

II SA/Kr 1288/10 - Wyrok

Data orzeczenia	2011-06-27
Data wpływu	2010-11-04
Sąd	Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie
Sędziowie	Aldona Gąsecka-Duda Ewa Rynczak Wojciech Jakimowicz /przewodniczący sprawozdawca/
Symbol z opisem	6150 Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego 6391 Skargi na uchwały rady gminy w przedmiocie ... (art. 100 i 101a ustawy o samorządzie gminnym)
Hasła tematyczne	Planowanie przestrzenne Samorząd terytorialny
Sygn. powiązane	II OSK 2687/11 IISOK 2687/11
Skarżony organ	Rada Gminy
Treść wyniku	oddalono skargę
Powołane przepisy	Dz.U. 2001 nr 142 poz 1591; art. 101 ust. 1; Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym - t. jedn. Dz.U. 2002 nr 153 poz 1270; art. 151; Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w składzie następującym: Przewodniczący: Sędzia WSA Wojciech Jakimowicz (spr.) Sędziowie: WSA Aldona Gąsecka-Duda WSA Ewa Rynczak Protokolant: Anna Chwalibóg po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 27 czerwca 2011 r. sprawy ze skargi D. B., E. S., W. B., M. W., S. W., T. G., M. W., S. B., A. R., A. K., A. K., K. S., A. L., K. F., A. R., A. K. oraz A. G. na uchwałę Rady Gminy Zabierzów z dnia 16 lipca 2010 r. nr L/488/10 w przedmiocie zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Zabierzów skargę oddała

Uzasadnienie

Rada Gminy Zabierzów uchwałą z dnia 16 lipca 2010 r., Nr L/488/10 uchwaliła zmianę studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Zabierzów.

Pismem z dnia 12 sierpnia 2010 r. skierowanym do Rady Gminy Zabierzów, które wpłynęło na dziennik podawczy Urzędu Gminy Zabierzów E. S., W. B., M. W., S. W., T. G., D. B., S. R., M. W., S. B., A. R., A. K., A. K., K. S., A. L., K. F., P. B., D. W., A. R., A. K., M. M., A. G., I. D., P. D. wezwali Radę Gminy Zabierzów do usunięcia naruszenia prawa przedmiotową uchwałą.

Pismem z dnia 23 sierpnia 2010 r. przewodnicząca Rada Gminy Zabierzów udzieliła odpowiedzi na powyższe wezwanie informując wnioskodawców o nieuwzględnieniu ich wezwania. Rada Gminy Zabierzów nie podejmowała uchwały w przedmiocie udzielenia na wezwanie do usunięcia naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia.

Pismem z dnia 27 września 2010 r. W. B., E. S., M. W., S. W., T. G., D. B., S. R., M. W., S. B., A. R., A. K., A. K., K. S., J. J., M. K., K. C., A. L., K. F., P. B., D. W., A. R., A. K., K. M., A. P., M. M., A. G., I. D., P. D. wnieśli do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie skargę na uchwałę Rady Gminy Zabierzów z dnia 16 lipca 2010 r., Nr L/488/10 w przedmiocie uchwalenia zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Zabierzów w części dotyczącej zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego obejmującej sołectwo [...].

Skarżący zakwestionowanej uchwale zarzucili:

1. naruszenie prawa materialnego, a to art. 1 ust. 2 pkt 1, 2, 7 w związku z art.6 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i podjęcie zaskarżonej uchwały z przekroczeniem władztwa planistycznego poprzez nieuzasadnioną ingerencję w prawo własności skarżących i odmowę przekwalifikowania działek stanowiących własność skarżących z terenów rolnych na tereny budowlane;

2. naruszenie prawa materialnego, a to art. 10 ust. 1 pkt 1, 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez nieuwzględnienie uwarunkowań wynikających z zagospodarowania i uzbrojenia terenu oraz stanu ładu przestrzennego, co stanowi naruszenie zasad sporządzania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego;

3. naruszenie przepisów postępowania, a to art. 11 ust 8 lit. j ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez nieuwzględnienie opinii regionalnego dyrektora ochrony środowiska podczas sporządzania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Zabierzów, co w konsekwencji stanowi istotne naruszenie trybu sporządzania studium.

W oparciu o powyższe zarzuty skarżący wnieśli o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w części graficznej obejmującej działki stanowiące własność skarżących, ewentualnie o uchylenie zaskarżonej uchwały i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania.

W uzasadnieniu zarzutów skargi wskazano, że przedmiotową uchwałą Rada Gminy Zabierzów wyłączyła możliwość przekwalifikowania działek stanowiących własność skarżących, położonych w sołectwie [...] i sklasyfikowanych jako tereny rolne na tereny budowlane.

Podano, że skarżący są właścicielami następujących działek: W. B. – nr "1", E. S. - nr "2", M. i S. W., - nr "3", "4", T. G. – nr "5", D. B. - nr "6", M. W. - nr "7", S. B. - nr "8", A. R. - nr "9", A. K. – nr "10", K. S. - nr działki "11", A. L. -nr działki "12", K.. F. - nr działki "13", A. R. - nr działki "14", A. K. - nr działki "15", A. G. - nr działki "16".

Wszystkie powyżej wymienione działki zostały oznaczone według projektu studium jako tereny rolne.

Dalej skarżący wykazywali, iż studium uwarunkowań może również naruszać interes prawny strony, pomimo że nie jest aktem prawa miejscowego, z powodu wymogu zgodności miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ze studium.

Wskazano, że w niniejszej sprawie organ administracji dokonując oceny warunków polityki przestrzennej gminy, w tym lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego, nie uwzględnił uwarunkowań wynikających z dotychczasowego przeznaczenia, zagospodarowania i uzbrojenia terenu. Tereny stanowiące własność osób występujących jako strony w sprawie są działkami w pełni uzbrojonymi, a to posiadają dostęp do wody, kanalizacji, linii telefonicznej, prądu oraz gazu. Wszystkie działki przylegają do drogi, przy której zamontowane zostało przez Gminę oświetlenie. Z drogi tej korzystają nieprzerwanie właściciele działek będących stroną w mniejszym postępowaniu. Nado wskazano, iż działki "15", "16", "17", "18" położone są bezpośrednio przy szosie asfaltowej i nie są przedzielone pasem zieleni jak to błędnie przyjęto i nakreślono w studium. Na działkach nr "19" i nr "20" od wielu lat posadowione są budynki. Tych warunków nie uwzględniono analizując dotychczasowe zagospodarowanie terenu.

Ponadto podkreślono, że Rada Gminy uzasadniając swoje stanowisko wyłączające możliwość przekwalifikowania przedmiotowych działek rolnych na działki budowlane, w sposób lakoniczny powołała się na okoliczność, iż działki te położone są w cennych krajobrazowo terenach, nie

uzasadniając jednocześnie w jakim zakresie te obszary mogłyby zostać naruszone poprzez przekwalifikowanie w/w działek. Rada Gminy nie uwzględniła dokonując zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego opinii sporządzonych przez Dyрекcję Zespołu Jurajskich Parków Krajobrazowych w K.. Z opinii tej wynika bowiem, iż w oparciu o rozporządzenie Wojewody [...] nr "21" z dnia 17 października 2006 r. w sprawie Tenczyńskiego Parku Krajobrazowego opiniuje się pozytywnie wytyczne architektoniczne i urbanizacyjne dla planowanego zespołu budynków mieszkalnych. Jednocześnie w opinii tej wskazano warunki, który winne być spełnione dla planowanego zespołu budynków. Ponadto Rada Gminy nie uwzględniła również opinii Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w K. W opinii tej przywołując poszczególne działki stanowiące własność osób będących stroną niniejszego postępowania stwierdzono, iż Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w K. nie zgłosił żadnych uwag do projektowanego zagospodarowania przedmiotowych działek. Co więcej podzielił on stanowisko Dyrekcji Zespołu Jurajskich Parków Krajobrazowych w K..

W świetle powyższego stwierdzono, że doszło do naruszenia przepisu z art. 11 pkt 8 lit. j i pkt 9 cytowanej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Analizując bowiem charakter uzgodnienia z dyrektorem parku krajobrazowego, uznać należy, że w tym zakresie będzie ono miało charakter wiążący. W przypadku braku zgody ze strony organu ochrony przyrody nie będzie można podjąć uchwały w przedłożonej do uzgodnienia treści. W sytuacji odwrotnej, a więc w przypadku gdy brak jest sprzeciwu po stronie dyrektora parku krajobrazowego, okoliczność ta winna znaleźć odzwierciedlenie w uchwale o zmianie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Tym bardziej, że organ administracji nie jest władny dokonywać ani zmian w przedłożonej opinii dyrektora parku krajobrazowego czy też jej własnej interpretacji. Rada Gminy Zabierzów uchwalając studium związana była, wobec treści art. 11 pkt 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i art. 10 ust. 6 ustawy o ochronie przyrody, stanowiskiem zawartym w uzgodnieniu Dyrektora Zespołu Jurajskich Parków Krajobrazowych.

