności" z ustaleniami studium aż po ich uszczegóławianie. Punktem wyjścia do oceny zgodności planu ze studium będzie zawsze przedmiot i sposób ujęcia ustaleń studium. Nie należy interpretować art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym w ten sposób, iż przypisuje się zwrotom "wiążące" i "zgodne" znaczenia "identyczne". Sformułowania "plan zgodny z

ustaleniami studium" nie należy rozumieć jako plan powtarzający w sposób identyczny formę graficzną i językową (tekstową) zapisu studium. Byłoby to bowiem sprzeczne z intencją ustawodawcy, który w art. 9 ust. 1 upzp stwierdza, że studium opracowuje się w celu określenia polityki przestrzennej gminy, w tym lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego. Studium wraz ze strategią rozwoju gminy (miasta), stanowią podstawowe instrumenty polityki przestrzennej gminy, natomiast miejscowy plan, zgodnie z brzmieniem art. 14 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, sporządza się w celu ustalenia przeznaczenia terenów oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy. Dopiero miejscowy plan jest aktem prawa miejscowego, co wskazuje na to, że musi on — w przeciwieństwie do zapisów studium — posiadać precyzyjne, jednoznaczne, możliwe do wyegzekwowania ustalenia wyrażone w formie nakazów, zakazów i dopuszczeń.

W żadnym przypadku, jak wywodziła skarżąca, "zgodność" planu miejscowego ze studium nie może oznaczać dokładnego odwzorowania i przepisania (przerysowania) ustaleń ze studium do planu - sprzeciwia się temu nie tylko zakres regulacji czy skala obydwu dokumentów, lecz przede wszystkim wykładnia celowościowa przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jednoznacznie wskazująca na miejsce obu dokumentów w polityce przestrzennej gminy. Zgodność planu ze studium polega więc na uszczegółowieniu planem kierunku polityki przestrzennej zawartej w studium (wyrok z dnia 7 marca 2012 roku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, IV SA/Po 4/12).

Skarżąca wskazała, że Wojewoda stwierdzając nieważność części planu miejscowego zmienił tym samym ustalenia pozostałej części planu. Spowodowało to ograniczenie prawa własności mieszkańców obszaru objętego planem pozbawiając ich możliwości lokalizacji siedlisk na terenach rolniczych nie dając w zamian rekompensaty w postaci zwiększenia możliwości inwestycyjnych na terenach o przeznaczeniu mieszkaniowo-usługowym. Wojewoda tym rozstrzygnięciem nadzorczym wszedł w rolę interpretatora polityki miasta, pozbawiając Radę Miasta władztwa planistycznego.

W odpowiedzi na skargę Wojewoda wniósł o jej oddalenie podtrzymując stanowisko wyrażone w zaskarżonym rozstrzygnięciu nadzorczym. Ustosunkowując się do zarzutów skargi Wojewoda wyjaśnił, że analiza postanowień uchwały objętej rozstrzygnięciem nadzorczym oraz Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Miasta G. wykazała, że zachodzą różnice w przebiegu granicy pomiędzy obszarami o różnym przeznaczeniu w obu aktach planistycznych, bowiem część terenów przeznaczonych w planie pod zabudowę mieszkaniowo - usługową oznaczona jest w Studium jako użytki rolne.

Ponadto, teren objęty przedmiotowym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z ryc. 1 Studium, znajduje się w dzielnicy oznaczonej symbolem 16 - "O. i O2.", toteż zasadnym było odniesienie się do postanowień dotyczących tego właśnie obszaru. Wojewoda zwrócił uwagę na zapis, według którego "Południowa część O. O2. ma charakter rolniczy, który powinien być utrzymany ze względu na wysoką jakość rolniczej przestrzeni produkcyjnej oraz niekorzystne warunki zamieszkania" (str. 29-wersja elektroniczna Studium). Dodatkowo wskazał także na treść znajdującą się w dziale III w punkcie 12.1.5. Studium, zatytułowanym "Kierunki i zasady kształtowania rolniczej i leśnej przestrzeni produkcyjnej". Określono w nim zasady polityki miasta wobec rolniczej przestrzeni produkcyjnej, stwierdzając w punkcie pierwszym "trwałe przeznaczenie na cele rolnicze i ochronę przed zainwestowaniem miejskim dużych kompleksów użytków rolnych w obrębie Ż. G. : na południe od linii wyznaczonej w studium na terenie O. D., O2., R. i B. (...)"

