

II SA/Bk 5/19, Tryb zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. - Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku

LEX nr 2687985

Wyrok

Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku

z dnia 6 czerwca 2019 r.

II SA/Bk 5/19

Tryb zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego.

TEZA aktualna

Każdy indywidualny przypadek zmiany aktu planistycznego powinien być rozpatrywany odrębnie, z uwzględnieniem jego szczególnych cech. Tym bardziej jest to istotne w przypadku studium (zmiany studium), które nie jest aktem normatywnym wymagającym zastosowania szczegółowo opisanych technik legislacyjnych, ale jest aktem polityki wewnętrznej, który organy planistyczne różnie redagują.

UZASADNIENIE

Skład orzekający

Przewodniczący: Sędzia WSA Marek Leszczyński.

Sędziowie Asesor sądowy, WSA: Elżbieta Lemańska (spr.), Małgorzata Roleder.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 6 czerwca 2019 r. sprawy ze skargi J. K. i W. K. na uchwałę Rady Miasta W. M. z dnia (...) września 2018 r. nr (...) w sprawie uchwalenia zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta W. M.

I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części graficznej, tj. w zakresie obejmującym:

1. oznaczenie symbolem "GKPn-23" korytarza ekologicznego "P. D. N. - D. G. N." na legendzie Załącznika nr 2 "Uwarunkowania zagospodarowania przestrzennego" oraz na legendzie Załącznika nr 3 "Kierunki zagospodarowania przestrzennego" do zaskarżonej uchwały;

2. oznaczenie symbolem "ZL" na Załączniku nr 3 "Kierunki zagospodarowania przestrzennego" do zaskarżonej uchwały w odniesieniu do terenu działki nr (...);

II. oddala skargę w pozostałym zakresie;

III. zasądza od Miasta W. M. solidarnie na rzecz skarżących J. K. i W. K. kwotę 493, 90 zł (czterysta dziewięćdziesiąt trzy złote dziewięćdziesiąt groszy) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie faktyczne

Rada Miasta W. w dniu (...) września 2018 r. podjęła uchwałę nr (...) w sprawie zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta W., przyjętego

uchwałą nr (...) z dnia (...) grudnia 2001 r. Załącznikami do zmiany Studium są: Załącznik Nr 1 - tekst jednolity Studium; Załącznik Nr 2 - uwarunkowania zagospodarowania przestrzennego, skala 1:10 000; Załącznik Nr 3 - ujednolicony rysunek Studium - kierunki zagospodarowania przestrzennego, skala 1:10 000; Załącznik Nr 4 - rozstrzygnięcie o sposobie rozpatrzenia uwag do zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta W.

Skargę na uchwałę w sprawie zmiany Studium złożyli do sądu administracyjnego J. i W. K. Zarzucili naruszenie:

1. art. 10 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 1 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2018 r. poz. 1945 z późn. zm.), dalej: ustawa planistyczna, poprzez nieuwzględnienie aktualnej granicy korytarza ekologicznego D., uwzględnionego na aktualnej Mapie korytarzy ekologicznych z 2012 r., a w konsekwencji błędne uwzględnienie w części graficznej zaskarżonej uchwały nieaktualnej granicy korytarza ekologicznego (według nieaktualnej Mapy korytarzy ekologicznych z 2005 r.) i wrysowanie przebiegu granicy korytarza ekologicznego w obszar działki ewidencyjnej nr (...) stanowiącej ich własność;

2. art. 10 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 1 ust. 2 pkt 6 i 7 oraz art. 3 ust. 1 ustawy planistycznej przez podjęcie przez organ arbitralnej decyzji o przeznaczeniu części działki nr (...) położonej w obrębie miasta W. na obszary leśne (ZL), w sytuacji gdy takie rozstrzygnięcie jest sprzeczne z jej dotychczasowym przeznaczeniem, zagospodarowaniem i uzbrojeniem terenu, nie uwzględnia walorów ekonomicznych nieruchomości, a także narusza prawo własności skarżących w zakresie, w jakim planują przeznaczyć nieruchomość na cele zabudowy mieszkaniowo - usługowej;

3. art. 1 ust. 4 pkt 4 lit. b ustawy planistycznej, poprzez wyznaczenie nowych obszarów do zabudowy na terenie charakteryzującym się dużo niższym stopniem przygotowania do zabudowy niż działka nr (...).

Skarżący wniesli o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości, ewentualnie w części dotyczącej przeznaczenia działki nr (...) na obszary leśne (ZL) i naniesienia w granicach działki granicy korytarza ekologicznego GKPN-23 (...).

W uzasadnieniu zarzutów skargi wyjaśniono w sposób następujący:

- działka nr (...) o powierzchni 39, 5838 ha została nabyta przez skarżących w 2001 r. od Agencji Mienia Wojskowego z zamiarem przeznaczenia w całości pod zabudowę mieszkaniowo - usługową z uwagi na atrakcyjne położenie w granicach Miasta W. Działka od północy (od strony wsi Z.) oraz od południa (ulica (...)) graniczy z nowo powstałymi osiedlami domów jednorodzinnych. W pobliżu znajdują się tereny przemysłowe i usługowe (sala bankietowa z częścią hotelową i SPA). Wzdłuż nieruchomości biegnie asfaltowa droga gminna relacji Z. - W. wraz ze ścieżką rowerową. Bliskość osiedli mieszkaniowych utrudnia zabiegi agrotechniczne, w szczególności nawożenie gnojowicą;
- według zaskarżonej uchwały działka znalazła się w części w strefie oznaczonej symbolem MNU (zabudowa mieszkaniowo - usługowa), w części w strefie ZL (obszar leśny). W granicach działki naniesiono granicę korytarza ekologicznego GKPN-23 (...);
- na etapie konsultacji zaskarżonej uchwały skarżący wnosili, aby działkę w części przeznaczono pod zabudowę mieszkaniową wielorodzinną a w pozostałej części pod

zabudowę mieszkaniowo - usługową (wskazali na pisma z dnia (...) września 2017 r., z dnia (...) października 2017 r. wraz z kopią załącznika graficznego) oraz wnosili o wyeliminowanie obszaru oznaczonego symbolem ZL z granic działki (wskazali na pismo z dnia (...) maja 2018 r.);

- skarżący występowali również do różnych organów o wyjaśnienie przyczyn poprowadzenia przez ich działkę granic korytarza ekologicznego. W odpowiedzi na zapytania otrzymali: odpowiedź mailową z dnia (...) sierpnia 2018 r. Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w B., delegatura w Ł., zgodnie z którą działka nr (...) znajduje się poza granicami jakiegokolwiek korytarza ekologicznego; wyjaśnienie P. Biura Planowania Przestrzennego w B. z dnia (...) lipca 2018 r., zgodnie z którym "tut. organ nie podejmował żadnych decyzji ani postanowień w sprawie przeznaczenia ww. nieruchomości" oraz z dnia (...) sierpnia 2018 r., zgodnie z którym autorzy projektu zmiany Studium "nie dokonali korekty granic korytarza stosownie do uwarunkowań terenowych. Dokonując korekty wskazanym byłoby wykorzystać zaktualizowany w 2012 r. "Projekt korytarzy ekologicznych łączących Europejską Sieć Natury 2000 w Polsce", jeszcze z precyzyjniejszym uszczegółowieniem granicy korytarza";

- w dniu (...) sierpnia 2018 r. wnieśli uwagi do projektu Studium, w których wskazali błąd odzwierciedlenia korytarza ekologicznego oraz wnioskowali o wyłączenie ich działki z obszaru korytarza, wyeliminowanie z obszaru ich działki obszaru o symbolu ZL oraz przeznaczenie działki w całości pod budownictwo wielorodzinne.

Skarżący zwrócili uwagę, że treść zaskarżonej uchwały została zamieszczona na stronie internetowej BIP Urzędu Miasta W. wraz z załącznikami w dniu (...) listopada 2018 r., po ich telefonicznej interwencji.

Zdaniem skarżących, doszło do naruszenia ich interesu prawnego. Zmieniono dotychczasowe przeznaczenie działki. Tymczasem zakupili ją w celach realizacji inwestycji mieszkaniowo - usługowej i na ten cel zaciągnęli kredyt. Wrysowanie na terenie działki obszaru o symbolu ZL (obszar leśny), podczas gdy teren ten jest obecnie utrzymany w dobrej kulturze rolnej i mógłby zostać wykorzystany na cele mieszkaniowe, powoduje brak jakiejkolwiek możliwości zabudowy tego obszaru w przyszłości (wskazali ustalenia na s. 129 części tekstowej zmiany Studium, w których znajduje się również, jak wskazali, odwołanie do przepisów odrębnych o lasach). Podobnie poprowadzenie korytarza ekologicznego przez teren działki i ustalenia dotyczące zagospodarowania terenu korytarza uniemożliwiają realizację planów inwestycyjnych skarżących, tym bardziej że treść Studium determinuje treść przyszłego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wskazali, że uwzględnienie nieaktualnych granic korytarza ekologicznego nie mogło być wynikiem uzgodnień z Zarządem Województwa P., bowiem nie przedstawiono żadnego aktu prawnego bądź rozstrzygnięcia nakazującego takie postępowanie. Negatywne postanowienia Zarządu odwołujące się do nieaktualnej mapy korytarzy ekologicznych z 2005 r. mogły być przez organ planistyczny gminny zaskarżone, z której to możliwości nie skorzystano. Nie poinformowano również skarżących o treści tych uzgodnień. Gorzej potraktowano ich działkę niż nieruchomości sąsiednie, które przeznaczono pod zabudowę mieszkaniową wielorodzinną, mimo że nie mają bezpośredniego dostępu do żadnej utwardzonej drogi publicznej. Tymczasem działka skarżących jest z dwóch stron otoczona zabudową mieszkalną, a to zmniejszyłoby koszty doprowadzenia mediów do potencjalnych inwestycji

W odpowiedzi na skargę organ wniosł o jej oddalenie. Wskazał, że zgodnie z art. 9 ust. 2 ustawy planistycznej, obowiązkiem organu planistycznego przy sporządzaniu Studium było uwzględnienie treści Planu Zagospodarowania Województwa P. przyjętego przez Sejmik Województwa P. uchwałą z dnia (...) maja 2017 r. nr (...). Z rozdziałów tego Planu o numerach 4.3.2 (4.3.2.9) "Główne korytarze ekologiczno - migracyjne regionalnej sieci ekologicznej" wynika, że korytarz GKPN-23A (...) został zaliczony do głównych korytarzy ekologiczno - migracyjnych w województwie p. Organ powołał się na treść części Planu oznaczonych jako 6.4.1.1, 6.4.1.2, 6.4.1.3 i wskazał, że wynika z nich konieczność ochrony korytarzy ekologicznych oraz zachowania ich ciągłości. Nadmieniał, że Plan pochodzi z 2017 r., jednak nie uwzględnia korytarza GKPN-5A D. ustanowionego w roku 2012. Mimo to ustalenia Planu są wiążące dla organu sporządzającego Studium. Zarząd Województwa dopiero za trzecim razem uzgodnił projekt zmiany Studium, po wprowadzeniu zmian uwzględniających jego wytyczne eliminujących zabudowę z granic korytarza ekologicznego, za wyjątkiem terenów przy północnej granicy miasta, w tym na działce nr (...).