W ocenie strony skarżącej, mając na względzie sposób wykorzystywania obszarów sąsiednich do przedmiotowych działek oraz stopnia nasycenia infrastrukturą techniczną, a także mając na uwadze istniejące już walory ekonomiczne, polegające na istniejącej znacznej w rejonie gminy Zabierzów faktycznej zabudowie tych części działek, które przylegają bezpośrednio do dróg publicznych, doszło do naruszenia zasad kształtowania ładu przestrzennego. Ustalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego nie polega na swobodnym (w granicach obowiązujących przepisów) przeznaczeniu na określone cele poszczególnych terenów przez uprawnione organy. Dany obszar, ze względu na istniejące uwarunkowania (lokalizację, sposób skomunikowania, znajdujące się na nim zasoby itp.), jest predestynowany do określonego ekonomicznego wykorzystania (przynajmniej kierunkowo zidentyfikowanego). Jeżeli nie istnieją wynikające z przepisów prawnych przeciwwskazania (ze względu na inne wartości chronione -przykładowo: ochrona środowiska, ochrona zabytków itd.), to całkowicie odmienne w stosunku do ekonomicznej predestynacji danego terenu przeznaczenie przez uprawniony organ, może być uznane za nadużycie władztwa planistycznego. W szczególności, gdy organ administracji powołuje się jedynie zdawkowo na znajdującą się w pobliżu strefę ochrony wartości przyrodniczych i krajobrazowych, bez jakiegokolwiek dokładniejszego uzasadnienia.

Dalej skarżący podnieśli, że zgodnie z art. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, organom gminy przysługuje wprawdzie prawo władczego rozstrzygnięcia co do przeznaczenia terenu pod określone funkcje, nawet wbrew woli właścicieli gruntów objętych planem, nie ulega wszakże wątpliwości, iż przysługujące gminie władztwo planistyczne może być skutecznie zrealizowane jeżeli jest uzasadnione takim interesem publicznym, który uzasadnia wprowadzenie ograniczenia i jedynie w przypadku gdy studium zostało uchwalone przy zachowaniu, określonych ustawą, zasad i trybu jego sporządzania. W konkretnym

przypadku treść tego interesu można ustalić w oparciu o zasady uwzględnienia ładu przestrzennego i walorów ekonomicznych przestrzeni.

Zdaniem skarżących analiza zaskarżonego uregulowania studium dokonana przez pryzmat powyższych zasad wskazuje, że przyjęte rozstrzygnięcie w stosunku do działek strony skarżącej, ma charakter dowolny. Brak jest w uregulowaniach studium wystarczającej przesłanki do tego, aby wyłącznie w stosunku do działek strony skarżącej położonych wzdłuż drogi przyjąć ustalenia terenów rolnych przy jednoczesnym istnieniu zabudowy nieruchomości położonych wzdłuż tej samej drogi oraz braku wskazań w jakim zakresie zabudowa przedmiotowych działek mogła by wpłynąć negatywnie na strefę objętą ochroną krajobrazową przy założeniach budowlanych wskazanych przez Dyрекcję Zespołu Jurajskich Parków Krajobrazowych, co potwierdził wprost Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w K.. Ponadto postulat uwzględnienia w zagospodarowaniu przestrzennym wymagań prawa własności oznacza m.in. takie zagospodarowanie przestrzeni w zakresie funkcji danego terenu, które umożliwi harmonijne, optymalne w danym przypadku warunki korzystania z prawa własności nieruchomości. Warunki takie winny sprzyjać spokojnemu, bezkonfliktowemu wykonywaniu prawa własności. Wprowadzenie w studium ograniczeń w zabudowie terenu nie jest wykluczone, ale winno być jednak uzasadnione szczególnymi okolicznościami przemawiającymi za ich wprowadzeniem i nie może sprowadzać się wyłącznie do dowolnej oceny.

W niniejszej sprawie, w ocenie skarżących, nieuwzględnienie uwag właścicieli co do przekwalifikowania przedmiotowych działek z terenów rolnych na tereny budowlane nie znajduje uzasadnienia w zebranych opiniach oraz uzbrojeniu terenu i przeznaczeniu na zabudowę mieszkaniową. Na podstawie bowiem zaskarżonego studium zostanie sporządzony plan zagospodarowania przestrzennego. Z kolei plan zagospodarowania przestrzennego stanowi materialnoprawną podstawę do wydania decyzji administracyjnej o pozwoleniu na budowę, na jego podstawie rozpoczynają się procesy inwestycyjne na obszarze, który plan obejmuje, reguluje on status prawny konkretnych nieruchomości. Każda regulacja w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego a następnie miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego prowadząca do ograniczenia możliwości korzystania z nieruchomości, której właściciel musi się podporządkować wbrew własnej woli, prowadzi do ograniczenia uprawnień właścicielskich chronionych art. 140 k.c. Skarżący stwierdzili zatem, że ich interes prawny ma charakter bezpośredni, konkretny oraz realny.

Wskazano, że zgodnie z treścią art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części stanowi naruszenie zasad sporządzania studium, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie. Zasady sporządzania studium rozumiane są jako wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy dotyczące m.in. zawartych w akcie planistycznym ustaleń. W przypadku naruszenia zasad sporządzania studium ustawodawca nie wymaga, aby przedmiotowe naruszenie miało charakter istotny, co oznacza, że każde naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego skutkować będzie stwierdzeniem nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części. Skarżący powołali się na wyrok NSA w Warszawie z dnia 25 maja 2009 r., II OSK 1778/08, LEX nr 574411.

W ocenie skarżących przekroczenie granic władztwa planistycznego, którego wynikiem są zawarte w zaskarżonej uchwale ustalenia dotyczące wymieniony w skardze działek w miejscowości [...], stanowi naruszenie zasad sporządzania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania, co z kolei skutkuje koniecznością stwierdzenia jego nieważności w tej części

Postanowieniem z dnia 27 stycznia 2011 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie odrzucił skargi J. J., M. K., K. M., A. P., M. M., I. D., P. D., S. R., P. B., D. W. i K. C..

W konsekwencji do rozpoznania przez Sąd pozostały skargi: E. S., W. B., M. W., S. W., T. G., D. B., M. W., S. B., A. R., A. K., A. K., K. S., A. L., K. F., A. R., A. K. i A. G..

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy Zabierzów wniosła o jej oddalenie.

Na wstępie przedstawiono tok formalno-prawny sporządzania zaskarżonej uchwały wskazując, iż tryb jej uchwalenia jest zgodny z prawem.

Organ wyjaśnił koncepcję jaka przyświecała konstruowaniu ustaleń zawartych w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Zabierzów. Wskazano, że w trakcie trwającej procedury planistycznej na jej wstępnym etapie dokonano szczegółowych analiz struktury funkcjonalno-przestrzennej w tym inwentaryzacji urbanistyczno-architektonicznej, analizy istniejącego układu komunikacyjnego, analizy istniejącej infrastruktury technicznej, analizy uwarunkowań środowiska przyrodniczego, analizy walorów krajobrazowo-kulturowych, analizy ograniczeń i zagrożeń bezpieczeństwa, mienia i zdrowia ludności oraz innych elementów z zasobów środowiska naturalnego mających wpływ na zmiany w strukturze przestrzennej Gminy oraz przeznaczenia terenów. Wskazano, że układ przestrzenny Gminy związany jest głównie z ukształtowaniem rzeźby terenu. Największy wpływ na strukturę przestrzenną miały uwarunkowania geograficzne. Obszar charakteryzuje zróżnicowane ukształtowanie terenu, w tym malownicze doliny i znaczne powierzchnie lasów. Atrakcyjności dla lokalizacji zabudowy sprzyja korzystne położenie, dogodne zewnętrzne połączenia komunikacyjne i liczne walory przyrodnicze. Uwypuklono szczególnie uwarunkowania Gminy w zakresie ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego. Na terenie Gminy Zabierzów znajdują się: Tenczyński Park Krajobrazowy obejmujący swym zasięgiem aż 44% powierzchni Gminy oraz Park Krajobrazowy Dolinki Krakowskie, należące do Zespołu Parków Krajobrazowych Województwa Małopolskiego. W obszarze Gminy znajdują się cztery rezerваты przyrody, użytki ekologiczne, stanowiska dokumentacyjne, pomniki przyrody, dwa obszary węzłowych sieci ECONET o znaczeniu międzynarodowym i krajowym oraz Natura 2000.

