



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 13 sierpnia 2019 r.

Poz. 4855

WYROK NR II SA/WR 130/18 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 27 czerwca 2018 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędziowie:

Sędzia WSA Władysław Kulon

Sędzia WSA Olga Białek (spr.)

Sędzia WSA Alicja Palus

Protokolant

referent Ewa Trojan

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 27 czerwca 2018 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Miejskiej w Brzegu Dolnym
z dnia 23 sierpnia 2017 r. nr XXXII/162/2017
w przedmiocie uchwalenia zmiany miejscowego planu
zagospodarowania przestrzennego miasta Brzeg Dolny

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części tekstowej
i graficznej odnoszącej się do terenów objętych załącznikami
graficznymi nr 1, 2 i 4.

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski działając jako organ nadzoru wniósł skargę na uchwałę Rady Miejskiej w Brzegu Dolnym nr XXXII/162/2017 w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Brzeg Dolny, podjętą na sesji dnia 23 sierpnia 2017 r. (zwanej także uchwałą zmieniającą), wnosząc o stwierdzenie nieważności: 1/ § 1 ust. 3 tej uchwały we fragmencie nadającym nowe brzmienie § 16 ust. 31 uchwały nr XXXIII/340/2001 z dnia 10 listopada 2001 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Brzeg Dolny; 2/ załącznika graficznego nr 4 w części oznaczonej symbolem D31PS. Nadto organ nadzoru wniósł o zasądzenie kosztów postępowania.

Na uzasadnienie skarżący podał, że w § 1 ust. 3 uchwała zmieniająca nadała nowe brzmienie § 16 ust. 31 uchwały z dnia 10 listopada 2001 r. określając dla terenu oznaczonego symbolem D31PS, zlokalizowanego na terenie jednostki oznaczonej w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (dalej studium) symbolem P/U maksymalną wysokość budynku na 50 m podczas, gdy zgodnie ze studium wysokość budynków dla jednostki P/U mierzona od poziomu terenu do najwyższego punktu dachu nie może przekraczać

20 m (str. 15 studium). Ponadto w skarżonej zmianie planie, dla terenu D31PS ustalono 1 miejsce parkingowe na 100 m² powierzchni użytkowej budynku, gdy tymczasem studium przewiduje 0,8 stanowiska na 1 miejsce pracy i 1 stanowisko na 40 m² powierzchni.

Zdaniem Wojewody, określona w zmianie planu dla terenu D31PS wysokość budynku i minimalna liczba miejsc parkingowych jest niezgodna ze studium. Przepis art. 20 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (dalej także jako u.p.z.p.) stanowi natomiast, że uchwalając miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego organ gminy zobowiązany jest do uwzględnienia regulacji studium i określenia w planie przeznaczenia terenów w taki sposób, aby nie był on sprzeczny z ustaleniami studium. Organ nadzoru zaznaczył, że uchwałą w sprawie studium rada gminy dokonuje swoistego samoograniczenia w zakresie uchwalanych planów miejscowych, podkreślając, że zgodnie z ustaleniami przedmiotowego Studium „określone w studium parametry i wskaźniki mają charakter nieprzekraczalnych wartości”. W ocenie skarżącego, Burmistrz Brzegu Dolnego w wyjaśnieniach złożonych podczas postępowania nadzorczego nie wykazał, że regulacje przyjęte w zakresie wysokości budynków i liczby miejsc parkingowych dla terenu oznaczonego symbolem D31PS nie naruszają ustaleń studium. Dopuszczalna maksymalna wysokość budynku przewidziana w studium została przekroczona w planie miejscowym o 30 m. Niezgodne z ustaleniami studium określenie wysokości budynku i minimalnej liczby miejsc parkingowych dla terenu oznaczonego symbolem D31PS, powoduje konieczność stwierdzenia nieważności wszystkich regulacji skarżonej uchwały odnoszących się do tego terenu. Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo maksymalną wysokość zabudowy i minimalną liczbę miejsc do parkowania.