Jak wskazał organ, dla działki nr (...) obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego miasta W. (uchwała nr (...) Rady Miasta W. z dnia (...) sierpnia 2002 r.), w którym działka w całości jest przeznaczona pod tereny rolnicze (R-RZ) z całkowitym zakazem zabudowy na całej powierzchni. W zaskarżonej zmianie Studium działka nr (...) o powierzchni 39, 58 ha została przeznaczona: pod zabudowę mieszkaniową wielorodzinną - 0,97 ha, pod zabudowę mieszkaniowo-usługową - 25, 13 ha, pod obszary leśne - 13,48 ha. Skarżący w piśmie z dnia (...) stycznia 2012 r. wnioskowali o przeznaczenie działki pod zabudowę mieszkaniową z dopuszczeniem usług dla ludności, co uwzględniono w zmianie Studium. Projektowane funkcje obszarów są wynikiem konsensusu pomiędzy wszystkimi wymaganiami. Uwzględniają szerzej rozumiane wymagania ładu przestrzennego (art. 2 pkt 1 ustawy planistycznej) oraz uwzględniają treść art. 1 ust. 2 tej ustawy, nie zawężając ich wyłącznie do zamiarów skarżących. Przeznaczenie części działki na obszar leśny nie ogranicza dotychczasowego użytkowania rolnego, a tym samym nie ogranicza prawa własności. Przeznaczenie w Studium kolejnych obszarów pod zabudowę nie jest możliwe, gdyż nie uwzględnia potrzeb i możliwości rozwoju gminy. Nie są również prowadzone żadne prace nad miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Po analizie zgłoszonych do projektu Studium uwag, organ planistyczny rozdysponował nowe tereny pod zabudowę starając się uczynić to proporcjonalnie i w miarę możliwości. Dla skarżących przeznaczenie mieszkalno - usługowe wprowadzono na prawie 2/3 powierzchni ich działki, zaś możliwość jej zabudowy zgodnie ze zmianą Studium pokryje koszt zakupu działki, w tym koszt kredytowania, zwłaszcza że działka do tej pory nie była przeznaczona pod zabudowę. Skarżący zmienili także swój pierwotny wniosek, bowiem wnioskowali o zabudowę mieszkaniowo - usługową a dopiero później mieszkaniową wielorodzinną.

Odnosnie pozostałych zarzutów skargi organ wskazał, że:

- uwzględniono w zmianie Studium trudności w wykonywaniu zabiegów agrotechnicznych przeznaczając część działki na tereny budowlane oraz leśne;
- nie są wyznacznikiem dla sporządzających projekt zmiany Studium wypowiedzi podmiotów zgłaszane nie w ramach procedury planistycznej. Plan województwa sporządza się w skali 1:200 000 a mapa zasadnicza na której widoczne są działki geodezyjne sporządzana jest co

do zasady w skali 1:1000. Skala planu województwa nie pozwala odnieść się do konkretnych działek;

- RDOŚ w piśmie z dnia (...) maja 2015 r. uzgodnił zakres prognozy oddziaływania na środowisko projektu zmiany Studium określając stopień szczegółowości tego dokumentu, w tym wskazał położenie korytarza ekologicznego GKPN-23A i zalecił zwrócenie na ten korytarz szczególnej uwagi (punkty 3 i 4 pisma);
- P. Biuro Planowania Przestrzennego będące autorem Planu Województwa nie uwzględniło korytarza GKPN-5A a utrzymało jednocześnie korytarz GKPN-23A, przy czym oba te korytarze funkcjonują niezależnie, a korytarz GKPN-5A nie zastąpił korytarza GKPN-23A;
- zmianę Studium zamieszczono w dniu (...) października 2018 r. na stronie BIP Urzędu po upływie terminu do wypowiedzenia się przez organ nadzoru (zakładka Uchwały Rady Miasta VII kadencji od grudnia 2016 r.), a na prośbę telefoniczną skarżących w dniu (...) listopada 2018 r. dodatkowo zamieszczono w zakładce dotyczącej planowania przestrzennego;
- zapis o ograniczeniu zabudowy i zakazie grodzienia, za wyjątkiem obszarów wskazanych w studium pod zabudowę na rysunku Studium, dotyczy działki skarżących.

Zdaniem organu, wskazanie granicy korytarza ekologicznego GKPN-23A wynika wprost z Planu Województwa, dotychczasowe użytkowanie działki skarżących nie zostało ograniczone, a z uwagi na nowe możliwości jej wartość w bardzo znaczący sposób wzrosła. Skarżący otrzymali największą powierzchnię pod zabudowę ze wszystkich właścicieli gruntów, stąd nieuzasadnione jest ich poczucie niesprawiedliwości.

W piśmie procesowym z dnia (...) marca 2019 r. skarżący odnieśli się do stanowiska organu. Zarzucili bierną postawę w trakcie uzgodnień z Zarządem Województwa, co skutkowało nieuwzględnieniem aktualnej granicy korytarza ekologicznego. Okoliczność tę, zdaniem skarżących, potwierdziło P. Biuro Planowania Przestrzennego w B. w korespondencji mailowej z dnia (...) lutego 2019 r. oraz wynika ona z "Prognozy oddziaływania na środowisko ustaleń projektu zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta W.". Wyjaśnili, że działkę nr (...) nabyli w 2001 r. jako teren byłych urządzeń specjalnych - lotnictwa wojskowego. Obowiązujący na niej plan miejscowy uchwalono przed 20 laty i nie przystaje on do aktualnych warunków i potrzeb miasta. Intensywność powstającej w sąsiedztwie działki zabudowy powoduje, że w ciągu najbliższych 5-10 lat brak będzie możliwości wykonywania na niej jakichkolwiek zabiegów agrotechnicznych. Błędne wyrysowanie korytarza ekologicznego i przeznaczenie ponad 13 ha działki pod obszary leśne wiąże się z wymiernymi stratami finansowymi oscylującymi w granicach 13 mln zł. W ich ocenie, tak daleko idąca zmiana przeznaczenia jaka ma miejsce odnośnie ich terenu może nastąpić jedynie w wyjątkowych sytuacjach z uwzględnieniem zasad konstytucyjnej ochrony własności i jedynie w ramach wyznaczonych przez art. 64 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Wskazali, że w pierwotnej wersji Studium obszar całej działki został przeznaczony pod zabudowę, zaś organ na etapie procedury planistycznej zmieniał swoje stanowisko. Zaprzeczyli, jakoby w jakikolwiek sposób wywierali presję na organy planistyczne.

Podczas rozprawy w dniu 14 marca 2019 r. sąd dopuścił dowód z dwóch dokumentów: z wydruku ze strony internetowej Urzędu Miasta W. tekstu Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta W. z 2001 r. oraz z fragmentu wydruku Planu

Zagospodarowania Przestrzennego Województwa P. z dnia (...) maja 2017 r.

Po otwarciu rozprawy w dniu 28 marca 2019 r. sąd:

1. dopuścił dowód z wydruku ze strony internetowej

(...).pl/Miejscowyplan/wykazstudiumuwarunkowan - wykazu studium i zmian studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta W. - na okoliczność zmian uchwały nr (...) Rady Miasta W. z dnia (...) grudnia 2001 r., która była przedmiotem zaskarżonej w sprawie niniejszej uchwały;

2. zobowiązał pełnomocnika organu, w terminie 21 dni do:

- przedstawienia tekstu i rysunku Studium, które obowiązywały w dacie podejmowania zaskarżonej uchwały oraz oddzielnie treści zmian tekstowych i graficznych wprowadzonych zaskarżoną uchwałą z uwzględnieniem podziału na część rysunkową "Uwarunkowania" i część rysunkową "Kierunki";

- pisemnego wyjaśnienia, odnośnie jakiej treści tekstu Studium i odnośnie jakiej treści rysunku Studium procedowano zaskarżoną w sprawie niniejszej zmianę Studium, mając na uwadze zmiany Studium w 2005 r. i w 2012 r.;

- wypowiedzenia się, w jaki sposób w procedurze planistycznej i na dokumentach w jej trakcie utworzonych odzwierciedlono procedowaną zmianę Studium, tzn. jak zobrazowano tereny objęte zmianą, jak uwidoczniono różnicę między zmienianą treścią i rysunkiem Studium a uchwaloną zmianą Studium oraz czy przedstawienie do uzgodnień i opiniowania oraz wyłożenie projektu zmiany Studium zawierało zobrazowanie procedowanych zmian w stosunku do treści zmienianej;

- wypowiedzenia się, czy występuje różnica między granicami obszaru objętego uchwałą z dnia (...) sierpnia 2012 r. nr (...) zmieniającą uchwałą o przystąpieniu do sporządzenia Studium oraz granicami obszaru objętego zaskarżoną w sprawie niniejszej uchwałą w sprawie zmiany Studium.