Strukturę funkcjonalno-przestrzenną Gminy tworzą obszary zróżnicowane pod względem funkcji oraz uwarunkowań przyrodniczo-krajobrazowych. W wyniku analiz dotyczących istniejących uwarunkowań w tym walorów przyrodniczych, kulturowych i krajobrazowych oraz stopnia dostępności terenu i planowanych zamierzeń na terenie Gminy Zabierzów wyodrębniono w Studium obszary funkcjonalno-przestrzenne z podziałem na:

- obszar intensywnej urbanizacji - obejmujący tereny przeznaczone do zainwestowania, istniejące tereny zabudowane i przebudowywane, obszary aktywizacji gospodarczej, obszar w strefie oddziaływania Lotniska w [...] i Autostrady A4 a także wynikające z rozwoju funkcji mieszkaniowej między innymi z bezpośredniego sąsiedztwa z Krakowem,
- obszar ograniczonej urbanizacji - obejmujący tereny przeznaczone do zainwestowania, istniejące tereny zabudowane i przebudowywane, w których dominującą jest funkcja mieszkaniowa oraz z uwagi na cenny krajobrazowe charakter terenów również funkcja turystyczna,
- obszar niezurbanizowany - obejmujący tereny o najwyższych i wysokich walorach środowiska przyrodniczego i krajobrazu, wymagające ochrony przed chaotycznie postępującą zabudową. W skład obszaru wchodzi tereny rolne, lasów i zalesień, dolin, zieleni urządzonej, parki, ogrody działkowe, zieleńce, tereny sportu i rekreacji oraz cmentarzy.

Organ wyjaśnił, że nieruchomości skarżących zgodnie z kierunkami określonymi w Studium znajdują się w obszarze niezurbanizowanym, w terenach rolnych (oznaczonych na rysunku Studium symbolem - R) w strefie ochrony szczególnych wartości przyrodniczych w miejscu aktywizacji turystycznej.

Podniesiono, że wprawdzie podstawowym kierunkiem działań na terenach rolnych (oznaczonych na rysunku Studium symbolem - R) jest utrzymanie rolniczego użytkowania, bez prawa zabudowy niemniej jednak tereny rolne - R dopuszczają rozbudowę istniejącej zabudowy zagrodowej oraz uzupełnienia istniejącej zabudowy zagrodowej nowymi budynkami związanymi z działalnością rolniczą. Tereny te dopuszczają również lokalizację sieci i urządzeń infrastruktury technicznej oraz komunikacji kołowej, także ścieżek rowerowych, szlaków dydaktycznych i konnych. Zgodnie z zapisami Studium realizacja wskazanych powyżej inwestycji może być dopuszczona na zasadach określonych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego i przy spełnieniu wymogów wynikających z przepisów szczególnych.

Dalej organ ustosunkował się do zarzutów skargi, które uznał za nieuzasadnione.

Rada podniosła, iż przy podejmowaniu zaskarżonej uchwały kierowała się właśnie uwarunkowaniami wynikającymi z dotychczasowego przeznaczenia, zagospodarowania i uzbrojenia terenu.

W trakcie sporządzania projektu zmiany Studium w jego początkowym stadium dokonano analiz stanu istniejącego w opracowaniu pn. "Materiały wyjściowe do projektu zmiany Studium - Stan istniejący, analizy" z czerwca 2008 r. (w aktach sprawy). Przeprowadzone analizy w sposób jednoznaczny wykazały, że układ przestrzenny Gminy związany jest głównie z ukształtowaniem rzeźby terenu a z racji ukształtowania dzieli się na szereg wnętrz krajobrazowych o charakterze krajobrazu kulturowego przekształconego w mniejszym lub większym stopniu. W obszarach o mniej dogodnych warunkach dla osadnictwa zachowały się wnętrza krajobrazowe o dużym udziale cech naturalnych między innymi w dolinach jurajskich w obrębie Garbu Tenczyńskiego we fragmentach między innymi Doliny [...], do której przynależy obszar objęty skargą.

Wymogi dotyczące materiałów planistycznych, skali opracowań kartograficznych, stosowanych oznaczeń, nazewnictwa i standardów jak i również sposobu dokumentowania prac planistycznych w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Zabierzów zostały spełnione - zgodnie z Rozporządzeniem Ministra infrastruktury w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy z dnia 28 kwietnia 2004 r.

Szczegółowe analizy między innymi w zakresie dostępności komunikacyjnej, uzbrojenia zainwestowania w jednostkach urbanistycznych a niewątpliwie sołectwo [...] takową jednostkę stanowi, dokonywane będą na wstępnym etapie sporządzania projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Podkreślono, że to dopiero ustalenia zawarte w miejscowym planie (stanowiącym akt prawa miejscowego), a nie Studium - kształtują sposób wykonywania prawa własności.

Działki nr "15", "17", "18", "16" w [...] bezpośrednio przylegają do działki nr "22" o pow. ok. 11 ha stanowiącej własność Lasów Państwowych. Istniejąca na fragmencie owej działki droga nie może jednak przesądzać o kierunku rozwoju systemu komunikacji, w tym układu drogowego na terenie sołectwa [...]. Kierunki planowanego rozwoju układu drogowego określone w Studium stanowią jedynie wytyczną dla planów miejscowych.

Budynki wskazane przez skarżących na działkach nr "19" i nr "20" to jedynie dawna leśniczówka wraz z budynkiem gospodarczym. Wbrew treści skargi, wykazano je w analizie stanu istniejącego.

Dalej organ wskazał, że rozstrzygnięcia w sprawie rozpatrzenia wniosków i uwag są jednoznaczne ("uwzględniony" bądź "nieuwzględniony" - zgodnie z załącznikiem nr 3 i 7 do Rozporządzeniem Ministra infrastruktury w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy z dnia 28 kwietnia 2004r.) i opatrzone należyтым uzasadnieniem w rubryce uwagi. Prawo nie wymaga zaś sporządzania odrębnego uzasadnienia w tej kwestii. Jeśli idzie o zasadność poglądu na temat zagrożenia cennych krajobrazowo obszarów, nakazującego pozostawienie działek wnioskodawców poza obszarami zabudowy - została ona wykazana powyżej. Organ podniósł, iż skarżący nietrafnie zarzucają jakoby Rada Gminy nie uwzględniła opinii sporządzonych przez Dyрекcję Zespołu Jurajskich Parków Krajobrazowych w K. czy opinii Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w K.. Oba te akty, przytoczone w treści skargi, w istocie bowiem nie są opiniami i nie zostały przygotowane w toku procedury planistycznej. Opinia z dnia 31 stycznia 2008 r. sporządzona została przez Dyрекcję Zespołu Jurajskich Parków Krajobrazowych w K. na wniosek E. S. i dotyczy jedynie analizy urbanistycznej - wytycznych architektonicznych i urbanistycznych dla planowanego zespołu budynków mieszkalnych. Pismo Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w K. w w/w sprawie skierowane zaś było do adresatów indywidualnych – E. S. i S. B.. Nie można zatem twierdzić, jakoby te dokumenty musiały być uwzględniane w procedurze zmiany studium. Podniesiono, iż opinia z dnia 31 stycznia 2008 r. jest w istocie zbieżna z wnioskami analiz dotyczących uwarunkowań środowiska przyrodniczego oraz walorów krajobrazowo-kulturowych znajdujących się w materiałach planistycznych sporządzanych na potrzeby Studium. Odniesiono się w tym miejscu do struktury przedmiotowego Studium a w szczególności do wyznaczonych opisanych wyżej obszarów funkcjonalno przestrzennych, które nie przesądzają treści miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. To na etapie uchwalania planów w tej konkretnej sprawie przewidziano miejsce dla ostatecznej decyzji planistycznej o ewentualnym zakazie zabudowy nieruchomości należących do skarżących. Podkreślono, że niewątpliwie zasadne jest stanowisko prezentowane w doktrynie i orzecznictwie, iż studium jest aktem kierunkowym o dużym stopniu ogólności i zgodność planu ze studium nie oznacza bezrefleksyjnego powielania postanowień studium w projekcie planu, gdyż studium wiąże organ planistyczny co do ogólnych wytycznych, założeń polityki przestrzennej gminy i właśnie w tym kontekście postanowienia planu muszą być zgodne z założeniami studium. Stanowisko powyższe może mieć zastosowanie tylko w takim zakresie, w jakim ustalenia studium w istocie zawierają ogólne wytyczne i założenia polityki przestrzennej, tak jak w stosunku do nieruchomości skarżących czyni to zaskarżona uchwała Rady Gminy Zabierzów z dnia 16 lipca 2010 r. nr L/488/10 w przedmiocie Studium.