W odpowiedzi na skargę strona przeciwna wniosła o jej oddalenie. Burmistrz Brzegu Dolnego zwrócił uwagę, że w skarżący wadliwie zarzuca brak zgodności planu ze studium. Przepis art. 20 ust. 1 u.p.z.p. został zmieniony i według obowiązującego brzmienia rada gminy bada, czy miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego „nie narusza ustaleń studium” a nie jak dotychczas - „zgodności [planu] ze studium”. Zdaniem strony przeciwnej, intencją powyższej zmiany było złagodzenie stopnia związania ustaleń planu z ustaleniami studium, w celu wyeliminowania konieczności podejmowania równoczesnych zmian studium w przypadku sporządzania planu dla inwestycji zgodnych z generalnymi kierunkami określonymi w studium lecz różniących się w sposób nieistotny z pewnymi wskaźnikami, czy parametrami. Według organu gminy „nie naruszenie ustaleń studium”, polega na takim dostosowaniu ustaleń planu do ustaleń studium, które respektuje podstawowe kierunki zagospodarowania przestrzennego gminy (art. 10 ust. 2 ustawy). Jeżeli więc plan miejscowy zachowuje zgodność w zakresie przeznaczenia terenu oraz zachowuje dotychczasowe przeznaczenie terenu lub jego części, to nie narusza ustaleń studium. Autor odpowiedzi na skargę wskazał dalej, że w wyniku zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego dokonanej uchwałą nr XV/90/11 z dnia 15 grudnia 2011 r. wydzielono nową jednostkę funkcjonalno - przestrzenną P/Ua - tereny aktywności gospodarczej z dopuszczeniem produkcji energii elektrycznej lub ciepłej, dla której zostały określone dopuszczalne przeznaczenia terenów: funkcja dominująca - tereny obiektów produkcyjnych składów i magazynów, w tym produkcji energii elektrycznej lub ciepłej, zabudowa usługowa; funkcja uzupełniająca - obiekty i urządzenia gospodarowania odpadami i przeróbki kopaliny, obiekty i urządzenia obsługi komunikacji; dopuszcza się obiekty i urządzenia infrastruktury technicznej. Dla tej jednostki równocześnie uchwalono zmianę planu dla terenu oznaczonego symbolem D28PS.

Teren objęty skargą znajduje się w granicach jednostki funkcjonalno - przestrzennej oznaczonej w studium symbolem P/U - tereny aktywności gospodarczej dla których funkcja dominująca, to tereny obiektów produkcyjnych składów i magazynów, zabudowa usługowa. Zmiana planu dokonana zaskarżoną uchwałą, wprowadziła między innymi, zmianę przeznaczenia byłego wysypiska na funkcje gospodarcze (teren D31PS - załącznik nr 4). W ocenie strony przeciwnej, teren ten stanowi integralną całość z terenem D28PS zarówno pod względem przestrzennym jak i własnościowym. W związku z tym, parametry i wskaźniki zabudowy i zagospodarowania dla tego terenu ustalono odpowiednio do wskaźników terenu D28PS. Samo przeznaczenie terenu jest zgodne z przeznaczeniem w studium a różnica parametru wysokości zabudowy mieści się w dopuszczalnej interpretacji przysługującej radzie gminy i nie narusza art. 20 ust. 1 u.p.z.p. Określony w studium wskaźnik miejsc parkingowych w oparciu o ilość miejsc pracy (0,8 stanowiska na 1 miejsce pracy), lub dla funkcji usługowej (1 stanowisko na 40 m² pow. użytkowej) nie może mieć zastosowania w ustaleniach zmiany planu miejscowego ze względu na: 1/ niemierzalny parametr proporcji ilości stanowisk do liczby miejsc pracy (taki wskaźnik może mieć zastosowanie jedynie do istniejących zakładów pracy; nie jest znana ani możliwa do ustalenia w planie przewidywana wielkość zatrudnienia); 2/ inne ustalenie przeznaczenia terenu niż funkcja usługowa o której mowa w studium. Zdaniem organu wskaźnik ustalony w zaskarżonej zmianie planie

odnosi się do przyjętego w nim przeznaczenia terenu. Zatem ustalenie tego wskaźnika w oparciu o inne kryteria niż wynikające ze studium (a odnoszące się do innego przeznaczenia niż podane w planie) nie narusza ustaleń studium.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje.