Wykonując zobowiązanie sądu organ w piśmie z dnia (...) kwietnia 2019 r. wyjaśnił, że zakres zaskarżonej zmiany obejmował miasto w granicach administracyjnych z wyłączeniem obszaru U-PP przy ulicy (...), dla którego była wykonana zmiana Studium w 2005 r. W wyniku zaskarżonej obecnie zmiany Studium pozostały zapisy Studium z 2001 r. zawarte w rozdziale 20.1, 20.2 i 20.5 dotyczące terenu nieobjętego zmianą. Z kolei zmiana Studium przeprowadzona w 2012 r. (uchwała nr (...) Rady Miasta W. z dnia (...) października 2012 r. wraz z załącznikami: graficznym i tekstowym), jak wyjaśnił organ, "nie posiadała rysunku uwarunkowań, dlatego teren wyłączony ze zmiany również ich nie posiada". Organ wskazał, że "wyżej opisany sposób obrazowania był procedowany zarówno na etapie uzgodnień i opinii jak również na etapie wyłożenia do publicznego wglądu". Odnośnie granic uchwalonej w 2018 r. zmiany Studium organ wskazał, że załącznik graficzny do uchwały intencyjnej z uwagi na kilkukrotnie pomniejszoną skalę zawiera dwa szczątkowe obszary nienależące do miasta W. Są to fragmenty linii elektroenergetycznych, po których wrysowano granice obszaru miasta, co powinno być traktowane jako oczywista omyłka wynikające ze skali użytej do wrysowania granic mapy. Procedura planistyczna zaskarżonej zmiany Studium była wykonywana zgodnie z granicami administracyjnymi miasta W. i nie spowodowała włączenia nowych terenów nieobjętych uchwałą intencyjną. Nie było konieczności ponowienia procedury. Do pisma z dnia (...) kwietnia 2019 r. organ załączył również rysunek

zaskarżonej zmiany Studium w zakresie uwarunkowań i kierunków z uwidocznionymi granicami objętymi zmianą.

W piśmie procesowym z dnia (...) maja 2019 r. skarżący zgłosili wniosek o przeprowadzenie dowodu z uchwały nr (...) Rady Miasta W. z dnia (...) stycznia 2013 r. w sprawie Statutu Miasta W. wraz z załącznikami na okoliczność ustalenia przebiegu granicy administracyjnej Miasta. Wywodzili, że zaskarżona zmiana Studium obejmuje obszar wykraczający poza granice określone zarówno uchwałą intencyjną jak i uchwałą w sprawie nadania Statutu, co narusza zasady sporządzenia Studium.

Podczas rozprawy w dniu 6 czerwca 2019 r. organ złożył pismo wyjaśniające z tej samej daty, w którym wyjaśnił, że nie ma wątpliwości odnośnie tego, że zaskarżona zmiana Studium obejmuje obszar w pełnych granicach administracyjnych miasta W., mimo uchybienia w uchwale intencyjnej, której granice ujęły teren poza granicami administracyjnymi miasta "o grubość kreski", co było spowodowane skalą mapy. Podczas tej rozprawy, sąd dopuścił dowody złożone przez strony przy pismach z dnia (...) kwietnia 2019 r. i z dnia (...) maja 2019 r. na okoliczność, odpowiednio, treści Studium w stosunku do którego procedowano zaskarżoną uchwałą oraz relacji granic administracyjnych miasta do granic obszaru objętego zaskarżoną uchwałą.

Uzasadnienie prawne

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku zważył, co następuje.

Skarga podlega uwzględnieniu w części dotyczącej oznaczenia granicy spornego korytarza ekologicznego oraz wyrysowania na terenie działki skarżących obszaru "ZL", natomiast podlega oddaleniu w pozostałym zakresie.

Skarga została złożona na podstawie art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994 z późn. zm.), dalej: u.s.g., zgodnie z którym 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. Zatem wykazanie naruszenia interesu prawnego regulacjami spornej uchwały (zarządzenia) ma wpływ na sposób załatwienia skargi przez sąd. Od dnia 15 sierpnia 2015 r. brak naruszenia interesu prawnego jest podstawą odrzucenia skargi z uwagi na brak legitymacji skargowej (art. 58 § 1 pkt 5a ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi Dz. U. z 2018 r. poz. 1302 z późn. zm.), dalej: p.p.s.a. Zakres naruszenia indywidualnego interesu prawnego wyznacza także co do zasady granice, w jakich uchwała podlega kontroli sądu z punktu widzenia przepisów prawa materialnego lub procesowego. Wyjątkiem jest sytuacja, gdy sąd kontroluje akt planistyczny po raz pierwszy (z pierwszej skargi indywidualnej). Wówczas jest zobowiązany objąć kontrolą również procedurę planistyczną. Pozytywny wynik kontroli procedury planistycznej uprawnia sąd do przystąpienia do oceny zarzutu naruszenia indywidualnego interesu prawnego.

Skarżący w sprawie niniejszej wykazali naruszenie ich indywidualnego interesu prawnego. Działka nr (...) znajduje się w granicach obszaru objętego zmianą Studium, a obowiązujący dla niej plan miejscowy przeznaczają ją na cele rolnicze. Nie było to sporne między stronami (vide także rysunek uwarunkowań do zaskarżonej zmiany Studium). Natomiast zaskarżona zmiana Studium ma na celu zaktualizowanie kierunków zagospodarowania przestrzennego

miasta, uwzględnienie potrzeby rozwoju inwestycyjnego, w szczególności wyznaczenie nowych terenów zabudowy mieszkaniowej, usługowej oraz produkcyjno - usługowej z uwzględnieniem zasad ładu przestrzennego oraz potrzeby ochrony walorów przyrodniczych i krajobrazowych (vide uzasadnienie zaskarżonej uchwały). Teren działki skarżących posiadającej powierzchnię 39, 5838 ha przeznaczono w około 2/3 części pod zabudowę mieszkaniowo - usługową (MN-U) i wielorodzinną (MW), a w pozostałej części objęto granicami korytarza ekologicznego oznaczając ten teren symbolem ZL (obszary leśne). A zatem w części umożliwiono skarżącym przekształcenie terenu rolniczego pod zabudowę, która to zmiana jest dla nich niewątpliwie korzystna m.in. z przyczyn ekonomicznych (skarżący wskazali, że z uwagi na zwiększanie obszarów urbanizacji w ciągu 5 - 10 lat zabiegi agrotechniczne stałyby się niemożliwe). W pozostałej jednak części zmiana przeznaczenia z rolnego na leśny jest ingerencją ograniczającą dotychczasowy sposób użytkowania działki. Do takich wniosków uprawnia opis symbolu "ZL" na s. 129 zmiany Studium. Na terenie ZL nie przewidziano upraw rolnych czy ogrodniczych, co uniemożliwia czerpanie zysków jako z terenu rolniczego, a co było możliwe do tej pory. Uprawy ogrodnicze czy rolne przewidziano wyłącznie na terenie "R" "Obszary rolne" (s. 130 zmiany Studium). Obszar ZL oznacza podstawowe przeznaczenie leśne, a uzupełniające: zbiorniki wodne lub cieki, łąki, urządzenia melioracji, gospodarki wodnej i leśnej, obiekty i urządzenia związane z obsługą produkcji w gospodarstwach leśnych, ścieżki dydaktyczne, wiaty edukacyjne i miejsca widokowe, jak też drogi leśne i rolne, obiekty małej architektury, szlaki turystyczne, ścieżki piesze, rowerowe, konne oraz umożliwia zagospodarowanie terenów zgodnie z przepisami odrębnymi o lasach. Zdaniem sądu, zmiana przeznaczenia z rolnego na leśny, wyłączająca także dotychczasowe zagospodarowanie, jest wystarczająca do uznania, że doszło do naruszenia interesu prawnego skarżących wynikającego z prawa własności (art. 140 Kodeksu cywilnego). Natomiast naruszenie to nie wynika automatycznie z nieprzeznaczenia tej części działki pod zabudowę mieszkaniowo - usługową czy wielorodzinną, bowiem w tym zakresie nie doszło do zmiany przeznaczenia. Dotychczasowy, wynikający z planu miejscowego sposób dopuszczalnego zagospodarowania (rolny), również wykluczał jakąkolwiek zabudowę. Naruszenie spowodowane utrzymaniem zakazu zabudowy polega na innych okolicznościach, a mianowicie na niedostatecznym rozważeniu przez organ planistyczny, czy wrysowanie obszaru ZL na obszarze działki skarżących jest dostatecznie uzasadnione, tzn. czy teren ten mógł być wyłącznie przeznaczony jako obszar leśny wyłączający zabudowę, czy też tak daleko idąca ingerencja nie była uprawniona. Wniosek ten zostanie rozwinięty w dalszej części uzasadnienia.

Z wyżej wskazanych względów, tj. ustalenia naruszenia interesu prawnego skarżących, skarga podlega merytorycznemu rozpatrzeniu. Nie oznacza to jednak, że podlega uwzględnieniu w całości. Naruszenie interesu prawnego jest warunkiem formalnym umożliwiającym rozpoznanie skargi pod względem merytorycznym. Nie prowadzi automatycznie do jej uwzględniania, bowiem do tego konieczne jest wykazanie, że naruszenie subiektywnie pojmowanego interesu prawnego jest powiązane z nieprzestrzeganiem norm prawa powszechnie obowiązującego. Tylko więc takie naruszenie interesu prawnego lub uprawnienia kwestionowanym aktem może doprowadzić do uwzględnienia skargi, które ma charakter aktualny, a ponadto jest naruszeniem

indywidualizowanym, wymierzonym w realne i zdadne do wskazania dobra prawne, z których korzysta sam skarżący (vide wyrok z dnia 14 listopada 2017 r., II OSK 457/16, orzeczenie dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, powoływanej dalej jako CBOSA).