Pismo Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w K. odnosi się zaś do konkretnej inwestycji ale zawarta w nim informacja konstruowana jest na bazie przedstawionego do uzgodnienia projektu zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Zabierzów, w którym zespół działek objęty skargą to teren rolny - R. Podstawowym kierunkiem działań w tych obszarach jest utrzymanie rolniczego użytkowania, bez prawa zabudowy niemniej jednak tereny rolne - R dopuszczają rozbudowę istniejącej zabudowy zagrodowej oraz uzupełnienia istniejącej zabudowy zagrodowej nowymi budynkami związanymi z działalnością rolniczą. Tereny te dopuszczają również lokalizację sieci i urządzeń infrastruktury technicznej oraz komunikacji kołowej, także ścieżek rowerowych, szlaków dydaktycznych i konnych a realizacja wyżej wymienionych inwestycji może być dopuszczona na zasadach określonych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego.

Zauważono, że oba wskazane wyżej organy, uzgadniając w toku procedury planistycznej treść

zmiany studium, wyraziły pozytywne stanowiska. Nie można się też zgodzić, że Rada Gminy Zabierzów uchwalając Studium związana była, wobec treści art. 11 pkt 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i art. 10 ust. 6 ustawy o ochronie przyrody, stanowiskiem zawartym w uzgodnieniu Dyrektora Zespołu Jurajskich parków Krajobrazowych. Zgodnie z powołanym artykułem przed zmianą kompetencji organów tym zakresie Dyrekcja Zespołu Jurajskich Parków Krajobrazowych w K. została zawiadomiona na piśmie o podjęciu uchwały w sprawie przystąpienia do zmiany Studium a w skierowanym zwrotnie piśmie poinformowała o konieczności uwzględnienia w sporządzanym Studium wymagań wynikających z Rozporządzenia nr [...], [...] Wojewody Małopolskiego z dnia 17 października 2006 r., które to wymagania zostały spełnione.

Co do zarzutu naruszenia zasad kształtowania ładu przestrzennego przez to, że tereny skarżących, uzbrojone i z dostępem do drogi, nie zostały przeznaczone do zabudowy wskazano, że żadne reguły planowania przestrzennego nie nakazują dopuszczać zabudowy tam, gdzie znajduje się odpowiednie uzbrojenie - gdyż to uzbrojenie terenu pełni funkcję służebną wobec zabudowy, a nie odwrotnie. Nie zabudowuje się terenów dlatego, że są uzbrojone - uzbraja się tereny aby tę zabudowę realizować.

Strukturę funkcjonalno przestrzenną Gminy tworzą obszary zróżnicowane pod względem funkcji, rozwijających się form działalności gospodarczej oraz uwarunkowań przyrodniczo krajobrazowych. Podział Gminy na obszary funkcjonalno przestrzenne w Studium jest wynikiem zróżnicowanych warunków i możliwości zagospodarowania poszczególnych jej części. Dla wyodrębnionych w strukturze przestrzennej terenów ustalono w Studium wskaźniki i zasady ich wykorzystania, określając przyszłe zamierzenia w zakresie ładu przestrzennego na terenie całej Gminy o stopniu ogólności wyższym od planu miejscowego. Na tym właśnie polega zgodność rozwiązań z ładem przestrzennym, a nie na planowaniu w celu zapewnienia osobom fizycznym kontynuacji procesów inwestycyjnych.

Odnośnie nadużycia władztwa planistycznego poprzez nieuzasadnione określenie przeznaczenia terenów wbrew ich ekonomicznym walorom, poprzez uszczuplenie prawa własności skarżących i zróżnicowanie sytuacji prawnej właścicieli terenów a także poprzez nieuwzględnienie żądań co do przekwalifikowania działek podniesiono, że studium stanowi jeden z etapów poprzedzających uchwalenie planu miejscowego a jego ustalenia znacząco, ale jedynie pośrednio, oddziałują na prawa i obowiązki właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości. Władztwo planistyczne jest uprawnieniem Gminy do legalnej ingerencji w sferę wykonywania prawa własności w granicach obowiązującego prawa. Studium zostało sporządzone z zachowaniem wszelkich zasad określonych w obowiązujących przepisach, czego dowodem jest dokumentacja planistyczna.

W kwestii podniesionego przez skarżących zarzutu ograniczenia uprawnień właścicielskich chronionych art. 140 Kodeksu cywilnego wskazano, iż każda regulacja w studium a następnie w planie miejscowym prowadząca do ograniczenia możliwości korzystania z nieruchomości, której właściciel musi się podporządkować wbrew własnej woli, narusza te uprawnienia. Już analiza art. 140 Kodeksu cywilnego wskazuje na nietrafność takiego zarzutu. Przepis ten stanowi, iż granicą uprawnień do wykonywania prawa własności są właśnie przepisy prawa - w tym i studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. O tym, że prawo właściciela do zagospodarowania terenu nie jest prawem bezwzględny i musi ustąpić przed względami wyższego rzędu, upewnia art. 1 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, który w kolejności wymienia względy, jakie decydują o przeznaczeniu nieruchomości - prawo własności wymienia się w nim na siódmym miejscu, w szczególności po wymaganiach ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury oraz walorach architektonicznych i krajobrazowych. Jak wynika z powyższego, sam fakt ograniczenia prawa własności w aktach planistycznych nie może być uważany za jakiegokolwiek naruszenie prawa.

Zarzut naruszenia art. 140 K.c. jest więc niezasadny.

Powołane przepisy wskazują, że wzgląd na wymagania ładu przestrzennego oraz ochronę krajobrazu pozwala ograniczyć prawo własności. Te właśnie względy są przyczyną przyjęcia określonego w studium przeznaczenia działek skarżących - a więc nie można zarzucić Radzie Gminy naruszenia ani art. 1 ust. 2 powołanej ustawy, ani konstytucyjnej zasady proporcjonalności przy ingerowaniu w prawa jednostek.

Rada Gminy Zabierzów mając na względzie przytoczone powyżej okoliczności faktyczne i prawne sprawy stwierdziła, że nie doszło przy podjęciu uchwały w sprawie uchwalenia zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Zabierzów do naruszenia zasad sporządzaniu studium ani istotnego naruszenia trybu jego sporządzania, co powoduje, że złożona skarga, jako bezzasadna winna ulec oddaleniu.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie zważył, co następuje:

Podstawowa zasada polskiego sądownictwa administracyjnego została określona w art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. nr 153, poz.1269), zgodnie z którym sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę legalności działalności administracji publicznej oraz rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego, samorządowymi kolegiami odwoławczymi i między tymi organami a organami administracji rządowej. Zasada, iż sądy administracyjne dokonują kontroli działalności administracji publicznej i stosują środki określone w ustawie, została również wyartykułowana w art. 3 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. nr 153, poz. 1270 ze zm.).

Sąd zgodnie z art. 134 § 1 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną.

Stosownie do art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 r. (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.), każdy czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może - po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia - zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego. Oznacza to, że w pierwszej kolejności obowiązkiem sądu jest zbadanie, czy wniesiona skarga podlega rozpoznaniu przez sąd administracyjny i czy spełnia wymogi formalne, do których w niniejszej sprawie zaliczyć należy: 1) zaskarżenie uchwały z zakresu administracji publicznej, 2) wcześniejsze bezskuteczne wezwanie do usunięcia naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia, 3) zachowanie terminu do wniesienia skargi do sądu administracyjnego (dwa ostatnie punkty stanowią wymogi formalne dopuszczalności skargi).