Podkreślono, że zgodnie z zapisami Studium, "tereny Ż. nie zapewniają dobrych warunków dla

mieszkalnictwa ze względu na wilgotny klimat, zagrożenie powodziowe, złe warunki geotechniczne, a kosztowne systemy infrastruktury i wysokie walory agroekologiczne uzasadniają wyłączenie ich z miejskiej zabudowy. Na obszarze O2. sankcjonuje się również istniejące ogrody działkowe i użytki rolne z możliwością przekształceń terenów rolniczych w ogrody działkowe, co nada im dodatkowe walory ekonomiczne i może stanowić rezerwę dla likwidowanych ogrodów w innych częściach miasta" (str. 91 - wersja elektroniczna Studium). Po przeanalizowaniu powyższych postanowień, z uwzględnieniem celów i kierunków oraz części graficznej Studium, organ nadzoru stwierdził naruszenie zasad sporządzania planu, a zatem niezasadne jest twierdzenie, że Wojewoda skupił się jedynie na porównywaniu obu tych rysunków (części graficznej planu oraz studium) pomijając część tekstową Studium, w której są zawarte główne cele polityki przestrzennej miasta. Ponadto, według Wojewody literalna wykładnia wyeksponowanego przez skarżącego fragmentu Studium, zgodnie z którym "przeznaczenie dominujące nie oznacza ustalenia na danym obszarze wyłączności ani nawet konkretnego, mierzalnego udziału tytułowego przeznaczenia wśród innych występujących na tym obszarze, choć zwykle będzie ono przeważać ilościowo", w oderwaniu od zapisów szczegółowych prowadziłyby do sytuacji, w której organ stanowiący mógłby dowolnie kształtować przeznaczenie każdego terenu, co nie skutkowałoby w ocenie skarżącej naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego. W konsekwencji przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym odnoszące się do istoty studium oraz jego miejsca w systemie zagospodarowania przestrzennego nie miałyby swojego odzwierciedlenia w rzeczywistym kształtowaniu gospodarki na danym obszarze, co zgodnie z przyjętym orzecznictwem jest niedopuszczalne (vide: wyrok WSA w Łodzi z dnia 27 listopada 2012 r., sygn. akt II SA/Łd 394/12, wyrok NSA z dnia 6 sierpnia 2009 r., sygn. akt II OSK 1250/08, wyrok NSA z dnia 30 października 2008 r., sygn. akt II OSK 1294/07).

Wojewoda uznał również za niezasadne twierdzenie, że linie rozgraniczające tereny o różnych funkcjach dominujących na rysunku Studium nie są liniami rozgraniczającymi w rozumieniu planu zagospodarowania przestrzennego, w związku z różnym zakresem opracowania i skalą rysunków. W powyższej kwestii organ nadzoru zgadza się z poglądem wyrażonym w wyroku NSA z dnia 23 października 2012 r. (sygn. akt II OSK 1825/12), zgodnie z którym "nieuzasadnione jest powoływanie się (...) na fakt przesunięcia granic terenu, jako będący następstwem zastosowania map o różnej skali (...). Zastosowanie map różnej skali niewątpliwie może stwarzać problemy w zakresie prawidłowego określenia granic terenów, bowiem kreska o określonej grubości, użyta na mapie w skali 1:25000, będzie miała (przy jej mechanicznym odwzorowaniu) grubość większą na mapie o skali 1:2000 (zajmować będzie większy teren). Tym samym nie jest pożądane stosowanie w tym przypadku prostego przeskalowania map. Nie oznacza to jednak, iż organ może dowolnie przesuwąć granice terenów powołując się na różne skale map i przysługujące mu władztwo planistyczne. W takim wypadku (map o różnych skalach) organ może poruszać się w zakresie grubości linii użytej w mapie o skali 1:25000, która na mapie o skali 1:2000 będzie miała większą grubość. Zdaniem NSA granice poszczególnych terenów określone w Studium i później przyjęte w planie, mają być jak najbardziej ze sobą zbieżne." Powyższe znajduje zastosowanie również w przedmiotowej sprawie w szczególności z uwagi na fakt, że "rozszerzenie" terenów przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniowo - usługową na tereny oznaczone w studium jako użytki rolne nie miało związku z grubością linii rozgraniczającej różne przeznaczenie gruntu.