Ustalając naruszenie interesu prawnego skarżących sąd uwzględnił także, że zaskarżona uchwała jest uchwałą w sprawie Studium a nie aktem prawa miejscowego (prawem lokalnym) jak miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Różnica polega na tym, że studium jest aktem planistycznym polityki przestrzennej, w którym określa się lokalne zasady zagospodarowania przestrzennego (art. 9 i 10 ustawy planistycznej), podczas gdy w planie miejscowym dokonuje się ustaleń przeznaczenia terenów oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy (art. 14 i 15 ustawy planistycznej). Treść Studium charakteryzuje się większym stopniem ogólności niż plan miejscowy, określa założenia a nie konkretne ustalenia, stwarza nieprzekraczalne ramy swobody planowania miejscowego. To jednak nie wyklucza możliwości naruszenia indywidualnego interesu prawnego właścicieli gruntów położonych na obszarze Studium - treścią regulacji Studium, co zależy od stopnia szczegółowości zapisów Studium. Zdaniem sądu, zapisy zaskarżonej uchwały w odniesieniu do obszaru ZL są wystarczająco precyzyjne, aby ustalić wystąpienie naruszenia interesu prawnego skarżących w tym zakresie, co wyżej wyjaśniono.

Przystępując do merytorycznej oceny zaskarżonej uchwały wskazać należy, że w przypadku skarg na uchwały w sprawie studium (lub planu miejscowego) nieprzestrzeganie prawa powszechnie obowiązującego może polegać na ściśle określonych naruszeniach, tj. istotnym naruszeniu zasad ich sporządzania, istotnym naruszeniu trybu ich sporządzania lub naruszeniu właściwości organów w tym zakresie (art. 28 ust. 1 ustawy planistycznej).

Zdaniem sądu, w sprawie niniejszej nie doszło do istotnego naruszenia trybu sporządzania studium.

Tryb sporządzania studium jest sekwencją czynności podejmowanych w toku procedury planistycznej wskazanych w przepisie art. 11 ustawy planistycznej. Do nieważności studium w całości lub w części z uwagi na naruszenie trybu prowadzić może zaniechanie którejś z tych czynności, przyjęcie ustaleń odmiennych od tych, które zostałyby przyjęte, gdyby trybu nie naruszono. Analiza akt kontrolowanej procedury planistycznej nie ujawnia takich wad, nawet uwzględniając fakt jej trwania przez kilka lat i zmiany regulacji prawnych, tj. liczne zmiany art. 11 ustawy planistycznej. Z akt wynika, że: procedurę planistyczną zapoczątkowała uchwała z dnia (...) czerwca 2010 r. zawierająca załącznik przedstawiający granice obszaru objętego projektem zmiany Studium, następnie podjęto uchwałę z dnia (...) kwietnia 2012 r. uzupełniającą uchwałę z 2010 r., zaś ogłoszoną w myśl art. 11 pkt 1 ustawy planistycznej i ostatecznie ustalającą granice dla zaskarżonej zmiany Studium była uchwała z dnia (...) sierpnia 2012 r. zmieniająca dwie poprzednie. Ogłoszenie (w prasie miejscowej, przez obwieszczenie na tablicy ogłoszeń i stronie BIP Urzędu) zawierało pouczenie o możliwości składania wniosków do dnia (...) maja 2015 r. (wpłynęły trzy wnioski od osób fizycznych, wśród których nie było wniosku skarżących' wnioski te rozpatrzono: vide wykaz wniosków wraz z rozstrzygnięciem Burmistrza - dokumentacja prac planistycznych, część 4). Zawiadomiono również instytucje i organy właściwe do opiniowania i uzgadniania projektu zmiany Studium, wystąpiono do Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego oraz

Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska (pisma z dnia (...) kwietnia 2015 r.) o uzgodnienie prognozy oddziaływania na środowisko (uzgodnienia były pozytywne). Wśród wypowiedzi organów opiniujących i uzgadniających znalazła się uchwała z dnia (...) maja 2015 r. Zarządu Województwa P., który poinformował o przystąpieniu do sporządzenia aktualizacji planu zagospodarowania województwa i sformułował wniosek o uwzględnienie projektowanego Głównego Korytarza Ekologicznego (...). Uzyskano pozytywną ocenę projektu zmiany Studium sporządzoną przez komisję urbanistyczną (pismo z dnia (...) czerwca 2017 r.). Następnie wystąpiono do właściwych organów o uzgodnienie projektu zmiany Studium oraz o jego zaopiniowanie (pisma z dnia (...) lipca 2017 r.). Z zawnioskowanych organów Zarząd Województwa dwukrotnie negatywnie uzgodnił ten projekt (postanowienia z dnia (...) sierpnia 2017 r. oraz z dnia (...) października 2017 r.), przy trzecim wystąpieniu i po wprowadzeniu zmian do projektu - postanowieniem z dnia (...) grudnia 2017 r. organ ten uzgodnił projekt zmiany Studium pozytywnie, co umożliwiło dalsze procedowanie. Sporządzono prognozę oddziaływania na środowisko (część 11 dokumentacji prac planistycznych). Następnie, zgodnie z art. 11 pkt 7 i 8 ustawy planistycznej w brzmieniu obowiązującym w dacie dokonywania tych czynności, trzykrotnie (z uwagi na wprowadzane zmiany - część 15-17 dokumentacji planistycznej), ogłaszano o wyłożeniu projektu zmiany Studium do publicznego wglądu i wykładano projekt do publicznego wglądu, tj. w dniach (...) grudnia 2017 - (...) stycznia 2018 r. (wpłynęło 8 uwag, dyskusja publiczna - termin (...) kwietnia 2018 r., nikt się nie stawił), (...) marca - (...) kwietnia 2018 r. (wpłynęła jedna uwaga), (...) czerwca - (...) lipca 2018 r. (dyskusja publiczna - termin (...) lipca 2018 r., wpłynęło 5 uwag, w tym od skarżących o zlikwidowanie korytarza ekologicznego i przeznaczenie całej działki nr (...) pod zabudowę wielorodzinną). W efekcie podjęto zaskarżoną uchwałę w dniu (...) września 2018 r., do której załącznik nr 4 stanowi rozstrzygnięcie o sposobie rozpatrzenia uwag zgłoszonych po trzecim wyłożeniu, zaś pozostałe załączniki stanowią tekst i rysunek zmiany Studium zgodnie z art. 12 ust. 1 ustawy planistycznej, w tym tekst jednolity, uwarunkowania i ujednolicony rysunek kierunków zagospodarowania zgodnie z wymaganiami § 4 rozporządzenia 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). Powyżej opisane etapy procedury planistycznej nie budzą zastrzeżeń z punktu widzenia ich legalności.

Sąd uwzględnił, że zaskarżona uchwała stanowi uchwałę w sprawie zmiany Studium. Ocena czy zmiany dokonano zgodnie z prawem jest oceną trybu sporządzania aktu planistycznego. Zgodnie z art. 27 ustawy planistycznej, zmiana studium lub planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim są one uchwalane. Stosownie do treści art. 9 ust. 3 i 3a ustawy planistycznej, studium sporządza się dla obszaru w granicach administracyjnych gminy (ust. 3), zaś zmiana studium dla części obszaru gminy 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 ustawy (ust. 3a). Z kolei zgodnie z § 8 rozporządzenia w sprawie projektu studium, przepisy rozporządzenia stosuje się również do projektu zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy w zakresie objętym zmianą (ust. 1); projekt zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania

przestrzennego gminy polegającej na uzupełnieniu studium o pojedyncze ustalenia, o których mowa w art. 10 ust. 2, wykląda się do publicznego wglądu w formie ujednoliconego projektu studium z wyróżnieniem projektowanej zmiany (ust. 2); ujednolicona forma projektu studium, o której mowa w ust. 2, stanowi załącznik do uchwały, o której mowa w art. 12 ust. 1 ustawy (ust. 3).

Wykładając powyższe przepisy sądy administracyjne zwracają uwagę, że zmiana studium ma charakter nowelizacji a nie derogacji aktu planistycznego. Na obszarze objętym zmianą rada może zmienić wszystkie uwarunkowania i ustalenia studium lub też pojedyncze ustalenia i uwarunkowania, o których mowa w art. 10 ust. 2 ustawy planistycznej. W szczególności tryb zmiany wymagany w § 8 rozporządzenia w sprawie projektu studium ma zapewnić czytelność wprowadzanych zmian, właściwą ich prezentację. W procedurze zmiany chodzi o ukazanie punktu wyjściowego (ukazania brzmienia studium później zmienionego lub uzupełnionego), kształtu nowelizacji i efektu końcowego przedstawionego w formie tekstu ujednoliconego, który tym różni się od tekstu jednolitego, że nie stanowi jednego zwartego tekstu w brzmieniu uwzględniającym wszelkie modyfikacje (vide np. wyrok NSA z dnia 25 czerwca 2014 r., II OSK 169/13; z dnia 14 marca 2013 r., II OSK 2727/12, CBOSA).

Należy jednak pamiętać, że każdy indywidualny przypadek zmiany aktu planistycznego powinien być rozpatrywany odrębnie, z uwzględnieniem jego szczególnych cech. Tym bardziej jest to istotne w przypadku studium (zmiany studium), które nie jest aktem normatywnym wymagającym zastosowania szczegółowo opisanych technik legislacyjnych, ale jest aktem polityki wewnętrznej, który organy planistyczne różnie redagują.