Uchwałę w sprawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego niewątpliwie należy zaliczyć do uchwał z zakresu administracji publicznej w rozumieniu art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zważywszy, że w orzecznictwie i doktrynie przeważa szerokie pojęcie sprawy z zakresu administracji publicznej (por. uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 września 1994 r. sygn. akt W.10/93, OTK 1994, cz. II, poz. 46; wyrok NSA z dnia 20 stycznia 2003 r., w sprawie sygn. akt II SA 659/02, Wokanda 2003/6/35, Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym K. Bondaruk i inni, Wyd. Lexis Nexis W-wa 2004, teza 5 do art. 101 ustawy o samorządzie gminnym). Również komentatorzy ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2003 r., nr 80, poz. 717 z późn. zm.) podkreślają dopuszczalność zaskarżania do sądu administracyjnego

w trybie art. 101 ustawy o samorządzie gminnym uchwały zatwierdzającej studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (zob. T. Bąkowski: Komentarz do art. 9 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U.03.80.717), w: T. Bąkowski, Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, Zakamycze, 2004, Z. Niewiadomski: Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, Warszawa 2004, s. 88).

Skarżący dopełnili również wymogu bezskutecznego wezwania do usunięcia naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia.

Uwzględniając treść art. 53 § 1 i 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.) oraz uchwałę siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 kwietnia 2007 (sygn. akt: II OPS 2/07) wyjaśniającą powyższy przepis, w związku z rozbieżnościami orzecznictwa w zakresie jego stosowania, należy stwierdzić, że skarga na uchwałę Rady Gminy Zabierzów z dnia 16 lipca 2010 r., Nr L/488/10 w przedmiocie zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Zabierzów została wniesiona przez skarżących z zachowaniem ustawowego terminu w sytuacji, gdy Rada Gminy Zabierzów nie podejmowała uchwały w przedmiocie udzielenia na wezwanie do usunięcia naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia.

Konieczne stało się w następnej kolejności zbadanie legitymacji skarżących do zaskarżenia przedmiotowej uchwały. Zasygnalizować należy, że badanie czy podmiot wnoszący do sądu administracyjnego skargę na uchwałę lub zarządzenie organu gminy dotyczące sprawy z zakresu administracji publicznej jest do tego uprawniony następuje w kontekście przesłanek określonych w art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, a nie na podstawie art. 50 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (wyrok NSA z dnia 4 lutego 2005 r., OSK 1563/04, LEX nr 171196).

Jak podkreśla się w orzecznictwie sądowoadministracyjnym, w przeciwieństwie do postępowania prowadzonego na podstawie Kodeksu postępowania administracyjnego, w którym stroną może być każdy, czyjego interesu prawnego lub uprawnienia dotyczy postępowanie, stroną w postępowaniu toczącym się na podstawie art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym może być jedynie podmiot, którego interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone (wyrok NSA z dnia 3 września 2004 r., OSK 476/04, ONSA i WSA z 2005 r., nr 1, poz. 2). Skarga złożona w trybie powyższego przepisu nie ma bowiem charakteru *actio popularis*, zatem do jej wniesienia nie legitymuje ani sprzeczność z prawem zaskarżonej uchwały, ani też stan zagrożenia naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia (por. wyrok NSA z dnia 1 marca 2005 r., OSK 1437/2004, Wokanda 2005 r. Nr 7-8, str. 69, St. Prutis "Ochrona samodzielności gminy jako jednostki samorządu terytorialnego", Wyd. NSA 2005, str. 367). Przepis art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym nie daje podstawy do korzystania przez każdego z prawa do wniesienia skargi w interesie publicznym (wyrok SN z dnia 7 marca 2003 r., III RN 42/02, publ.: OSNP z 2004 r., nr 7, poz. 114). Tak więc nawet ewentualna sprzeczność uchwały z prawem nie daje legitymacji do wniesienia skargi, jeżeli uchwała ta nie narusza prawem chronionego interesu prawnego lub uprawnienia strony skarżącej (wyrok NSA z dnia 14 marca 2002 r., II SA 2503/01, Lex nr 81964).

Niewątpliwie zatem przymiot strony w postępowaniu kwestionującym legalność studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy kształtowany jest na innych zasadach aniżeli w postępowaniu administracyjnym regulowanym przepisami k.p.a. Dopiero naruszenie interesu prawnego lub uprawnienia otwiera drogę do merytorycznego rozpoznania (oceny) uchwały w przedmiocie studium. Ocena ta zaś dotyczy rodzaju naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia skarżącego i w zależności od tego skarga

może lub nie może być uwzględniona.

Zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem na skarżącym spoczywa obowiązek wykazania się nie tylko indywidualnym interesem prawnym lub uprawnieniem, ale także zaistniałym w dacie wnoszenia skargi, nie w przyszłości, naruszeniem tego interesu prawnego lub uprawnienia. Wnoszący skargę w trybie art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym musi wykazać, że istnieje związek pomiędzy jego prawnie gwarantowaną sytuacją, a zaskarżoną uchwałą, polegający na tym, że uchwała narusza jego interes prawny lub uprawnienia (wyrok SN z dnia 7 marca 2003 r., III RN 42/02, publ.: OSNP z 2004 r., nr 7, poz. 114, wyrok WSA w Białymstoku z dnia 9 września 2004 r., II SA/Bk 364/04, Lex nr 173736). Ponieważ do wniesienia skargi nie legitymuje stan jedynie zagrożenia naruszeniem, przeto w skardze należy wykazać, w jaki sposób doszło do naruszenia prawem chronionego interesu lub uprawnienia podmiotu wnoszącego skargę (wyrok NSA z dnia 4 lutego 2005 r., OSK 1563/04, LEX nr 171196, wyrok NSA z dnia 22 lutego 2006 r., II OSK 1127/05, LEX nr 194894). O powodzeniu skargi z art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym przesądza wykazanie naruszenia przez organ gminy konkretnego przepisu prawa materialnego, wpływającego negatywnie na sytuację prawną skarżącego. Interes ten powinien być bezpośredni i realny (wyrok NSA z dnia 23 listopada 2005 r., I OSK 715/05, LEX nr 192482, por. też wyrok NSA z dnia 4 września 2001 r., II SA 1410/01, Lex nr 53376, postanowienie NSA z dnia 9 listopada 1995 r., II SA 1933/95, publ.: ONSA z 1996 r., nr 4, poz. 170, wyroki WSA w Białymstoku z dnia 4 maja 2006 r., II SA/Bk 764/06 i II SA/Bk 763/05, publ.: strona internetowa NSA).

Interes prawny skarżącego, co do którego wprost nawiązuje art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, musi wynikać z normy prawa materialnego kształtującej sytuację prawną wnoszącego skargę. W orzecznictwie i doktrynie eksponuje się przede wszystkim bezpośredniość, konkretność i realny charakter interesu prawnego strony kształtowanego aktem stosowania prawa materialnego. Przy takim związku należy eliminować sytuacje, w których dopiero kolejne skutki wcześniejszej konkretyzacji normy prawnej w odniesieniu do jednego podmiotu, pośrednio wpływają na sytuację prawną drugiego podmiotu, wynikającą z zastosowania w stosunku do niego innej już normy prawnej (wyrok NSA z dnia 18 września 2003 r. w spr. II SA/2637/02, Lex nr 80699).

Zaskarżona uchwała Rady Gminy Zabierzów w przedmiocie zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Zabierzów została podjęta w dniu 16 lipca 2010 r. w oparciu o regulacje ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003 r., nr 80, poz. 217 ze zm.). Charakter zaskarżonej uchwały determinuje zatem właśnie powyższa ustawa.