Organ nadzoru nie podzielił również poglądu, że plan miejscowy zawiera nie tylko uszczegółowienie ustaleń zawartych w studium, ale także jego rozszerzenie. Faktem jest, że studium nie ma mocy aktu powszechnie obowiązującego, nie jest zatem aktem prawa miejscowego, lecz jako akt planistyczny określa politykę przestrzenną gminy i bezwzględnie wiąże organy gminy przy sporządzaniu

miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Określone obszary gminy mogą być zatem 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. Plan zagospodarowania przestrzennego ma stanowić uszczegółowienie zapisów zawartych w studium, a nie ich dowolną interpretację czy wręcz całkowitą zmianę, na potwierdzenie czego przywołano orzeczenie sądu administracyjnego.

Ograniczenie w postaci zakazu lokalizacji siedlisk na terenach rolniczych uchwaliła Rada Miasta, argumentując zastosowanie takiego rozwiązania rekompensatą w postaci zmiany części terenów rolnych na obszary o przeznaczeniu mieszkaniowo - usługowym, wbrew wcześniejszym ustaleniom Studium. Dodatkowo organ nadzoru zwrócił uwagę, że zgodnie z uzasadnieniem do uchwały, jak również przywołanym w skardze argumentem, celem przedmiotowego planu miejscowego było ograniczenie rozlewania się zabudowy na tereny rolnicze. Trudnym zatem do zaakceptowania jest pogląd, że wprowadzenie w uchwale planistycznej dla terenów rolniczych możliwości zabudowy, nawet w ramach "rekompensaty" za ograniczenie wprowadzone na sąsiednich kartach terenu, jest realizacją powyższego postulatu.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. Nr 153, poz. 1269 ze zm.), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości m.in. przez kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej (§ 2 art. 1 ustawy). Na podstawie art. 3 § 2 pkt 7 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2012 r. poz. 270 ze zm.), dalej zwana p.p.s.a., sąd administracyjny jest właściwy do kontroli zgodności z prawem aktów nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego. Legalność aktów nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego badana jest tak pod względem formalnym, jak i materialnoprawnym. Zgodnie z art. 148 p.p.s.a. sąd administracyjny uwzględniając skargę jednostki samorządu terytorialnego na akt nadzoru uchyla ten akt.

Przeprowadzona według powyższych kryteriów kontrola legalności zaskarżonego w niniejszej sprawie rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody wykazała, że podjęto je z naruszeniem prawa, które miało wpływ na wynik sprawy.

Kwestionowane rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewoda podjął realizując przysługujące mu ustawowe kompetencje do kontroli zgodności z prawem uchwał organów samorządu gminy wynikające z art. 85 i art. 86 w zw. z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. samorządzie gminnym (Dz.U. 2013 r., poz. 594 ze zm.). Analizując treść uchwały Rady Miasta w sprawie miejscowego planu Wojewoda uznał, że część jej postanowień jest sprzeczna z obowiązującym Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta G. przyjętym uchwałą Rady Miasta Nr [...] z dnia 20 grudnia 2007 r., albowiem tereny w Studium przewidziane dla realizacji funkcji rolniczej przeznaczone zostały w planie pod zabudowę mieszkaniowo-usługową.

W ocenie Sądu, stanowisko Wojewody zawarte w zaskarżonym rozstrzygnięciu nadzorczym nie jest trafne.

Punktem wyjścia do analizy tej kwestii jest wskazanie przepisów prawa mających zastosowanie w przedmiotowej sprawie.

Zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2012 r., poz. 647 ze zm.), dalej jako u.p.z.p., studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego sporządzane jest w celu określenia polityki przestrzennej gminy, w tym lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego. Studium jest aktem polityki wewnętrznej gminy, w którym z jednej strony określa się uwarunkowania zagospodarowania przestrzennego gminy (m.in. geograficzne, demograficzne, przyrodnicze, ekonomiczne), a z drugiej strony określa długofalową politykę przestrzenną gminy. Nie jest to akt prawa miejscowego (art. 9 ust. 5), jednakże jego ustalenia są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych (art. 9 ust. 4). W toku całej procedury planistycznej projektowane rozwiązania poddawane są analizie w świetle zapisów studium. Zgodnie bowiem z art. 15 ust. 1 u.p.z.p. 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. Natomiast na końcowym etapie procedowania, w myśl art. 20 ust. 1 u.p.z.p., plan miejscowy uchwała rada gminy po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium.

Kluczową dla rozstrzygnięcia sprawy kwestią była zatem ocena czy wprowadzenie funkcji mieszkaniowo – usługowej na terenie oznaczonym na rysunku Studium kolorem żółtym i przewidzianym pod funkcję użytków rolnych narusza ustalenia Studium, czy też w świetle tego aktu przyjęcie takiego rozwiązania było dopuszczalne.

Zdaniem Sądu analiza części tekstowej Studium w powiązaniu z jego rysunkiem pozwala uznać, że takie rozwiązanie było możliwe. Przywołane w uzasadnieniu skargi Gminy postanowienia tekstu Studium wskazują, że Rada uchwalając ten akt dopuściła i przewidziała możliwość pewnej korekty granic poszczególnych terenów. Wobec szczegółowego przytoczenia treści wniesionej w sprawie skargi zbędne jest ponowne przywoływanie zacytowanych fragmentów Studium, nie mniej jednak na uwagę zasługuje fragment zawarty na stronie 6 Studium objaśniający jak należy rozumieć jego oznaczenia graficzne. Wyraźnie dopuszczono możliwość określenia dopiero w planie konkretnego przeznaczenia danego terenu pod określoną funkcję. Argumentacja skargi w tym zakresie jest zasadna i przekonująca. Podkreślenia wymaga, że w rozpatrywanej sprawie nie chodziło o zmianę przeznaczenia całego dość znacznego obszaru przeznaczonego zgodnie z rysunkiem Studium pod funkcję użytków rolnych (vide: k. 32 akt sądowych), a jedynie o niewielki pas obszaru położony między linią "granice obszarów przekształceń i rehabilitacji" a linią "strefa ochrony pośredniej ujęć wody" oddzielający duże obszarowo tereny zabudowy mieszkaniowo – usługowej od obszarów rolnych. Co istotne w sprawie, a co nie zostało przez obie strony niniejszego sporu, odpowiednio dostrzeżone to fakt, iż przeznaczenie spornej części obszaru w planie pod funkcję mieszkaniowo – usługową nastąpiło w rozpatrywanej sprawie w wyniku uwzględnienia uwag zgłoszonych przez właścicieli działek położonych na tym obszarze. Zdaniem Sądu, okoliczność ta w zasadzie ma znaczenie decydujące dla oceny kontrolowanego rozstrzygnięcia nadzorczego, albowiem w ocenie Sądu usprawiedliwiałaby ona działania Rady także wówczas gdyby pomiędzy rozwiązaniami planu i Studium występowała wyraźna sprzeczność spowodowana uwzględnieniem uwag. Nie ulega wątpliwości, że uchwalając Studium i uchwalając plan Rada musi uwzględniać uwarunkowania wynikające z prawa własności. Procedura uchwalania obu tych aktów przewiduje możliwość zgłaszania uwag przez właścicieli poszczególnych terenów, jednak dopiero w procedurze uchwalania planu dla mniejszego obszarowo terenu Rada ma możliwość szczegółowego rozważenia interesów poszczególnych grup społecznych. Wynika to z charakteru obu tych aktów. Uchwalając studium Rada kieruje się przede wszystkim uwarunkowaniami wymienionymi w art. 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, natomiast uchwalając plan rozstrzyga o szczególnych warunkach zagospodarowania