W sprawie niniejszej wystąpiła szczególna sytuacja. Procedowano co prawda uchwałę zawierającą w tytule słowo "zmiana", jednak porównanie uchwalonego tekstu zmiany Studium z wersją poddaną zmianie (Studium z 2001 r.) prowadzi do wniosku, że w istocie uchwalono nowe Studium dla miasta z wyłączeniem obszaru zmodyfikowanego w 2005 r. Zaskarżona uchwała deroguje dotychczasową treść Studium z 2001 r. (ze zmianami uchwalonymi w 2012 r.), za wyjątkiem określenia polityki przestrzennej dla obszaru po wschodniej stronie miasta oznaczonego jako UPP. Wyjaśnień w tym zakresie udzielił pełnomocnik organu podczas rozprawy w dniu (...) marca 2019 r. (s. 2 protokołu z tej rozprawy), a wyjaśnienia te korespondują z analizą tekstu jednolitego zaskarżonej uchwały, w którym wyróżniono kolorem czerwonym fragmenty tekstu Studium z 2001 r. pozostawionego po uchwaleniu zaskarżonej zmiany. Jednocześnie, po otwarciu rozprawy, na wezwanie sądu pełnomocnik organu przedstawił i doprecyzował, w odniesieniu do jakiej wersji tekstu Studium z 2001 r. procedowano zaskarżoną zmianę. Nie było to niewątpliwe na podstawie materiałów przedstawionych sądowi przed pierwszą rozprawą i na podstawie dokumentów, z których sąd dopuścił wówczas dowód z urzędu (k. 230 - 247 tekst Studium z 2001 r., k. 280 - postanowienie dowodowe, k. 280 verte - wyjaśnienia pełnomocnika organu). W szczególności brak było precyzyjnej wypowiedzi pełnomocnika odnośnie treści zmian Studium z 2001 r. dokonanych w 2012 r. i ich zakresu, gdy tymczasem na stronie internetowej Urzędu Miasta znajdował się wykaz zmian Studium z 2001 r. obejmujący zarówno zmiany z 2005 r. jak i z 2012 r. (vide k. 287). Po doprecyzowaniu stanowiska organu przy piśmie z dnia (...) kwietnia 2019 r. przedstawiono tekst jednolity wobec którego procedowano w 2018 r. (tekst z 2001 r. z uwzględnieniem zmian w 2012 r. oraz odrębnie

tekst zmian wprowadzonych w 2012 r.). W szczególności z tekstu zmian wprowadzonych w 2012 r. oraz z rysunku (k. 297 i 297 verte) oraz z rysunku tych zmian (k. 316) wynika, jakich zmian dokonano w 2012 r., że były nieznaczne i dotyczyły jedynie fragmentu terenu Studium. W ten sposób sąd uzyskał pełen materiał dowodowy odnośnie tekstu Studium, wobec którego procedowano zaskarżoną zmianę. To zaś pozwoliło ustalić, że w znacznie ponad 90% tekst Studium z 2001 r. (ze zmianami z 2012 r.) w odniesieniu do obszaru objętego zmianą zastąpiono na nowo sformułowaną polityką przestrzenną. za wyjątkiem tych fragmentów, które wyróżniono kolorem czerwonym. Dotyczą one, jak wskazał pełnomocnik organu w piśmie z dnia (...) kwietnia 2019 r., wyłącznie zapisów w części "Kierunki" i określenia: celów rozwoju miasta W. (rozdział 20.1, s. 111-112 tekstu Studium), zasad kształtowania polityki przestrzennej (rozdział 20.2, s. 113 tekstu Studium), zmian w systemach infrastruktury technicznej (rozdział 20.5, s. 115-116 tekstu Studium). Pozostawiono zatem jedynie zapisy o charakterze ogólnym, kierunkowym, które w sposób obszerny uzupełniono i doprecyzowano nowym tekstem zmienionego Studium. Już tylko wstępne porównanie tekstu Studium z 2001 r. ("zmienianego" zaskarżoną uchwałą) i tekstu Studium zaskarżonego, w tym porównanie objętości, ilości i tematyki zagadnień (vide spisy treści obydwu dokumentów) prowadzi do wniosku, że mamy do czynienia z zupełnie nowym dokumentem, sporządzonym w nowej technice, poprzedzonym szczegółowymi analizami. Znalazło to odzwierciedlenie w szczególności w bardzo obszernej (ponad 100 stron z tabelami, rysunkami, grafikami, bilansami) części Studium zawierającej "Uwarunkowania", przedstawiającej analizy społeczne, ekonomiczne, przyrodnicze stanowiące punkt wyjścia dla ustalenia "Kierunków". Rozdział II "Uwarunkowania rozwoju W." zawarty w Studium z 2001 r. składa się tymczasem z zaledwie kilku paragrafów zawierających zwięzłe i ogólne wnioski (§ 4-10). O przyjęciu nowej koncepcji określenia polityki przestrzennej świadczy również część Studium zawierająca "Kierunki". W Studium z 2001 r. kierunki ochrony przestrzeni przyrodniczej i polityki przestrzennej miasta zostały ujęte w podziale na strefy I-II (odpowiednio: śródmiejska, pozostała zurbanizowana część miasta i tereny upraw rolniczych oraz ogrodniczych, jak też strefa o mało przekształconym środowisku przyrodniczym) z określeniem polityki przestrzennej dla każdej z nich. W zaskarżonej uchwale tej koncepcji nie kontynuowano, ale podzielono miasto na obszary, w granicach których wydzielone zostały jednostki terenowe określające funkcje zabudowy i zasady zagospodarowania, oznaczone konkretnymi symbolami wskazującymi typy funkcjonalne, tj. przeważające przeznaczenie (s. 117 i następne tekstu Studium z 2018 r.) oraz wyjaśnienie s. 150 tego tekstu. Zestawienie zatem tekstu Studium z 2001 r. i tekstu "zmiany" Studium z 2018 r. wskazuje, że w przypadku zaskarżonej uchwały mamy do czynienia z zupełnie nowym dokumentem tak w znaczeniu jego budowy jak i merytorycznej zawartości, odzwierciedlającym zmiany koncepcji polityki przestrzennej i ich przedstawienie w zupełnie nowy sposób, uwzględniający przeprowadzone na przestrzeni lat szczegółowe analizy, bilanse, wyliczenia (celem określenia "Uwarunkowań") oraz uwzględniający potrzebę określenia na nowo polityki przestrzennej jednostki ("Kierunki"). To zaś uzasadniało, zdaniem Sądu, zwolnienie organu planistycznego z zastosowania techniki wymaganej w orzecznictwie sądów administracyjnych przy zmianie aktu planistycznego, tj. przedstawienia tekstu dotychczasowego, tekstu dotychczasowego z zaznaczeniem i odzwierciedleniem

każdej wprowadzanej zmiany (tzw. tekst ujednolicony), a dopiero w ostatniej kolejności tekstu jednolitego. W tym konkretnym przypadku za wystarczające uznać należy zaznaczenie w tekście jednolitym (kolorem czerwonym) niewielkiego fragmentu niepoddanego zmianie, zaś procedowanie w odniesieniu do zupełnie nowego tekstu bez konieczności odzwierciedlania każdej wprowadzanej zmiany. Wobec treści i skali tych zmian zabieg powyższy należy uznać za nienaruszający trybu sporządzania studium w sposób istotny. Uprawniony jest wniosek, że zastosowanie metody tekstu ujednoliconego w tym konkretnym przypadku nie służyłoby czytelności wprowadzanych modyfikacji, a temu celowi służy regulacja § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie projektu studium. Na żadnym z etapów procedury planistycznej nie zgłaszano również zastrzeżeń odnośnie takiego procedowania nad zaskarżoną uchwałą, tj. nad tekstem nowym jedynie z wyróżnieniem niektórych, nielicznych pozostawionych zmian.

Z wyżej wskazanych względów sąd uznał za zbędne sięganie do załączników graficznych wymienionych w § 3 Studium z 2001 r. Wniosek o uchwaleniu zaskarżoną uchwałą w trybie zmiany w istocie nowego Studium był możliwy do wyprowadzenia na podstawie porównania tekstu Studium z 2001 r. z tekstem zaskarżonej uchwały. Analiza procedury planistycznej pod tym kątem była zaś konieczna z urzędu z przyczyn wskazanych na wstępie niniejszego uzasadnienia. Choć wykraczała ona poza granice interesu prawnego skarżących, to miała znaczenie dla oceny legalności zaskarżonej uchwały jako całości, zatem sąd był do niej zobowiązany.

Do stwierdzenia nieważności studium w całości lub w części prowadzi również istotne naruszenie zasad jego sporządzania (art. 28 ust. 1 ustawy planistycznej), które może polegać na przyjęciu rozwiązań niezgodnych z normami konstytucyjnymi lub zawartymi w ustawach materialnoprawnych - które to normy wyznaczają granice wykonywania władztwa planistycznego. W zaskarżonej uchwale sąd stwierdził dwa takie naruszenia, obydwa dotyczące uwzględnienia w Studium przebiegu korytarza ekologicznego "Przełomowa D.", tj. w zakresie oznaczenia tego korytarza na legendzie załączników graficznych do Studium ("Kierunki" i "Uwarunkowania") oraz w zakresie wyrysowania na załączniku "Kierunki" obszaru "ZL" na terenie działki skarżących.

Zgodnie z art. 9 ust. 2 ustawy planistycznej, studium zawierające część tekstową i graficzną sporządzane jest z uwzględnieniem zasad określonych m.in. w planie zagospodarowania przestrzennego województwa. Studium powinno również uwzględniać ustalenia planu województwa (art. 11 pkt 3 ustawy planistycznej), a więc nie tylko zasady w nim określone. Także organ planistyczny występuje o uzgodnienie projektu studium z zarządem województwa w zakresie jego zgodności z ustaleniami planu zagospodarowania przestrzennego województwa (art. 11 pkt 5 tej ustawy). A zatem, mimo że plan zagospodarowania przestrzennego województwa nie jest aktem prawnym (prawem miejscowym), ale aktem przestrzennej polityki regionalnej, może wystąpić sytuacja, w której niezgodność między jego ustaleniami a założeniami polityki przestrzennej na poziomie lokalnym (gminnym) uniemożliwi bądź wręcz zablokuje procedurę planistyczną prowadzącą do uchwalenia Studium. Taka sytuacja miała miejsce w niniejszym przypadku, w którym Zarząd Województwa dwukrotnie odmówił uzgodnienia treści Studium w zakresie sposobu zagospodarowania korytarza ekologicznego "Przełomowa D." i zaakceptował tę treść dopiero

po wprowadzeniu zalecanych zmian. Wobec brzmienia regulacji art. 9 ust. 2, art. 11 pkt 3 i pkt 5 ustawy planistycznej uprawniony jest zatem wniosek, że treść planu zagospodarowania przestrzennego województwa - dla spójności polityki przestrzennej kształtowanej od poziomu regionalnego do poziomu lokalnego - powinna znaleźć odzwierciedlenie w aktach planistycznych gminnych.

Zdaniem sądu, w przypadku zaskarżonej zmiany Studium ustaleń Planu Zagospodarowania Przestrzennego Województwa (dalej: Plan) nie uwzględniono w dwóch aspektach.