Stosownie do przepisu art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 ze zm.) sądy administracyjne sprawują w zakresie swej właściwości kontrolę pod względem zgodności z prawem działalności administracji publicznej. Zakres tej kontroli obejmuje również orzekanie, po myśli art. 3 § 2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 1369 ze zm.), zwanej dalej "u.p.p.s.a.", w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej oraz akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej. Zaznaczyć także należy, że dokonując powyższej kontroli, po myśli art. 134 u.p.p.s.a. Sąd nie jest związany zarzutami skargi wskazującymi na niezgodność z prawem zaskarżonej uchwały.

W rozpoznawanej sprawie przedmiotem skargi jest uchwała Rady Miejskiej w Brzegu Dolnym w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Brzeg Dolny. Ocena legalności tego aktu winna być zatem dokonana z uwzględnieniem regulacji art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U z 2017 r. poz. 1073) - dalej jako u.p.p.s.a., który jako przepis szczególny w stosunku do art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (dalej jako u.s.g.) określa przesłanki nieważności uchwały podjętej w tym przedmiocie w zakresie węższym niż przypadku stwierdzenia nieważności uchwał na podstawie art. 91 ust. 1 i ust. 4 u.s.g. Zgodnie z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. w jego aktualnym brzmieniu, istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Z treści tej regulacji jednoznacznie wynika, że ustawodawca rozróżnia pojęcie "zasad sporządzania planu" oraz pojęcie "trybu sporządzania planu". Tryb sporządzania odnosi się niewątpliwie do sekwencji czynności podejmowanych przez organy w celu doprowadzenia do uchwalenia planu miejscowego. Natomiast zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, a więc zawartości tego aktu (część tekstowa i graficzna, inne załączniki), zamieszczonych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej. Z treści przywołanego przepisu jasno wynika także, że ustawodawca wprowadził przesłankę istotności naruszenia zarówno co do naruszenia zasad, jak i trybu sporządzania planu miejscowego. Tym samym, nie każde naruszenie w tym zakresie będzie skutkowało nieważnością aktu planistycznego, lecz tylko takie, które ma charakter istotny. Dodać także należy, że zmiana miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego następuje w takim trybie w jakim jest on uchwalany (art. 27 u.p.z.p).

Dokonując oceny na podstawie art. 28 ust. 1 u.p.z.p., Sąd stwierdził, że przy podjęciu zaskarżonej uchwały w sposób istotny naruszono zasady sporządzania planu miejscowego.

Jedną z podstawowych zasad obowiązujących przy sporządzaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego jest wynikające z art. 9 ust. 4 u.p.z.p. związanie organów gminy ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Z art. 20 ust. 1 ww. ustawy - w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia uchwały wynika, że plan miejscowy uchwała rada gminy po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium. W orzecznictwie sądowym akcentuje się, że przy wykładni tego przepisu należy pamiętać, że nowelizacja art. 20 ust. 1 u.p.z.p. dokonana ustawą 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 (na którą to nowelizację wskazuje także odpowiedź na skargę) nie pociągnęła za sobą zmiany przepisów art. 9 ust. 4, a zatem na gruncie znowelizowanego art. 20 ust. 1 u.p.z.p. należy uznać, że ustalenia studium są w tym znaczeniu wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów oraz, że plany te nie mogą naruszać ustaleń studium (por. wyrok NSA z dnia 27 kwietnia 2017 r., sygn. akt II OSK 2177/17, Lex nr 2315759).