poszczególnych działek, ograniczeniach w ich użytkowaniu, w tym i o zakazie zabudowy stosownie do art. 15 ust. 2 pkt 11 tej ustawy. Przeznaczenie nieruchomości w studium pod funkcję rolniczą nie uniemożliwia Radzie zmiany tej funkcji w planie na skutek uwzględnienia uwagi. Stanowisko, że zgłoszona uwaga nie może być uwzględniona wyłącznie z powodu rozwiązania przyjętego w studium nie byłoby uprawnione. Także nieuprawnione byłoby przyjęcie, że przed ewentualnym uwzględnieniem uwagi zgłoszonej do planu Rada obligowana jest do zmiany rozwiązania przyjętego w studium. Z powyższego wynika, że sprzeczność rozwiązań planistycznych w studium i planie, ale spowodowana uwzględnieniem uwagi zgłoszonej do planu nie może skutkować przyjęciem, że plan narusza postanowienia studium w rozumieniu art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Takie "naruszenie" studium spowodowane uwzględnieniem uwagi w procedurze uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest w ocenie Sądu usprawiedliwione. Trudno wymagać, aby uwzględnienie uwagi na etapie procedury uchwalania miejscowego planu wymuszało konieczność zmiany studium tylko i wyłącznie w celu zachowania spójności tych dwóch aktów. W rozpatrywanej sprawie częściowa zmiana przeznaczenia gruntów oznaczonych w pierwotnej wersji projektu planu jako RO i przeznaczonych pod funkcje użytków rolnych nastąpiła właśnie z inicjatywy właścicieli tych terenów. Wskazuje na to dokumentacja planistyczna, a także załącznik nr 2 do uchwały z dnia 31 października 2013 r. Kwestionując zatem przyjęte przez Radę rozwiązania planistyczne w postanowieniach zawartych w § 3 ust. 1,2,4,5, § 7, § 10, § 13 oraz § 16 jako niezgodne ze Studium Wojewoda powinien wykazać, że Rada nie miała podstaw do uwzględnienia uwag zawartych w załączniku nr 2 do planu, a odnoszących się do pasa terenu położonego pomiędzy liniami oznaczonymi na rysunku planu jako "granice obszarów rehabilitacji istniejącej zabudowy i infrastruktury technicznej" i "strefa ochronna ujęć wody – pośrednia". Tymczasem lektura wniesionych uwag do pierwszego z projektów planu i załącznika nr 2 do uchwały wskazuje, że ich uwzględnienie przez Radę było uzasadnione.

Niezależnie od powyższego, analiza części tekstowej Studium pozwala uznać, że Rada uprawniona była do przeznaczenia w/w terenu pod zabudowę mieszkaniowo – usługową i takie przeznaczenie nie naruszało ustaleń Studium. Należy zauważyć, że obszar objęty planem zidentyfikowany jako obszar dzielnicy O. znajduje się w jednostce urbanistycznej Ś. W pkt 12.1.1. studium (s. 91) wskazano, że rozwój przestrzenny miasta będzie utrzymany w granicach terenów przeznaczonych w dotychczasowych dokumentach planowania przestrzennego na cele budowlane w dzielnicach ukształtowanych, tj. w Ś., W., O3. i P., oraz w dzielnicach rozwojowych, czyli w dzielnicach P. i Z. Najważniejsze wolne przestrzenie inwestycyjne znajdują się w Ś. i są to tereny o najwyższych walorach lokalizacyjnych. Są przeznaczone pod funkcje usługowe i mieszkaniowe. W pozostałych starych dzielnicach dolnego tarasu wolne przestrzenie będą wypełniane – obok mieszkalnictwa – obiektami usługowymi, wciąż niezrealizowanymi mimo wieloletniego uwzględniania ich w planach. Zrównoważony rozwój istniejących struktur ma polegać między innymi na odchodzeniu od układów monofunkcyjnych i przede wszystkim wzbogacaniu funkcjonalnym osiedli mieszkaniowych, rewitalizacji substandardowych osiedli i zespołów mieszkaniowych dzięki ich modernizacji lub likwidacji i udostępnienia uwolnionych terenów pod nową zabudowę, zachowaniu i kultywowaniu lokalnej tożsamości kulturowej poszczególnych zespołów, osiedli i dzielnic.