W związku z powyższym należy przede wszystkim podkreślić, że zaskarżone studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy jest aktem kierownictwa wewnętrznego, które wobec kategorycznego stwierdzenia zawartego w art. 9 ust. 5 powołanej ustawy - nie ma charakteru aktu prawa miejscowego. W doktrynie podnoszono, że studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy nie jest aktem prawnym, nawet w szerokim rozumieniu, lecz jest aktem polityki (Z. Niewiadomski: Samorząd terytorialny a planowanie przestrzenne. Nowe instytucje prawne, Samorząd Terytorialny z 1995 r., nr 6, s. 48). W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego również jednolicie przyjmowano, że "studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy nie jest aktem ustanawiającym przepisy gminne. Studium nie ma więc mocy aktu powszechnie obowiązującego. Określa - jako akt planistyczny - jedynie politykę przestrzenną gminy i wiąże wewnętrzne organy gminy w ich planach przy sporządzaniu projektów planów miejscowych. Jako akt kierownictwa wewnętrznego (w stosunkach rada i podporządkowane jej jednostki organizacyjne) określa więc tylko kierunki i sposoby działania organów i jednostek

pozostających w systemie organizacyjnym aparatu gminy przy sporządzaniu projektu przyszłego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Studium stanowi więc jeden z etapów poprzedzających uchwalenie planu (...) (por. np. wyrok NSA z dnia 16 stycznia 2002 r., II SA 1960/00, Lex nr 81967, wyrok NSA z dnia 21 listopada 2000 r., II SA 2437/99, Lex nr 55333, wyrok NSA z dnia 21 listopada 2000 r., II SA 106/00, Lex nr 57193). Obecnie, po wejściu w życie ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w doktrynie nadal zasadnie podnosi się, że nienormatywność studium powoduje, iż jego postanowienia nie mogą wpływać na sytuację prawną obywateli i ich organizacji, a więc podmiotów spoza systemu podmiotów administracji publicznej. Mając jednak na uwadze, że treść studium w określonym zakresie determinuje ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (art. 9 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) należy stwierdzić, że mimo braku bezpośredniego przełożenia regulacji studium na prawną sytuację obywateli, nie można kwestionować braku jego jakiegokolwiek oddziaływania na sferę uprawnień i obowiązków jednostki. Podkreśla się przy tym, że jedynym środkiem prawnej ochrony podmiotów wobec ustaleń gminnego studium, które poprzez wpływ na treść planu miejscowego w sposób pośredni wpływa na ich sytuację prawną jako właścicieli lub użytkowników wieczystych, jest wprawdzie skarga do sądu administracyjnego na podstawie art. 101 ustawy o samorządzie gminnym, ale jest to w zasadzie środek potencjalny, którego wykluczyć nie można, ale który będzie mógł odnieść skutek wyjątkowo, albowiem skarżący nie zdoła w zasadzie wykazać, że uchwała w przedmiocie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy – akt wewnętrzny – narusza jego interes prawny lub uprawnienia (zob. T. Bąkowski: Komentarz do art. 9 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U.03.80.717), w: T. Bąkowski, Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, Zakamycze, 2004, Z. Niewiadomski: Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, Warszawa 2004, s. 88).

W niniejszej sprawie podstawową kwestią jest odpowiedź na pytanie, czy wpływ studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Zabierzów uchwalonego w dniu 16 lipca 2010 r. na interes prawny skarżącego, jest wpływem tego rodzaju, że można by mówić o naruszeniu tego interesu treścią zaskarżonej uchwały.

W ocenie Sądu wpływ oddziaływania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy na sferę interesów prawnych i uprawnień indywidualnych podmiotów należy rozpatrywać w kontekście charakteru analogicznego (choć niewątpliwie o innym zakresie) wpływu aktu będącego następstwem uchwalenia studium, tj. miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego (art. 14 ust. 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) uchwalanym przez organ stanowiący gminy, tj. radę gminy. Zgodnie z art. 6 ust. 1 cyt. ustawy ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości. Z kolei art. 6 ust. 2 cyt. ustawy stanowi, że każdy ma prawo, w granicach określonych ustawą, do: 1) zagospodarowania terenu, do którego ma tytuł prawny, zgodnie z warunkami ustalonymi w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jeżeli nie narusza to chronionego prawem interesu publicznego oraz osób trzecich, 2) ochrony własnego interesu prawnego przy zagospodarowaniu terenów należących do innych osób lub jednostek organizacyjnych.

Należy zatem stwierdzić, że regulacje miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego mogą dotyczyć interesu prawnego wynikającego z norm materialnoprawnych kształtujących prawo własności bądź inne prawa, z których wynika tytuł prawny do nieruchomości. W konsekwencji należy stwierdzić, że również regulacje studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy mogłyby ewentualnie dotyczyć interesu prawnego

wynikającego z norm materialnoprawnych kształtujących prawo własności bądź inne prawa, z których wynika tytuł prawny do nieruchomości.

Wskazany wyżej charakter prawny studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy determinuje w sposób szczególny obowiązek skarżącego wykazania się nie tylko indywidualnym interesem prawnym lub uprawnieniem, ale także zaistniałym w dacie wnoszenia skargi, nie w przyszłości, naruszeniem tego interesu prawnego lub uprawnienia.

Skarżący wywodzą swój interes prawny z prawa własności nieruchomości działek gruntowych, w stosunku do których w ustaleniach zaskarżonego studium przewidziano tereny rolne, a tym samym wyłączo możliwość zabudowy tych terenów nowymi obiektami.

O ile nie budzi wątpliwości okoliczność, że źródłem interesu prawnego skarżącego są normy określające prawo własności nieruchomości, o tyle brak jest podstaw do przyjęcia, że interes prawny skarżących został naruszony zaskarżoną uchwałą.

Nieruchomości skarżących znajdują się – zgodnie z postanowieniami studium - w obszarze nieurbanizowanym, w obrębie którego "wyklucza się wszystkie formy zabudowy, z zastrzeżeniem:

- w terenach rolnych, zieleni nieurządzonej, zieleni urządzonej, terenach przewidzianych do zalesień wyklucza się nową zabudowę, w tym również letniskową; dopuszcza się rozbudowę istniejących budynków w zabudowie siedliskowej oraz uzupełnienie istniejącej zabudowy zagrodowej nowymi budynkami związanymi z produkcją rolną; dopuszczenie nie dotyczy terenów objętych prawnymi formami ochrony przyrody,

- dopuszcza się obiekty służące obsłudze terenów o funkcji sportowej i turystycznej o powierzchni zabudowy do 25m²,

- w terenach cmentarzy, ogrodów działkowych i parkach dopuszcza się obiekty związane z ich funkcjonowaniem,

- dopuszcza się lokalizację sieci i urządzeń infrastruktury technicznej oraz komunikacji kołowej i kolejowej,

- utrzymuje się tereny obiektów zamkniętych".

Z kwestionowanych przez skarżących postanowień studium dla terenów rolnych R wynika z kolei, że tereny te "obejmują tereny rolne, w tym tereny gleb o wysokich klasach bonitacyjnych, łąki, niezainwestowane tereny otwarte oraz niewielkie enklawy rolniczej zabudowy rozproszonej (istniejąca zabudowa zagrodowa). Podstawowym kierunkiem działań w tych obszarach jest utrzymanie dotychczasowego rolnego użytkowania terenu, bez prawa zabudowy, przy dopuszczeniu rozbudowy istniejącej zabudowy zagrodowej oraz uzupełnieniu istniejącej zabudowy zagrodowej nowymi budynkami związanymi z działalnością rolniczą. W terenach tych dopuszcza się ponadto lokalizację sieci i urządzeń infrastruktury technicznej oraz komunikacji kołowej, a także wskazanych orientacyjnie na rysunku Studium ścieżek rowerowych, szlaków pieszych, szlaków dydaktycznych i konnych. Realizacja wskazanych wyżej inwestycji może być dopuszczona na zasadach określonych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego i przy spełnieniu wymogów wynikających z przepisów o ochronie gruntów rolnych".

Jak wynika z powyższych regulacji zaskarżonego studium wszystkie wskazane wyżej ustalenia mają charakter wytyczonych przez radę gminy kierunków zagospodarowania przestrzennego.

Normy zaskarżonego studium mają zatem charakter tzw. norm kierunkowych lub programowych. W polskiej teorii prawa mówi się o logicznym podziale – według kryterium strukturalnego – norm prawnych na zasady i reguły prawne. Reguły charakteryzują się tym, że muszą być realizowane w pełni, całkowicie, mogą zostać spełnione albo niespełnione, podczas gdy zasady są realizowane w pewnym stopniu. Zasady nakazują realizację pewnego stanu rzeczy w możliwie największym stopniu, przy uwzględnieniu faktycznych i prawnych możliwości, mogą zostać spełnione w różnym stopniu. Realizację danej zasady można ograniczyć w przypadku konieczności realizacji innej. Konflikt reguł jest rozstrzygany przez derogację, konflikt zasad jest rozwiązywany poprzez przyznanie pierwszeństwa jednej z nich, przy czym jeśli jedna z zasad jest zrealizowana w większym stopniu, to druga w stopniu mniejszym i należy dążyć do optymalizacji stopnia ich urzeczywistnienia (zob. T. Gizbert-Studnicki: Zasady i reguły prawne, Państwo i Prawo z 1988 r., nr 3). Podkreślić przy tym należy, że normy mogące stanowić materialną podstawę rozstrzygnięć wobec podmiotów stojących na zewnątrz administracji mieszczą się w katalogu norm-reguł, a nie norm-zasad. Stosowanie norm-reguł polega na procesie ich konkretyzacji i indywidualizacji przez organ administracji, z kolei normy-zasady mogą służyć do odkodowywania z przepisów prawa norm-reguł, a następnie do kształtowania zachowań organu w procesie konkretyzacji i indywidualizacji norm-reguł. Posługiwanie się przez organ stosujący prawo normami-zasadami jako instrumentami służącymi odkodowywaniu z przepisów prawa innych norm, a potem prawidłowemu zastosowaniu tych norm jest właśnie stosowaniem norm-zasad. Zaakcentować należy szczególnie rolę norm-zasad zarówno w procesie tworzenia, jak i stosowania prawa.