Plan przewiduje w rozdziale 4 "Struktura funkcjonalno - przestrzenna województwa - 2020+" w podrozdziałach 4.3.1 i 4.3.2 odpowiednio "Obszary węzłowe regionalnej sieci ekologicznej" oraz "Główne korytarze ekologiczno - migracyjne regionalnej sieci ekologicznej". Na s. 189 Planu pod numerem 4.3.1.4 znajduje się opis "Obszaru węzłowego GKPN-23 B.", zaś na s. 191 Planu pod numerem 4.3.2.9 znajduje się opis korytarza ekologicznego GKPN-23A (...) "utworzony przez tereny rolno - leśne nieobjęte ochroną prawną w rozumieniu ustawy o ochronie przyrody". Tymczasem zarówno na załączniku nr 2 do zaskarżonej uchwały stanowiącym "Uwarunkowania", jak i na załączniku nr 3 stanowiącym "Kierunki", w opisach do użytych na rysunkach oznaczeń, korytarz ekologiczny "(...) został oznaczony jako GKPN-23 a nie jak powinno być GKPN-23A. Tym samym do prawidłowej nazwy korytarza użyto symbolu stanowiącego w Planie symbol obszaru węzłowego zamiast symbolu korytarza ekologicznego. Jest to nie tylko niezgodność z treścią Planu, ale również niezgodność między tekstem zaskarżonego Studium a jego częścią graficzną. Na s. 36 Studium znajduje się wyraźne wskazanie o treści: "Przez północną część obszaru miasta przebiega projektowany Główny Korytarz Ekologiczny (...) (GKPN-23A)". Nie jest to kompatybilne z oznaczeniem korytarza na załącznikach graficznych jako GKPN-23. Powyżej opisana nieprawidłowość stanowi naruszenie zasad sporządzania aktu planistycznego, co wymagało wyeliminowania (punkt I.1 wyroku). Sąd dostrzega przy tym, że w dwóch negatywnych postanowieniach uzgodnieniowych Zarządu Województwa użyto dwóch różnych symboli tego korytarza, tzn. jako GKPN-23A (postanowienie z dnia (...) sierpnia 2017 r., k. 129) oraz jako GKPN-23 (postanowienie z dnia (...) października 2017 r.). Dla prawidłowego oznaczenia korytarza w Studium decydujące znaczenie ma treść uchwalonego Planu, a w niej korytarz ten funkcjonuje pod symbolem GKPN-23A w odróżnieniu od obszaru węzłowego jako GKPN-23.

Zdaniem sądu, brak jest podstaw do podważenia treści i rysunków Studium w odniesieniu do opisanych i wyrysowanych granic korytarza ekologicznego GKPN-23A, co było zarzutem skargi. Istotnie, ze znajdujących się w aktach sprawy dokumentów wynika, że Plan nie uwzględnia aktualizacji opracowania odnośnie przebiegu korytarzy ekologicznych sporządzonej w 2011-2012 r. przez właściwy Instytut Polskiej Akademii Nauk. Wynika to z korespondencji mailowej z dnia (...) lutego 2019 r. skarżących z P. Biurem Planowania Przestrzennego w B. Oddział w Ł. (k. 189). W korespondencji tej jednak również wskazano, po wyjaśnieniu procedury prowadzącej do uwzględnienia w Planie przebiegu korytarzy, że "Obowiązującym korytarzem jest korytarz ustanowiony Planem zagospodarowania przestrzennego województwa p., czyli GKPN - 23A (...)". Podstawą ustalenia jego przebiegu nie były analizy dotyczące wyłącznie województwa p., ale opracowanie "Projekt korytarzy ekologicznych łączących Europejską Sieć Natura 2000 w Polsce" przygotowane dla

Ministerstwa Środowiska. Uwzględnia ona sieć połączeń korytarzy na poziomie europejskim i krajowym. To powiązanie i znaczenie zostało dodatkowo wyeksponowane i sformułowane w rozdziale 4.3.2 Planu ze wskazaniem, że "Sieć korytarzy ekologiczno - migracyjnych po ich prawnym usankcjonowaniu i zagospodarowaniu, stanowić będzie istotne uzupełnienie dotychczasowego regionalnego i krajowego systemu obszarów chronionych, realizując równocześnie cele Europejskiej Sieci Obszarów Chronionych Natura 2000" (s. 190 planu). Jak dalej wskazano w Planie, obszary stanowiące sieć ekologiczną województwa obejmować będą, stosownie do ich specyfiki, określone w rozdziale 6.4.1.1. rodzaje dokumentów ochronnych, wśród których w punkcie 7 wymieniono studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz plany miejscowe zagospodarowania przestrzennego, w części dotyczącej istniejącego lub projektowanego obszaru Natura 2000 "uwzględniające ustalenia niniejszego Planu w tym zakresie". Jednocześnie w piśmie do skarżących z dnia (...) lipca 2018 r. P. Biuro Planowania wskazało na rangę spornego korytarza ekologicznego (obszar funkcjonalny o znaczeniu regionalnym) oraz na to, że Plan "przenosi jedynie ustalenia dokumentów strategicznych, programów rządowych i samorządowych do dokumentów polityk przestrzennych gmin" (k. 123). Zdaniem zatem sądu, waga spornego korytarza, konieczność uwzględnienia ustaleń Planu w trakcie uchwalania studium (art. 11 pkt 3 ustawy planistycznej) oraz fakt dwukrotnie negatywnych uzgodnień (art. 11 pkt 5 tej ustawy), wskazują że organ planistyczny na poziomie gminnym był w obowiązku wyrysować granice korytarza ekologicznego GKPN-23A w sposób pokrywający się z granicami tego korytarza wyznaczonymi w Planie - uwzględniając skalę mapy Planu i skalę mapy Studium. To też uczyniono. Dodać należy, że zarówno w postanowieniu uzgodnieniowym negatywnym Zarządu Województwa z dnia (...) sierpnia 2017 r. jak i w piśmie Biura Planowania z dnia (...) lipca 2018 r. kierowanym do skarżących nie ma mowy o możliwości zmiany granic korytarza ekologicznego GKPN-23A na poziomie lokalnego Studium, ale odpowiednio o "uszczegółowieniu granic, uwzględniającym istniejące uwarunkowania środowiska" oraz o "uszczegółowieniu jego przebiegu". Stąd należy wywieść, że mimo że Plan nie stanowi aktu prawa miejscowego, to jednak z uwagi na swoją rolę dokonał przeniesienia dokumentów strategicznych dotyczących obszaru Natura 2000 i sieci ekologicznej na poziom województwa a następnie na poziom lokalny, czym organ planistyczny sporządzający Studium był związany. Dopuszczenie jedynie "uszczegółowienia granic korytarza" wykluczało natomiast możliwość wprowadzenia do Studium granic korytarza ekologicznego według zaktualizowanego opracowania właściwego Instytutu PAN, które to granice - jak wynika z mapy sieci korytarzy ekologicznych na k. 205 verte i k. 238 - przebiegają istotnie poza granicami działki skarżących (co potwierdził również RDOŚ w piśmie z dnia (...) sierpnia 2018 r., k. 140). Uwzględnienie zaktualizowanej mapy korytarzy w Studium prowadziłoby do jego niezgodności z treścią Planu.

Pamiętać także należy, że dokumenty opracowywane przez właściwe instytuty naukowo - badawcze nie posiadają mocy prawnej, zaś ich ustalenia mogą być przenoszone do właściwych aktów planistycznych i dopiero wówczas nabierają znaczenia prawnego. Stąd też w przypadku zaskarżonego Studium organ planistyczny był zobowiązany "podążać" za treścią Planu a nie za treścią opracowań naukowych, nawet zaktualizowanych. Tym bardziej, że i uzgodnienia RDOŚ z dnia (...) maja 2015 r. a więc dokonane w trakcie procedury

planistycznej zaskarżonego Studium, odnosiły się do przebiegu korytarza ekologicznego GKPn-23A w jego wersji wynikającej z później uchwalonego Planu. Jednocześnie za nieuzasadniony sąd uznaje zarzut niezaskarżenia przez organ planistyczny negatywnych postanowień uzgodnieniowych, co skarżący kwalifikują jako naruszenie procedury planistycznej. Zaskarżenie takie jest możliwe ale nie obowiązkowe. Nie sposób czynić organowi planistycznemu zarzutu nieskorzystania z tej możliwości.

Zdaniem sądu również, mimo że plan województwa nie jest aktem prawa miejscowego, nie wyklucza to możliwości jego zaskarżenia. Co prawda w komentarzach do art. 39 ustawy planistycznej wskazuje się, że "w praktyce trudno wyobrazić sobie sytuację, w której strona skarżąca byłaby w stanie wykazać swój interes prawny, który przedmiotową uchwałą zostałyby bezpośrednio i obiektywnie naruszone", jednakże stanowisko to argumentowane jest wysokim stopniem ogólności treści planu zagospodarowania przestrzennego województwa i głównie opisowym charakterem koncepcji zasad organizacji przestrzennej województwa (vide np. K. Buliński, System Informacji Prawnej LexOmega, tezy 4 i 5 komentarza do art. 38 ustawy planistycznej). Nie sposób jednak możliwości zaskarżenia planu zagospodarowania województwa w ogóle wykluczyć, zwłaszcza mając na uwadze coraz większą szczegółowość dokumentów planistycznych uchwalanych na poziomie regionalnym. W sprawie niniejszej z taką sytuacją, zdaniem sądu, mamy do czynienia. Jedynie na marginesie zauważyć należy, że w orzecznictwie sądów administracyjnych przez wiele lat podobnie argumentowano odnośnie możliwości zaskarżenia treści studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. W chwili obecnej możliwość zaskarżenia studium nie budzi wątpliwości, co jest uwarunkowane w konkretnym przypadku stopniem szczegółowości studium i możliwością odniesienia jego treści do sytuacji prawnej poszczególnych uczestników obrotu prawnego.