Studium jest aktem o charakterze ogólnym, gdyż wyznacza jedynie kierunki polityki przestrzennej gminy których doprecyzowanie i uszczegółowienie następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Studium wiąże zatem organ planistyczny co do ogólnych wytycznych oraz założeń polityki przestrzennej gminy i właśnie w tym kontekście, postanowienia planu muszą być zgodne z założeniami studium. Studium pełni też funkcję koordynującą ustalenia przyszłych planów miejscowych. Organy gminy,

działając w ramach władztwa planistycznego, nie dysponują pełną swobodą przy uchwalaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, albowiem *ex lege* są związane ustaleniami studium. Podkreślić należy, że plan zagospodarowania przestrzennego ma stanowić uszczegółowienie postanowień zawartych w studium, a nie ich dowolną interpretację czy wręcz całkowitą zmianę kierunków zagospodarowania objętych studium. Zgodnie bowiem z art. 10 ust. 1, ust. 2 i ust. 3 u.p.z.p. oraz § 4, 6 i 7 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 dalej jako rozporządzenie planistyczne) już na tym etapie następuje przeznaczenie (w ramach wydzielonych granic) określonego terenu na konkretne funkcje inwestycyjne, jak również dla tego terenu następuje określenie maksymalnych i minimalnych parametrów i wskaźników urbanistycznych. Dodatkowo zgodnie z art. 15 ust. 1 u.p.z.p. powinien być także spełniony obowiązek zgodności postanowień planu miejscowego z ustaleniami studium a co najmniej wynikający z art. 20 ust. 1 ww. ustawy obowiązek nienaruszenia ustaleń studium.

Ustawodawca pozostawił uznaniu organu planistycznego przyjęcie kryteriów i zakresu wymaganej zgodności planu z ustaleniami studium. Zatem w dużej mierze od stopnia uszczegółowienia ustaleń zawartych w studium - ale jako ogólnych kierunków polityki przestrzennej - będzie zależało to, w jakim stopniu właściwy organ władzy publicznej będzie związany jego ustaleniami przy uchwalaniu miejscowego planu. W tym zakresie nie można pomijać, że ustawodawca posłużył się dwoma pojęciami "zgodności" uchwalonego planu ze studium oraz "nienaruszeniem ustaleń studium". Judykatura uznała, że oznacza to właśnie silniejszy stopień związania, niż we wcześniej używanych terminach "spójność", czy "niesprzeczność" sprzed nowelizacji ustawy z 2010 r. (por. H. Izdebski, I. Zachariasz: Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Komentarz, op. cit., s. 193 i n.; oraz wyroki NSA: z 7 maja 2008 r., II OSK 114/08; z 27 września 2007 r., II OSK 1028/07, z dnia 23 czerwca 2014 r. II OSK 3154/13, LEX nr 151937, z dnia 12 czerwca 2014 r. II OSK 66/13 LEC nr 1519416). Ów silniejszy stopień związania ustaleniami studium będzie jednak zależny w dużym stopniu od brzmienia ustaleń studium. Pojęcie "zgodności" uchwalonego planu ze studium oznacza zatem stopień związania, co powoduje, że zgodność planu miejscowego ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego nie oznacza i nie może oznaczać prostego przenoszenia ustaleń studium do planu. Rada gminy jako twórca polityki przestrzennej gminy, powinna zatem dokonać autointerpretacji uchwalonego studium w zakresie oceny projektu planu miejscowego. W ramach przyznanego gminie władztwa planistycznego organ gminy nie może jednak wyjść poza ogóle ustalenia wynikające ze studium (por. wyrok NSA z 5 lutego 2013 r., sygn. akt II OSK 2473/12). Stopień związania planu ustaleniami studium zależy przede wszystkim od brzmienia konkretnych postanowień studium, przy czym punktem wyjścia dla dokonania powyższej oceny jest zawsze określenie przedmiotu i sposobu ujęcia ustaleń studium.

Wobec przedstawionej argumentacji stwierdzić wypada, że realizacja ustaleń zawartych w studium następuje przez uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, których rozwiązania mają nie naruszać ustaleń studium (art. 20 ust. 1 ustawy). Zatem ustalenia studium są w tym znaczeniu wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów (art. 9 ust. 4 ustawy). Dlatego zasadne jest wyrażone w orzecznictwie stwierdzenie, że instrumentarium prawne przewidziane w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym składa się na swego rodzaju system, w którym studium, jako akt o wyższym stopniu ogólności od miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, wyznacza granice w jakich ma następować wiążące, zarówno organy władzy publicznej jak i obywatele, ustalenie przeznaczenia poszczególnych terenów oraz sposobów ich zagospodarowania i zabudowy (por. wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. Z 28 sierpnia 2013 r., II SA/Go 432/13).