Na stronie 276 studium w aneksie nr 25 zatytułowanym "Zestawienie obszarów wymagających rehabilitacji" wskazano w pkt 1 dzielnicę O. i O2. Lektura pkt 18.2 studium (s. 125-126) wyjaśnia, że obszary wymagające rehabilitacji to obszary postępującej dekapitalizacji zabudowy, przestrzeni urbanistycznej i infrastruktury technicznej, na których powinna być zachowana dotychczasowa funkcja. Na obszarach tych zauważalne jest także ograniczanie działalności gospodarczej, niski poziom

przedsiębiorczości wśród mieszkańców, nasilanie się problemów społecznych, obniżenie bezpieczeństwa mienia i ludzi. Polityka rehabilitacji polega na likwidacji zidentyfikowanych problemów. Jest prowadzona przede wszystkim w odniesieniu do problematyki technicznej, a także społecznej, gospodarczej lub przestrzennej. Prowadzone działania naprawcze muszą prowadzić do trwałej odnowy obszaru poprzez poprawę jakości życia mieszkańców, stanu środowiska i zabudowy. Najważniejsza w procesie rehabilitacji jest poprawa warunków życia mieszkańców oraz zachowanie zabudowy i funkcji głównej terenu, nawet wtedy gdy całkowite wyburzenie i wprowadzenie nowej zabudowy byłyby tańsze. Do działań o charakterze rehabilitacyjnym zalicza się działania o bardzo zróżnicowanym zakresie, takie jak rewaloryzacja zabudowy i terenów zielonych o wartościach architektonicznych i znaczeniu historycznym, remonty, renowacje i modernizacje lub wyburzenia pozostałej zabudowy, poprawa funkcjonalności i estetyki przestrzeni publicznej, remonty i modernizacje infrastruktury technicznej, poprawa funkcjonalności ruchu kołowego i pieszego. W wypadku dzielnic mieszkaniowych zagrożonych degradacją mogą być prowadzone działania w zakresie odnowy społecznej lub gospodarczej.

Objęcie obszaru dzielnicy O., której dotyczy kwestionowany plan, działaniami rehabilitacyjnymi nastawionymi na poprawę jakości życia mieszkańców oraz zachowanie dotychczasowej funkcji uzasadnia rozwiązania planistyczne zakwestionowane przez Wojewodę, umożliwiające na terenach 001, 004, 007 i 010 zabudowę mieszkaniowo-usługową. Wyjście tej funkcji w planie poza jej granice określone w studium, ale wyłącznie do nieprzekraczalnej linii w postaci granicy strefy ochrony pośredniej ujęć wody, miało wyłącznie na celu umożliwienie właścicielom działek znajdujących się na wskazanych terenach uzupełnienie istniejącego sposobu ich zagospodarowania. Dopuszczono zatem możliwość poszerzenia istniejącej zabudowy mieszkaniowej i usługowej, ale wyłącznie w zakresie ograniczonym do budynków jednomieszkaniowych i obiektów usługowych o powierzchni sprzedaży poniżej 400 m². Przyjęte rozwiązania planistyczne są wyrazem uwzględnienia w planowaniu przestrzennym interesów właścicieli nieruchomości, które w myśl dyspozycji art. 1 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p. uchwałodawcy winni brać pod uwagę. Z kolei treść uzasadnienia do uchwały w sprawie uchwalenia studium potwierdza, że działania te podyktowane były również potrzebami interesu publicznego wyrażającego się w konieczności przedsięwzięcia kroków mających na celu zatamowanie nasilającej się tendencji mieszkańców G. do przesiedlania się do gmin ościennych i tym samym odpływowi podatników z G.