Natomiast, w ocenie sądu, doszło do nieznajdującego uzasadnienia naruszenia interesu prawnego skarżących poprzez wyrysowanie na obszarze ich działki, w granicach korytarza ekologicznego, terenu "ZL" - o przeznaczeniu podstawowym leśnym i przeznaczeniu uzupełniającym szczegółowo wskazanym we wcześniejszych fragmentach niniejszego uzasadnienia.

Bezspornie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego jest aktem polityki przestrzennej a nie aktem prawa miejscowego (nie jest prawem powszechnie obowiązującym). Wynika to *expressis verbis* z art. 9 ust. 5 ustawy planistycznej. Zgodnie jednak z art. 9 ust. 4 tej ustawy, ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. Mimo co do zasady ogólnego charakteru treści studium, związanie to może być nie tylko kierunkowe, ale konkretne, w zależności od stopnia szczegółowości studium: im bardziej szczegółowe, tym związanie silniejsze i bardziej konkretne.

Zdaniem sądu, nieuprawniony jest wniosek, że w granicach korytarza ekologicznego należy przewidzieć wyłącznie jeden rodzaj zagospodarowania - leśny z uzupełniającą infrastrukturą opisaną na s. 129 Studium. Sposób zagospodarowania korytarza ekologicznego determinowany być powinien w sprawie niniejszej treścią Planu. Na s. 258 Planu sformułowano m.in. następujące założenia dla istnienia i zagospodarowania korytarzy ekologicznych: przeciwdziałanie fragmentacji sieci ekologicznej, uwzględnianie ochrony

przed kolizyjnymi funkcjami korytarzy ekologiczno - migracyjnych, w miejscowych planach i w studiach, przy wyznaczaniu terenów urbanizacji. Interpretacji tych zapisów dokonywał Zarząd Województwa w postanowieniach procedury uzgodnieniowej oraz autor Prognozy oddziaływania na środowisko, jak też dokonywało Biuro Planowania Przestrzennego w korespondencji ze skarżącymi. Wymienione podmioty wskazywały, że korytarze stanowią "element sieci ekologicznej województwa" (postanowienie z dnia (...) sierpnia 2017 r.), "w celu ochrony korytarzy ekologicznych proponuje się wprowadzenie zakazu zabudowy i grodzenia nieruchomości (...) unikanie tworzenia barier ekologicznych, a w miejscach ich występowania - tworzenie miejsc i sposobów przejść przez istniejące bariery ekologiczne, eliminowanie zewnętrznych presji na ekosystemy leśne przez przyjazne lasom zagospodarowanie terenów przyległych do lasów (...) utrzymanie ciągłości przestrzennej ekosystemów dolinnych, łąkowych, leśnych, rekultywacja i zagospodarowanie przyrodnicze zdegradowanych fragmentów korytarzy ekologicznych w celu zabezpieczenia bioróżnorodności i zachowania korytarzy dla migracji cennych gatunków, w szczególności poprzez sukcesywne zalesianie i zadrzewianie terenów stanowiących potencjalne korytarze migracyjne" (prognoza, k. 197 verte). Te ustalenia przeniesiono do zaskarżonego Studium jako postulat "ochrony przed zabudową i dążenia do zachowania dotychczasowego użytkowania" (s. 36 Studium) oraz wprost (s. 133-134 Studium), z tym że wprowadzenie ograniczenia zabudowy i zakazu grodzenia nieruchomości objęto wyjątkiem dotyczącym "obszarów wskazanych pod zabudowę na rysunku studium" (s. 133 Studium), co dotyczy północnego fragmentu działki nr (...) (jak wskazał organ w punkcie 9 odpowiedzi na skargę, k. 163). Jednocześnie w Studium przewidziano w przeważających granicach korytarza ekologicznego na działce skarżących obszar "ZL", co de facto oznacza zakaz zabudowy. Zdaniem sądu jednak, z treści Planu nie wynika ani bezwzględny zakaz zabudowy obszaru w granicach korytarza ekologicznego, ani bezwzględny nakaz jego zalesienia. Osiągnięcie celu w postaci drożności korytarza ekologicznego, zapobieganie fragmentaryczności sieci ekologicznej (przerwanie ciągłości korytarzy migracyjnych) oraz "ochrona przed zabudową" nie mogą być rozumiane jako bezwzględny zakaz zabudowy, a de facto do tego sprowadza się obszar ZL na przeważającym fragmencie działki skarżących, które to przeznaczenie, niedopuszczające alternatywnych rozwiązań w postaci możliwości kontynuowania upraw rolnych, ewentualnie realizowania upraw ogrodniczych lub zabudowę nienaruszającą drożności korytarza, wiąże organ planistyczny na przyszłość przy uchwalaniu planu miejscowego (art. 9 ust. 4 ustawy planistycznej). Powyższa interpretacja roli korytarza ekologicznego (bardziej liberalna niż wprowadzona w Studium) znajduje potwierdzenie w wypowiedziach Biura Planowania Przestrzennego. Wypowiedzi te, z uwagi na zaangażowanie tej jednostki w prace planistyczne na szczeblu województwa, stanowią rodzaj wykładni autentycznej. Biuro zaś wskazało w piśmie z dnia (...) lipca 2018 r. kierowanym do skarżących (k. 122), że "objęcie danego terenu zakresem korytarza ekologicznego nie tworzy automatyzmu w zakazie przeznaczenia nieruchomości wchodzących w jego skład na cele zabudowy. Ustalając funkcje mieszkaniowe organ planistyczny ma jedynie poszukiwać takich rozwiązań, które wykluczają powstawanie barier ekologicznych, utrudniających lub całkowicie hamujących przemieszczanie się gatunków, którym korytarz powinien służyć". Chodzi zatem o zapewnienie jego ciągłości i drożności na całej jego długości. Expressis

verbis zaś wskazano, że korytarze służą "ochronie przed m.in. zabudową tych odcinków korytarzy o znacznych przewężeniach, spowodowanych bezpośrednim sąsiedztwem terenów zurbanizowanych, co w Państwa sprawie nie ma miejsca".

Podobnie wynikające z Planu "zwiększanie spójności przestrzeni przyrodniczej poprzez zalesianie gruntów" (s. 258 planu) oraz "zwiększanie powierzchni leśnej w województwie mające na celu przeciwdziałanie fragmentacji przestrzeni przyrodniczej" (s. 271 planu), nie oznacza nakazu zalesienia obszaru korytarza ekologicznego. Jest to zalecenie do rozważenia, do przeniesienia w lokalne uwarunkowania, natomiast nie może być odczytywane jako wskazanie wyłącznie podstawowego przeznaczenia leśnego w obszarze korytarza ekologicznego, co de facto ma miejsce na obszarze działki skarżących objętym symbolem ZL. Tym bardziej taka niezawężająca interpretacja zapisów Planu jest uprawniona, że - jak wynika z akt - placówka naukowo - badawcza, w oparciu o której opracowanie wytyczono granice korytarza ekologicznego na działce skarżących, zmodyfikowała wynik swoich opracowań w latach 2011 - 2012 przesuwając granice tego korytarza na północ, pozostawiając poza nimi teren działki skarżących.

Uzupełniając wskazać należy, że powyższe wnioski nie stoją w sprzeczności z treścią negatywnych uzgodnień Zarządu Województwa w trakcie procedury planistycznej. W uzasadnieniu postanowienia z dnia (...) sierpnia 2017 r. Zarząd nie zakwestionował ówczesnej wersji projektu Studium z uwagi na wprowadzenie w niej jakiegokolwiek zabudowy, ale z uwagi na wyznaczenie w granicach korytarza "nowych terenów pod zainwestowanie, w tym terenów produkcyjno - usługowych, zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej i jednorodzinnej, ładowiska" i ograniczenie w ten sposób drożności migracyjnej korytarza (k. 130). Z kolei w uzasadnieniu postanowienia z dnia (...) października 2017 r. Zarząd zakwestionował rozbieżność między tekstem projektu Studium (wprowadzenie zakazu zabudowy) a wyznaczeniem "nowych terenów pod zabudowę" na rysunku Studium (k. 132). Nie wskazał wprost na obowiązek wprowadzenia jakiegokolwiek zakazu zabudowy czy na obowiązek wyłącznie leśnego przeznaczenia tych gruntów. Dodać także należy, że na s. 144 Studium sformułowano zalecenie zalesienia obszarów przyległych do istniejących kompleksów leśnych. Takim obszarem przyległym nie jest działka skarżących, co wynika z jej usytuowania wobec najbliższych kompleksów leśnych uwidocznionego na rysunku "uwarunkowań" oraz również na s. 34 Studium i ryc. 6 przedstawiającej grunty leśne na terenie miasta W.

Reasumując, mając na uwadze cel w postaci zachowania drożności korytarza ekologicznego między przestrzeniami o najwyższych wartościach przyrodniczych, zbyt daleko idącym ograniczeniem prawa własności skarżących jest wyrysowanie obszaru ZL na terenie ich działki w granicach korytarza ekologicznego. Oznacza to bowiem nie tylko zakaz kontynuowania dotychczasowego użytkowania rolniczego, ale również zakaz nowej zabudowy. Zdaniem sądu, nie wykazano, że wyłącznie przez wykorzystanie terenu jako leśnego i jako terenu bez zabudowy zostanie osiągnięty cel w postaci drożności korytarza ekologicznego, natomiast że nie można tego celu osiągnąć w inny sposób, w tym również przez dopuszczenie zabudowy z uwzględnieniem np. jej zakazu na określonych odcinkach przewężeń szlaków migracyjnych. Dlatego sąd w tym zakresie stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w odniesieniu do działki skarżących nr (...) (punkt I.2. wyroku). Sąd