W ujęciu systemowym zgodność między treścią studium a treścią planu miejscowego, powinno się więc postrzegać jako kontynuację identyczności zasad zagospodarowania terenu ustalanych ogólnie w studium i podlegających sprecyzowaniu w planie miejscowym. Plan miejscowy ma jedynie doprecyzować te zasady i to w taki sposób, aby nie doprowadzić do ich zmiany lub modyfikacji. Chodzi o to, aby granice poszczególnych terenów określone w studium i później przyjęte w planie zagospodarowania przestrzennego miały być jak najbardziej ze sobą zbieżne (por. wyroki NSA: z 23 października 2012 r., II OSK 1825/12; z 11 września 2012 r., II OSK 1408/12; z 15 listopada 2011 r., II OSK 2080/11; wyrok WSA w Krakowie z 12 września 2012 r., II SA/Kr 834/12; wyrok WSA w Olsztynie z 27 listopada 2012 r., II SA/Ol 199/12). Wynikają z tego określone skutki dla "władztwa planistycznego" gminy, wyłączając w jego ramach zupełną dowolność.

W świetle przedstawionych wyżej rozważań na uwzględnienie zasługują zarzuty skargi wskazujące na naruszenie zaskarżoną uchwałą ustaleń studium przez zmianę § 16 ust. 31 uchwały nr XXXIII/340/2001

przez przyjęcie dla terenu oznaczonego symbolem D31PS zlokalizowanego na terenie jednostki oznaczonej w studium symbolem P/U ustaleń dotyczących maksymalnej wysokości budynku oraz wskaźnika miejsc parkingowych.

Z przywołanych przez skarżącego zapisów Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Brzeg Dolny (zawartych w załączniku nr 1 do uchwały nr XXXII/161/17 Rady Miejskiej w Brzegu Dolnym z dnia 23 sierpnia 2017 r. w sprawie zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Brzeg Dolny, stanowiącym tekst ujednolicony) wynika, że ustalając kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym tereny wyłączone spod zabudowy w pkt 2 rozdziału I Uwarunkowania i Kierunki zagospodarowania przestrzennego) Rada Miejska w Brzegu Dolnym określiła parametry i wskaźniki urbanistyczne jakie należy stosować w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Jednocześnie postanowiła, że „określone w studium parametry i wskaźniki urbanistyczne mają charakter nieprzekraczalnych wartości. Uściślenie ich następować będzie na etapie opracowania planów miejscowych” (str. 7 i 16).

W sprawie nie jest kwestionowane, że teren oznaczony w zaskarżonej uchwale symbolem D31PS (objęty załącznikiem nr 4) według rysunku studium zlokalizowany jest na obszarze jednostki funkcjonalno-przestrzennej oznaczonej symbolem P/U oznaczonej jako tereny aktywności gospodarczej. Dla tej jednostki Studium ustaliło, że wysokość budynków mierzona od poziomu terenu do najwyższego punktu dachu nie może przekraczać 20 m, a w zakresie miejsc parkingowych wprowadziło wymóg zapewnienia odpowiedniego zaplecza parkingowego na terenie własnym, zgodnie ze wskaźnikami: 0,8 stanowiska na 1 miejsce pracy, 1 stanowisko na 40 m² powierzchni użytkowej usług (str. 15). W zaskarżonej uchwale dla terenu D31PS dopuszczono natomiast wysokość budynków do 50 m (przy czym budowle i instalacje przemysłowe mogą przekraczać tę wartość) oraz nakazano zabezpieczyć miejsca parkingowe na własnym terenie według wskaźnika - co najmniej 1 miejsce parkingowe na 100 m² powierzchni użytkowej budynków. Tym samym należy zgodzić się z Wojewodą, że zaskarżona uchwała w zakresie dopuszczalnej wysokości zabudowy oraz wskaźnika dotyczącego zapewnienia miejsc postojowych dla terenu D31PS narusza ustalenia Studium. Skoro Rada wprowadziła w Studium zapis o nieprzekraczalnym charakterze ustalonych w nim wskaźników i parametrów dopuszczając w planie ich uściślenie, to uściślenie to nie może polegać na znacznym - bo o 20 m - przekroczeniu parametru wysokości oraz na wprowadzeniu zupełnie innego wskaźnika zapewnienia miejsc postojowych. Stopień szczegółowości przyjętych w Studium zapisów dotyczących wskaźników i parametrów urbanistycznych jest w niniejszej sprawie znaczny, co powoduje, że znaczny jest również stopień związania tymi ustaleniami na etapie uchwalania planu. W tym względzie Rada dokonała zatem istotnego samoograniczenia.