Mając na uwadze charakter norm kierunkowych należy stwierdzić, że nie są one zdolne w sposób bezpośredni oddziaływać na sferę praw i obowiązków podmiotów stojących na zewnątrz administracji. Ich oddziaływanie może być wyłącznie pośrednie jako pewna wytyczna dla organu kompetentnego do podjęcia rozstrzygnięcia bezpośrednio wiążącego i mającego charakter normy-reguły. W odniesieniu do procesu planistycznego to właśnie na etapie uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego rada gminy uzyskuje kompetencje do prawotwórczej działalności w ramach władztwa planistycznego, w ramach którego jest uprawniona do kreowania – w granicach upoważnienia ustawowego – norm prawnych bezpośrednio oddziałujących na prawo własności. Zasady (kierunki, cele, programy) wskazane w studium gminnym muszą być rozważane łącznie z zasadami ustawowymi, a przede wszystkim konstytucyjnymi. Istota władztwa planistycznego polega m.in. na wyważeniu tych zasad w odniesieniu do konkretnej sytuacji faktycznej i przyznaniu jednym z nich pierwszeństwa, a ograniczeniu bądź w ogóle nie zastosowaniu innych – według wskazanych wyżej metod stosowania norm-zasad. Zawarte w zaskarżonym studium stwierdzenia takie jak: "wyklucza się wszystkie formy zabudowy" czy "wyklucza się nową zabudowę" należy traktować jako wskazany w studium kierunek (zasadę) działania rady gminy na etapie uchwalania planu, który nie może być traktowany jako nakaz bezwzględnie wiążący i niepodlegający ocenie przez organ planistyczny uchwalający plan. Żaden przepis obowiązującego prawa nie daje podstaw do szukania materialnych podstaw prawotwórczej działalności organów gmin w aktach wewnętrznych określających politykę gminy. Z faktu, że organy gminy czasami tak czynią nie można wysnuwać wniosków w zakresie charakteru prawnego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy i jego oddziaływania na sferę praw i obowiązków skarżących.

W kontekście powyższej argumentacji nie można podzielić stanowiska skarżących w zakresie dotyczącym istnienia ich legitymacji skargowej i uznać, iż wykazali oni naruszenie przez kwestionowaną uchwałę ich interesu prawnego lub uprawnienia. Wprawdzie wywodzony z prawa własności interes skarżących jest wyraźnie zindywidualizowany i jest prawnie chroniony, ale trudno byłoby uznać, że został naruszony ustaleniami przedmiotowego studium. W tej konkretnej sprawie uchwalone studium nie zmienia sytuacji prawnoplanistycznej nieruchomości skarżących. To nie z ustaleń zaskarżonego studium, a z aktów prawa

powszechnie obowiązującego i wydawanych na ich podstawie indywidualnych aktów administracyjnych mogą wynikać ograniczenia w sposobie korzystania z nieruchomości stanowiącej własność skarżących. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego nie ma charakteru aktu prawa powszechnie obowiązującego, nie może tym samym stanowić materialnoprawnej podstawy odmowy dopuszczenia przedsięwzięć inwestycyjnych (wyrok NSA z dnia 3 kwietnia 2008 r., II OSK 1888/07, LEX nr 470928).

Jak wyżej już sygnalizowano w orzecznictwie sądowym prezentowany jest pogląd, że nie można wykluczyć sytuacji, w której studium bezpośrednio ingerowałoby w sferę praw i obowiązków właścicielskich. W ocenie Sądu sytuacja taka może mieć miejsce wyjątkowo i będzie co najmniej wątpliwa z punktu widzenia jej zgodności z Konstytucją RP. Niemniej jednak można sobie wyobrazić sytuację, w której organ gminy uchwalający studium przekroczy granice upoważnienia ustawowego, i w drodze aktu wewnętrznego wprowadzi bezwzględnie obowiązującą normę-regułę wyraźnie wskazując, że norma ta nie mieści się w katalogu kierunków zagospodarowania przestrzennego. W takiej sytuacji możliwe byłoby przyjęcie, że w drodze uchwały z zakresu administracji publicznej jaką jest studium gminne może dojść do naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia właściciela nieruchomości położonej na terenie objętym studium. Można również rozważyć sytuację, gdzie z mocy szczególnego przepisu prawa regulacje studium mogą być traktowane jako materialnoprawna podstawa rozstrzygnięcia administracyjnego. Przykładem takiej regulacji jest art. 16 ust. 5 ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. z 2005 r., nr 228, poz. 1947 ze zm.), zgodnie z którym "udzielenie koncesji na działalność, o której mowa w art. 15 ust. 1 pkt 2 i 3, z wyjątkiem takiej działalności wykonywanej w granicach obszarów morskich Rzeczypospolitej Polskiej, wymaga uzgodnienia z właściwym wójtem, burmistrzem albo prezydentem miasta. Uzgodnienie następuje na podstawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a w przypadku jego braku na podstawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy". W tym wypadku bowiem materialno prawną podstawą aktu administracyjnego jest z woli ustawodawcy akt prawa wewnętrznego jakim jest studium gminne. W niniejszej sprawie tego rodzaju sytuacje nie mają miejsca. Jak wyżej wskazano kwestionowane przez skarżących unormowania studium mieszczą się wśród kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Zabierzów. Wszystkie te regulacje zawarte są części drugiej studium zatytułowanej "Kierunki rozwoju zagospodarowania przestrzennego Gminy Zabierzów", co dodatkowo zaakcentowano w § 1 ust. 2 pkt 1 lit. b zaskarżonej uchwały.

Należy także podnieść, że w świetle art. 101 ustawy o samorządzie gminnym z samego tylko faktu uchwalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy nie można wyprowadzać wniosku o legitymacji do jego zaskarżenia przez właścicieli nieruchomości położonych na obszarze objętym ustaleniami studium. Pamiętać należy, że to dopiero ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – a nie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy - kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości (art. 6 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Dopiero plan zagospodarowania przestrzennego jako akt prawa miejscowego może ukształtować sposób wykonywania prawa własności, ale ta kolejna w procesie planistycznym uchwała podlega samodzielnemu zaskarżeniu do sądu administracyjnego w trybie art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Wskazane przez skarżących ustalenia spornej uchwały w żaden bezpośredni sposób nie mogą oddziaływać na wykonywanie prawa własności nieruchomości. Mogą ewentualnie oddziaływać w sposób pośredni – jako wiążący kierunkowo element w procesie uchwalania miejscowego planu zagospodarowania. Oddziaływanie to jednak nawet i w tym wypadku nie stanowiłoby z zasady kwalifikowanej ingerencji polegającej na naruszeniu interesu prawnego lub uprawnienia wyprowadzanych z prawa własności.

W tym kontekście – jak również w odniesieniu do stanowiska skarżących - należy zwrócić

uwagę na wzajemne prawne relacje pomiędzy studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy a miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Skarżący wywodzą swoją legitymację z faktu, że zaskarżona uchwała zdeterminuje przyszłe ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W chwili podejmowania zaskarżonej uchwały związku pomiędzy studium a planem określał art. 9 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zgodnie z którym ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych, art. 17 pkt 4 cyt. ustawy, zgodnie z którym podczas sporządzania projektu planu miejscowego organ gminy zobowiązany był uwzględniać ustalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, oraz art. 20 ust. 1 tej ustawy stanowiący, że rada gminy uchwała miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego po stwierdzeniu jego zgodności z ustaleniami studium. W orzecznictwie podkreślano, że uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego następuje po stwierdzeniu jego zgodności z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy w myśl wymogu zawartego w art. 9 ust. 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.), przy czym owa zgodność planu ze studium nie może być rozumiana ogólnie i nie może oznaczać wyłącznie spójności rozwiązań ze studium. Plan winien być nie tylko spójny ale i zgodny z ustaleniami studium (wyrok NSA z dnia 14 czerwca 2007 r., II OSK 359/07, LEX nr 341275), co oznacza, że zapisy planu nie mogą doprowadzić do modyfikacji kierunków zagospodarowania przewidzianego w studium lub też tego zagospodarowania wykluczyć (wyrok WSA w Gliwicach z dnia 11 lutego 2008 r., II SA/GI 817/06, LEX nr 437513), a uchybienie zasadzie, iż ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych musi prowadzić do eliminacji z obrotu prawnego uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 1 sierpnia 2008 r., II SA/Wr 430/05, Lex 297159). Niewątpliwie zasadne jest również stanowisko prezentowane w doktrynie i orzecznictwie, iż studium jest aktem kierunkowym wskazującym jedynie na kierunki zagospodarowania przestrzennego o dużym stopniu ogólności i zgodność planu ze Studium nie oznacza bezrefleksyjnego powielenia postanowień studium w projekcie planu, gdyż Studium wiąże organ planistyczny co do ogólnych wytycznych, założeń polityki przestrzennej gminy i właśnie w tym kontekście postanowienia planu muszą być zgodne z założeniami studium.