ograniczył stwierdzenie nieważności w tej części wyłącznie do załącznika graficznego nr 3 "Kierunki", bowiem - jak wyżej wskazano - tekst Studium nie zawiera bezwzględnych ustaleń w odniesieniu do roli korytarza ekologicznego, w tym dotyczących wprost działki skarżących. Tekst ten poddaje się interpretacji i stanowi jedynie o kierunku polityki przestrzennej, w przeciwieństwie do jednoznacznego symbolu ZL i jego opisu wyrysowanego na terenie działki skarżących na załączniku graficznym. W tym więc zakresie sąd podzielił zarzut skargi zbyt daleko idącego i nieznajdującego odzwierciedlenia w materiałach planistycznych umożliwienia zaingerowania w prawo własności skarżących w przyszłym planie miejscowym na tym fragmencie obszaru ich działki, którego przeznaczenie oznaczono w Studium jako ZL. Działanie to stanowi naruszenie art. 140 Kodeksu cywilnego oraz art. 1 ust. 2 pkt 3, 6 i 7 ustawy planistycznej, tj. uwzględnienie wymagań ochrony środowiska w sposób nieznajdujący uzasadnienia dla takiego kierunku polityki przestrzennej na tym obszarze, naruszenia walorów ekonomicznych przestrzeni i prawa własności skarżących poprzez wykluczenie dotychczasowego sposobu zagospodarowania (rolnego) i uniemożliwienie zabudowy, mimo że nie wynika to wprost z dokumentacji planistycznej ani nie znajduje uzasadnienia w wymaganiach ochrony środowiska przewidzianych dla terenu korytarza ekologicznego. Stanowi również naruszenie art. 10 ust. 1 pkt 1 i 3 ustawy planistycznej. Niezrozumiałe jest bowiem przeznaczenie dotychczasowego terenu rolnego pod teren leśny przy uwzględnieniu, że teren rolny zapewniałby niewątpliwie drożność korytarza ekologicznego, jeśli ten cel uznać za wiodący w ustaleniu kierunku polityki przestrzennej na obszarze korytarza. Innymi słowy, dotychczasowe przeznaczenie tego fragmentu działki, który w Studium oznaczono jako ZL oraz stan jego środowiska (utrzymywanie działalności rolnej) nie zostały należycie uwzględnione.

Bezskuteczny jest natomiast zarzut naruszenia art. 1 ust. 4 pkt 4 lit. b ustawy planistycznej poprzez wyznaczenie terenów pod nową zabudowę na obszarach o dużo niższym stopniu przygotowania do zabudowy niż działka skarżących. Jak wynika z treści zaskarżonego Studium, działka skarżących nr (...) o powierzchni prawie 40 ha na obszarze 26 ha została przeznaczona pod zabudowę, w tym: 0,97 ha pod zabudowę mieszkaniową wielorodzinną oraz 25,13 ha pod zabudowę mieszkaniowo - usługową. Jak wynika z dokumentacji planistycznej, w piśmie z dnia (...) stycznia 2012 r. skarżący wnioskowali o objęcie ich działki przeznaczeniem pod zabudowę mieszkaniową z dopuszczeniem usług. Następnie do organu planistycznego występowali w pismach z dnia (...) września 2017 r. (k. 110, prośba o przeznaczenie części działki pod zabudowę wielorodzinną na obszarze przeznaczonym pod zabudowę jednorodzinną, natomiast w pozostałym zakresie wnioskowali o przeznaczenie mieszkaniowo - usługowe) oraz z dnia (...) października 2017 r. (k. 112, dołączyli wówczas załącznik z usytuowaniem wnioskowanej zabudowy). Wnieśli również uwagi w dniu (...) sierpnia 2018 r. w trakcie trwania procedury planistycznej (k. 135). Zdaniem jednak sądu, analiza treści Studium, a w szczególności uzasadnienia uwarunkowań uprawnia do wniosku o istnieniu przekonujących argumentów dla przyjętej na działce skarżących koncepcji polityki przestrzennej w odniesieniu do terenów MN-U i MW. W szczególności teren MW (teren zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej do 20 m wysokości zabudowy, s. 120 Studium) po stronie południowo - zachodniej działki stanowi uzupełnienie sąsiadującego z działką od zachodu znacznego obszaru MW, a więc terenu, który należy rozumieć jako intensywnie

zurbanizowany. Takie jego umieszczenie stanowi kontynuację w bezpośrednim sąsiedztwie obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno - przestrzennej w granicach jednostki osadniczej (vide ryc. 37 na s. 82 Studium) oraz obszarów o intensywnym przebiegu infrastruktury technicznej (ryc. 40 na s. 98 Studium). Stanowi również wypełnienie założeń rozwoju nowego zainwestowania terenów: "Planowana zabudowa winna opierać się głównie o uzupełnienie obszaru zwartej zabudowy wzdłuż istniejących dróg i uzbrojenia terenu w ramach obszarów wyznaczonych na rysunku zmiany studium, dzięki czemu lokalizacja nowej zabudowy nie będzie wymagała uzupełnienia istniejącego układu komunikacyjnego o nowe odcinki dróg publicznych ani rozbudowy magistralnych sieci infrastruktury technicznej" (s. 86-87 Studium). Także teren oznaczony w planie jako MW sąsiadujący z działką skarżących i na niej w części wyznaczony jest z trzech strony otoczony istniejącymi lub projektowanymi drogami powiatowymi oraz gminnymi KDL. Sąd nie stwierdza zatem w przeznaczeniu części działki skarżących pod teren MW naruszenia ich interesu prawnego.

Jeśli chodzi o teren działki oznaczony jako MN-U (zabudowa mieszkaniowo - usługowa o wysokości zabudowy do 12 m, zabudowa jednorodzinna, maksymalnie 3 kondygnacje nadziemne, w tym jedna w kubaturze dachu, s. 120 - 121 Studium) to skarżący o taką zabudowę wnosili na początku procedury planistycznej w piśmie z 2012 r. Po drugie, od strony ulicy oznaczonej jako KD-G (droga wojewódzka) w kierunku północnym teren przeznaczono pod zabudowę niewysoką (po obu stronach korytarza ekologicznego na działce skarżących znajduje się teren MN-U w bezpośrednim sąsiedztwie tego korytarza), tak aby w bliskiej odległości od granicy korytarza nie tworzyć wysokich przeszkód dla migracji gatunków, co uczyniłoby z korytarza tunel między wysoką zabudową. Takim zaś przewężeniem w Planie oraz w Studium zalecono przeciwdziałać, co wyżej wyjaśniono. Także od strony wschodniej działki mamy do czynienia z zabudową produkcyjno - usługową (P/U), oddzieloną od działki skarżących z obszarem MN-U terenem zieleni urządzonej, a dopiero od strony zachodniej występuje zabudowa wysoka wielorodzinna. Tworzy to spójną koncepcję, bowiem obszary o podobnym przeznaczeniu występują w bliskim sąsiedztwie tworząc zwarte kompleksy, uwzględnia uwarunkowania istniejącej infrastruktury, w tym komunikacyjnej. Brak jest podstaw do przyjęcia, że doszło w tym zakresie do naruszenia interesu prawnego skarżących.

W tym miejscu, w odniesieniu do zarzutu dotyczącego proporcji przeznaczenia działki skarżących pod zabudowę wysoką i niższą wskazać należy, że interes ekonomiczny skarżących nie jest wystarczającym uzasadnieniem dla przeznaczenia większego obszaru ich działki pod zabudowę wielorodzinną, jak wnioskowali (k. 113). Sąd w całości podziela w tym względzie stanowisko organu. Pamiętać należy, że teren działki skarżących jest według aktualnego planu miejscowego terenem rolniczym. Jego przekształcenie pod zabudowę pozostaje co do zasady w interesie skarżących, bowiem zabudowa do tej pory była niemożliwa. Natomiast celowość przeznaczenia określonej wielkości terenu działki pod konkretną zabudowę (mieszkaniową wielorodzinną czy jednorodzinną) nie podlega kontroli sądu. Sposób tego przeznaczenia - niebudzący wątpliwości z punktu widzenia wytyczenia kierunków polityki przestrzennej, wyżej uzasadnionych - nie pozwala na jego zakwestionowanie i uznanie, że doszło do istotnego naruszenia zasad sporządzenia Studium

przez zbyt daleko idącą ingerencję w prawo własności skarżących. Uwzględnienie interesu ekonomicznego skarżących w takim zakresie w jakim formułują żądania, wymyka się kontroli sądu administracyjnego sprawującego tę kontrolę wyłącznie pod względem legalności.

Sąd nie podziela również zarzutu wyjścia poza granice administracyjne miasta zaskarżoną zmianą Studium. Szczegółowa analiza załącznika graficznego do uchwały intencyjnej, granic uchwalonej zmiany Studium oraz granic administracyjnych miasta wyznaczonych jako obowiązujące w załączniku graficznym do Statutu uprawnia do wniosku o uchwaleniu zmiany Studium w granicach administracyjnych miasta. Rację ma organ (vide pismo z dnia (...) czerwca 2019 r., k. 346-347), że choć uchwała intencyjna w istocie uwzględnia teren poza tą granicą (o tzw. grubość kreski), to jednak w Studium tego uchybienia nie powtórzono. W tym więc zakresie zarzut jest bezpodstawny.

Mając powyższe na uwadze na podstawie art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2018 r. poz. 1302 z późn. zm.), dalej: p.p.s.a. orzeczono jak w punktach I.1 i I.2 sentencji wyroku. Orzeczenie w punkcie II. wyroku oparto na podstawie art. 151 p.p.s.a.

O kosztach postępowania orzeczono na mocy art. 200 p.p.s.a. uwzględniając wysokość wpisu oraz koszt czterokrotnego dojazdu pełnomocnika skarżących na rozprawę (w dniach 14 marca 2019 r. i 6 czerwca 2019 r.) - według załączonego wykazu kosztów. Sąd nie uwzględnił wniosku o zasądzenie kosztów postępowania w zakresie wydatków poniesionych na wykonanie kserokopii dokumentów, bowiem koszt tej czynności był, w ocenie sądu, poniesiony zbędnie. Akta administracyjne zawierały dokumenty załączone do pism skarżących (tekst Studium i jego załączniki graficzne, prognozę oddziaływania na środowisko, postanowienia uzgodnieniowe Zarządu Województwa). Natomiast koszt wydruków korespondencji pisemnej i mailowej prowadzonej przez skarżących jest, co wynika z zasad doświadczenia życiowego, nieznaczny i nie stanowił istotnej części kosztów wymienionych w spisie przy piśmie z dnia 19 marca 2019 r. (k. 284, 285).