W ocenie Sądu, strona skarżąca prawidłowo wskazała i oceniła występujące pomiędzy treścią zaskarżonej uchwały i Studium niezgodności w zakresie określenia wysokości zabudowy na terenie D31PS oraz minimalnej liczby miejsc parkingowych na tym terenie. Stanowisko strony przeciwnej zawarte w odpowiedzi na skargę nie zawiera zaś usprawiedliwionych podstaw. Ze względu na wprowadzone w Studium ograniczenie wskazujące na nieprzekraczalny charakter ustalonych w nim parametrów i wskaźników nie można zgodzić się z twierdzeniem, że różnica wysokości parametru wysokości zabudowy wynosząca 20 m mieści się w granicach dozwolonej autointerpretacji Studium. Podobnie należy odnieść się do wskaźnika minimalnej ilości miejsc parkingowych który w zmianie planu został ustalony w oparciu o zupełnie inne kryteria niż w studium, co stanowi wyraźne naruszenie ustaleń studium. Wprowadzenie w planie miejscowym ustaleń dotyczących wysokości budynków oraz liczby miejsc parkingowych dla terenu D31PS, które są niezgodne ze Studium a które według art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. stanowią obligatoryjny element ustaleń planu dla terenów przeznaczonych pod zabudowę, stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu, co w świetle art. 28 u.p.z.p. uzasadniała stwierdzenie nieważności uchwały w części odnoszącej się do tego terenu.

Dokonując oceny na podstawie art. 28 u.p.z.p. zaskarżonej uchwały, Sąd stwierdził jednak również inne nieprawidłowości wiążące się tematyką zgodności przedmiotowej uchwały ze studium, które nie zostały podniesione w skardze. Dostrzec bowiem należy, że na sesji w dniu 23 sierpnia 2017 r. Rada Miejska w Brzegu Dolnym podjęła także uchwałę nr XXXII/161/17 w sprawie zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Brzeg Dolny. Według § 1 tej uchwały zmiana studium objęła, między innymi, przeznaczenie terenów położonych przy ul. Ks. Kardynała Wyszyńskiego oraz między ul. Kolejową, Podwale, Młyńską w granicach określonych na załącznikach graficznych do uchwały nr XI/52/15 z dnia 28 października 2015 r. - czyli uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzania zmiany studium. Porównanie załącznika graficznego nr 1 i nr 2 do ww. uchwały (dostępnych na stronach internetowych BIP Urzędu