Wskazany wyżej silniejszy - w stosunku do wcześniejszych regulacji ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym - związek pomiędzy planem miejscowym a studium gminnym skłania do rozważenia i z tego punktu widzenia kwestii legitymacji skarżących w niniejszej sprawie. W ocenie Sądu ten ściślejszy związek nie miał wpływu ani na prawny charakter studium gminnego, ani na wpływ tego studium na sferę praw i interesów skarżącego. W tej konkretnej sytuacji organ planistyczny został wprawdzie ściślej związany kierunkami zagospodarowania przestrzennego określonymi w zaskarżonej uchwale, pozostał to jednak nadal związek pomiędzy normami-zasadami określonymi w studium a władztwem planistycznym rady gminy uchwalającej plan miejscowy ze wszystkimi konsekwencjami wynikającymi z tego stanu rzeczy, a opisanymi wyżej. Silniejszy wpływ norm kierunkowych na sposób korzystania z władztwa planistycznego przez radę gminy uchwalającą plan nie przekreśla charakteru powyższej relacji. Charakter tego powiązania w zestawieniu z przeprowadzoną wyżej analizą kwestionowanych przez skarżących ustaleń zaskarżonej uchwały prowadzi do wniosku, że zaskarżone studium nie było w stanie bezpośrednio i realnie naruszyć interesu prawnego bądź uprawnień skarżących. Żaden przepis obowiązującego prawa w chwili uchwalania i zaskarżania przedmiotowego studium, jak i w chwili obecnej, nie daje podstaw, aby uznać normy zaskarżonego studium jako bezwzględnie obowiązujące normy-reguły wykraczające poza katalog kierunków zagospodarowania przestrzennego i bezpośrednio determinujące treść miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Żaden przepis obowiązującego prawa – w tym art. 9 ust. 4, art. 17 pkt 4 i art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – nie zawiera norm pozwalających

traktować regulacje zaskarżonego studium jako materialnoprawne podstawy aktu normatywnego jakim jest plan miejscowy.

Należy przy tym dodatkowo i jedynie na marginesie podkreślić, że w wyniku nowelizacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym na mocy ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2010 r., nr 130, poz. 871) związku pomiędzy studium a planem miejscowym zostały przez ustawodawcę ponownie znacznie rozluźnione. Zgodnie bowiem z art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym rada gminy jest obowiązana do zbadania, czy ustalenia projektu planu nie naruszają ustaleń studium, a nie do ustalania istnienia zgodności z ustaleniami studium.

Wskazać także należy, że uchwalenie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy stanowi jeden z etapów poprzedzających uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (zob. zachowujące aktualność: wyrok NSA z dnia 21 listopada 2000 r., II SA 2437/99, Lex nr 55333, wyrok NSA z dnia 21 listopada 2000 r., II SA 106/00, Lex nr 57193), a jak zasadnie podkreśla się w orzecznictwie naruszenie interesu prawnego w rozumieniu art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym nie może być dokonane - co do zasady - działaniem organu samorządu terytorialnego w procesie stanowienia aktu prawnego powszechnie obowiązującego (wyrok NSA z dnia 10 kwietnia 2002 r., IV SA 1221/2001, niepubl.). Zaskarżona uchwała stanowi jeden z etapów poprzedzających uchwalenie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w Gminie Zabierzów, ale nie obliguje do uchwalenia planów zagospodarowania przestrzennego. Ocena relacji pomiędzy treścią zaskarżonego studium a interesem prawnym lub uprawnieniem skarżących w oparciu o art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym powinna mieć charakter obiektywny i niezależny od tego, czy rada gminy zdecyduje się na uchwalenie planu miejscowego, czy też nie. W sprawie ze skargi na studium gminne Sąd nie ma też kompetencji do kontrolowania zgodności z prawem planu miejscowego uchwalonego na podstawie studium. Niemniej jednak charakter zaskarżonej uchwały i przeanalizowana wyżej treść kwestionowanych przez skarżących regulacji tej uchwały wskazują, że nie naruszała ona w sposób bezpośredni i realny interesu prawnego lub uprawnienia skarżących. Podkreślić należy, że na skutek podjęcia zaskarżonej uchwały nie ulega zmianie przeznaczenie jakichkolwiek działek, w tym również działek należących do skarżących.

Powyższe ustalenia są wynikiem analizy dokonanej przez Sąd, a zwłaszcza podkreślić należy, że skarżący – pomimo ciężącego na nim obowiązku wykazania legitymacji skargowej, jak to wyżej sygnalizowano w nawiązaniu do orzecznictwa sądownoadministracyjnego - nie wykazali zaistnienia w dacie wnoszenia skargi naruszenia jego interesu prawnego lub uprawnienia zaskarżoną uchwałą polegającego na zaistnieniu związku między tą uchwałą a własną, indywidualną sytuacją prawną. Taki związek musi już obecnie, a nie w przyszłości, powodować następstwo w postaci ograniczenia lub pozbawienia konkretnych uprawnień albo nałożenia obowiązków (wyrok NSA z dnia 4 września 2001 r., II SA 1410/01, LEX nr 53376). Argumentacja skarżących koncentrująca się w istocie na wykazywaniu naruszenia prawa materialnego i procesowego przez zaskarżone studium nie ma znaczenia dla oceny legitymacji skarżących, gdyż do merytorycznego badania zgodności z prawem zaskarżonej uchwały, jak i poprzedzającej ją procedury, Sąd mógłby przejść po stwierdzeniu, że skarżący są legitymowani do zaskarżenia przedmiotowego studium.

Skoro skarżący nie wykazali, by nastąpiło poprzez podjęcie zaskarżonej uchwały naruszenie w chwili jej zaskarżenia interesu prawnego skarżących, nie mogli skutecznie wnieść skargi do sądu administracyjnego z braku legitymacji skargowej w trybie art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, czego konsekwencją jest oddalenie skargi. Nie znajduje uzasadnienia

taka wykładnia art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, która wskazywałaby, że wystarczającym kryterium zaskarżalności uchwały z zakresu administracji publicznej do sądu administracyjnego jest wykazanie samej możliwości naruszenia interesu prawnego skarżącego (wyrok NSA z dnia 26 lutego 2008 r., II OSK 1765/07, LEX nr 437511, wyrok WSA w Warszawie z dnia 19 marca 2008 r., IV SA/Wa 2202/06, LEX nr 497584).

Wobec uznania, iż skarżący nie mają legitymacji skargowej - sąd administracyjny nie mógł badać merytorycznych zarzutów skargi ani oceniać zgodności z prawem zaskarżonego Studium. Sąd wziął pod uwagę – zgodnie ze wskazaniem prezentowanymi w orzecznictwie NSA w zakresie badania legitymacji skarżącego w sprawach ze skargi na uchwały dotyczące studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, np. w postanowieniu z dnia 8 października 2010 r., sygn. akt: II OSK 1874/10 - różnicę, jaka istnieje pomiędzy studium jako aktem polityki przestrzennej a aktem prawa miejscowego, którym jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, w zakresie bezpośrednio i realności możliwego naruszenia interesu prawnego skarżącego. Analizując stan faktyczny i prawny niniejszej sprawy Sąd nie stwierdził naruszenia interesu prawnego skarżących zaskarżoną uchwałą.

W tym stanie rzeczy na podstawie art. 151 ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi z dnia 30 sierpnia 2002 r. (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.) w związku z art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 r. (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) orzeczono jak na wstępie.