Zgodzić należy się z Wojewodą, że w pkt 12.1.5. studium określono, że trwale przeznacza się na cele rolnicze i chroni przed zainwestowaniem miejskim duże kompleksy użytków rolnych w obrębie Ż. G.: na południe od linii wyznaczonej w studium na terenie O. D., O2., R. i B. (z wyjątkiem działki nr [...] przy ul. Z.) oraz na Wyspie S., na południe od głównego kanału melioracyjnego, równoległego do ulic T. i B. Tak ustalonej ochronie gruntów rolnych zlokalizowanych na wschód od ulicy Ż. w dzielnicy O. nie narusza ustalone w planie przeznaczenie terenów oznaczonych nr 001, 004, 007 i 010. Trwałe przeznaczenie na cele rolnicze i ochrona przed zainwestowaniem miejskim dotyczy bowiem dużych kompleksów użytków rolnych m.in. w dzielnicy O. D., do których nie można zakwalifikować części obszarów oznaczonych w planie nr 001, 004, 007 i 010. Przewidziane w odniesieniu do wskazanych terenów przeznaczenie mieszkaniowo-usługowe w ograniczonym znacznie w planie rozmiarze, w żadnym razie nie kłóci się z wyznaczonym w studium trwałym zagospodarowaniem rolnym terenów znajdujących się po wschodniej stronie granicy strefy ochrony pośredniej ujęć wody.

W studium w rozdziale III "Kierunki" pkt 12.2.1. "Kształtowanie się struktury przestrzennej dzielnic – Ś." (s. 92) przewidziano, że zainwestowane tereny Ż. wypełnią się zabudową mieszkaniową,

mieszkaniowo-usługową i usługowo-przemysłową. Podkreślenia wymaga kolejny zapis studium stanowiący, że dla obszaru O. D. ogranicza się zabudowę na wschód od zabudowy przyulicznej wzdłuż ul. Ż.. Ograniczenie zabudowy nie oznacza całkowitego jej wyeliminowania. W języku polskim słowo "ograniczać" oznacza spowodować zmniejszenie czegoś, zacieśnienie zakresu czegoś, zredukować, uszczuplić (M. Szymczak [red.] Słownik Języka Polskiego, L-P, PWN Warszawa 2002, s. 475). Powyższy zapis zatem nie oznacza całkowitego zakazu zabudowy, w szczególności w tej części O. D., która jest już zainwestowana mieszkaniowo i usługowo.

Konfrontacja rysunku studium i zapisów jego części tekstowej prowadzi do wniosku, że w zgodzie z polityką przestrzenną gminy ustaloną w studium, dopuszczono w planie zabudowę mieszkaniową i usługową w szcątkowym zakresie, w sposób marginalny uzupełniającą dotychczasowy sposób zagospodarowania. Realizacja funkcji mieszkaniowo-usługowej jako uzupełnienia dotychczasowego sposobu zagospodarowania nie zagrazi sąsiadującym z nią terenom o wyłącznym przeznaczeniu rolnym. Wobec tego bez szkody dla potrzeb gospodarki rolnej gmina mogła zaspokoić w ten sposób interesy właścicieli nieruchomości dotychczas zainwestowanych mieszkaniowo i usługowo.

Zatem badając nie tylko rysunek studium, na którym to oparł się organ nadzoru, lecz także konkretne zapisy w tekście studium, należy przyjąć, że przeznaczenie w planie miejscowym terenów oznaczonych symbolem 001-M/U31, 004-M/U31, 007-M/U31 i 010-M/U31 nie narusza ustaleń Studium.

Uwzględniając powyższą argumentację Sąd, na podstawie art. 148 p.p.s.a., uchylił zaskarżone rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody.

Na podstawie art. 200 p.p.s.a. Sąd zasądził od Wojewody na rzecz Gminy Miasta kwotę 480 zł tytułem zwrotu kosztów postępowania, na które składają się koszty zastępstwa procesowego ustalone na podstawie § 14 ust. 2 pkt 1 lit. c w zw. z § 2 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego ustanowionego z urzędu (tj.: Dz.U. z 2013 r., poz. 490).