Miejskiego w Brzegu Dolnym bip.brzegdolny.pl) z załącznikami graficznymi nr 1 i nr 2 zaskarżonej uchwały wskazuje, że są to te same tereny. Z dokumentacji planistycznej wynika, że celem zmiany planu jest dostosowanie ustaleń w zakresie przeznaczenia terenów oraz warunków zabudowy do aktualnego stanu faktycznego i prawnego terenów oraz potrzeb inwestycyjnych. I tak, teren byłej szkoły przy ul. Kardynała Wyszyńskiego objęty załącznikiem nr 2 przeznaczono pod zabudowę wielorodzinną, zaś na terenie pomiędzy ulicami Kolejową, Podwale i Młyńską (zał. nr 1) przewidziano likwidację planowanego łącznika komunikacyjnego i poszerzenie przeznaczenia terenów pod budownictwo mieszkaniowe wielorodzinne oraz usługi. Dodać należy, że porównanie rysunku Studium stanowiącego złącznik do uchwały z dnia 13 września 2016 r. nr XX/111/16, z załącznikiem do uchwały z dnia 23 sierpnia 2017 r. nr XXXII/161/17 wskazuje, że w wyniku tej ostatniej uchwały zmianie uległo przeznaczenie terenów objętych załącznikami nr 1 i nr 2 (teren objęty załącznikiem nr 2 przed zmianą studium z 2017 r. oznaczony był symbolem „U” a po zmianie oznaczony został symbolem „MW”), zwiększeniu w stosunku do stanu sprzed zmiany studium uległy też tereny przeznaczone pod zabudowę wielorodzinną na obszarze objętym załącznikiem nr 1. Powyższe oznacza, że na tej samej sesji Rada Miejska w Brzegu Dolnym podjęła uchwałę w sprawie zmiany Studium, która to zmiana, umożliwiła uchwalenie zmiany planu w zakresie opisanych wyżej terenów.

W związku z powyższymi ustaleniami wskazać należy, że jeżeli w myśl art. 14 ust. 5 u.p.z.p., przed podjęciem uchwały o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wójt, burmistrz albo prezydent miasta wykonuje analizy dotyczące zasadności przystąpienia do sporządzenia planu i stopnia zgodności przewidywanych rozwiązań z ustaleniami studium. To zaś oznacza, że już na tym etapie procedury planistycznej Gmina ma obowiązek zbadania przewidywanych rozwiązań z ustaleniami Studium. W toku dalszych prac planistycznych, stosownie do art. 17 pkt 4 u.p.z.p., organ wykonawczy gminy sporządza projekt planu miejscowego wraz z prognozą oddziaływania na środowisko, uwzględniając ustalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Natomiast plan miejscowy uchwała rada gminy po stwierdzeniu jego zgodności z ustaleniami studium, o czym stanowi art. 20 ustawy. Z przytoczonych przepisów wynika, że postanowienia Studium stanowią podstawę i punkt wyjścia na każdym z etapów uchwalania miejscowego planu, poczynając od momentu podejmowania uchwały o przystąpieniu do jego sporządzenia. Należy zaznaczyć, że ilekroć w ustawie mówi się o Studium, to rozumienie się przez to uchwałę o studium podjętą przez radę gminy, a nie tylko projekt studium. Kluczowym momentem, od którego można mówić o studium w rozumieniu ustawy jest więc podjęcie uchwały o studium (art. 12 ust. 1). Wcześniej można mówić jedynie o projekcie studium (por. wyroki NSA: z dnia 25 listopada 2011 r., sygn. akt II OSK 1974/11, z dnia 24 listopada 2015 r., sygn. akt II OSK 717/14; z dnia 9 grudnia 2015 r., sygn. akt II OSK 944/14). W świetle powyższego, skład orzekający w rozpoznawanej sprawie w pełni podziela utrwalony w orzecznictwie sądowoadministracyjnym pogląd, wedle którego za niedopuszczalne uznać należy jednoczesne, na tej samej sesji rady gminy, podjęcie uchwały w sprawie zmiany studium, umożliwiającej uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jak i podjęcie uchwały w sprawie tego planu (por. wyrok NSA z dnia 24 listopada 2015 r., sygn. akt II OSK 717/1; wyrok NSA z dnia 27 czerwca 2013 r., sygn. akt II OSK 221/13; wyrok NSA z dnia 22 grudnia 2011 r., sygn. akt II OSK 2101/11; wyrok NSA z dnia 25 listopada 2011 r., sygn. akt II OSK 1974/11; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 15 września 2011 r., sygn. akt II SA/Gd 423/11; wyrok WSA w Lublinie z dnia 12 lipca 2012 r., sygn. akt II SA/Lu 455/12; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 13 lutego 2013 r., sygn. akt II SA/Go 818/120).

Podobny pogląd wyrażono również w piśmiennictwie, uznając, że prace nad miejscowym planem mają sens wówczas, gdy w sposób ostateczny ukształtowane i uchwalone jest studium gminy. Nie można bowiem akceptować fikcji zgodności projektu planu ze studium tylko dlatego, że zostało ono uchwalone w tym samym dniu i na tej samej sesji, ale przed planem (por. M. Pelc „Plan i studium jednocześnie”, opubl. Wspólnota nr 2/1112, z 19 stycznia 2013 r., str. 40-41). Samo stwierdzenie zgodności zmiany planu miejscowego ze studium, sytuacji, gdy studium to zostało zmienione na tej samej sesji w tym samym dniu co zmiana planu, przed uchwaleniem zmiany planu, pozwala uzyskać jedynie formalną zgodność obu ww. aktów. Takie działanie rzeczywistości prowadzi jednak do fikcji uchwalania planu w zgodzie z prawidłowo uchwalonym studium i pozbawia studium swojego charakteru. Przy akceptacji takiej interpretacji ww. przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym dochodziłoby do sytuacji, w których można jednocześnie zmienić plan i studium pod kątem pewnych zamierzeń inwestycyjnych odnoszących się do poszczególnych działek. Byłyby to sytuacje niepożądane z punktu widzenia porządku planistycznego gminy albowiem studium, jako akt będący wyrazem polityki wewnętrznej gminy i określający główne zamierzenia kierunki zagospodarowania w gminie, pozbawiony byłby jakiegokolwiek znaczenia. Dla zachowania prawidłowości

procedury planistycznej niezbędnym jest, aby procedura uchwalenia planu czy też zmiany treści następowała i przebiegała pod rządem studium, które już obowiązuje. W orzecznictwie nie bez przy przyczyny zwraca się uwagę na różny charakter obu aktów tj. Na to że nie chodzi o zgodność postanowień planu studium w sensie identycznej treści, oraz że postanowienie planu w odniesieniu do poszczególnych muszą się wpisywać w globalną politykę gminy, główne kierunek i cele. Nie można mówić o takiej zgodności gdy niedopuszczalna jest zmiana jednego i drugiego aktu na tej samej sesji (por. NSA w wyroku z dnia 31 marca 2016 r. II OSK 2313/14; podobne wyroki z dnia 24 listopada 2015 r. II OSK 717/14 dostępne na nsa.gov.pl).

W tym stanie rzeczy Sąd uznał, że zmiana planu w zakresie terenów objętych załącznikiem nr 1 i numer 2 i wszystkie czynności planistyczne związane z uchwaleniem tej zmiany, odnosiły się do projektu zmiany Studium (a nie do zmiany Studium). Uchwała w sprawie zmiany Studium umożliwiającą zmianę planu w powyższym zakresie, podjęta bowiem została na tej samej sesji Rady Miejskiej co uchwała w sprawie zmiany planu. Tym samym w rozpoznawanej sprawie doszło do naruszenia zasad i trybu sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w rozumieniu art. 28 ust. 1 u.p.z.p. Konsekwencją powyższego jest konieczność stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały w zakresie tych obszarów planu objętych załącznikiem nr 1 i nr 2, co do których podjęto uchwałę w sprawie zmiany studium umożliwiającą wprowadzenie zmian do planu miejscowego, w tym samym dniu i na tej samej sesji.

Kolejna nieprawidłowość jakiej dopatrył się Sąd dotyczy załącznika graficznego nr 4.

Według uchwały intencyjnej z dnia 28 października 2015 r. nr XI/53/15 Rady Miejskiej w Brzegu Dolnym w sprawie przystąpienia do zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wynika, że zmiana planu zagospodarowania obejmuje także teren pomiędzy ulicami Grenadierów, Urazka, Stawowej którego granice wyznaczone zostały na załączniku nr 4.

W § 1 ust. 1 zaskarżonej uchwały z dnia 23 sierpnia 2017 r. Rada postanowiła, że zmienia miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego uchwalony uchwałą nr XXXIII/340/2001 Rady Miejskiej w Brzegu Dolnym z dnia 10 listopada 2001 r. w zakresie terenów położonych w granicach określonych w załącznikach nr 1-4 uchwały - w tym, między ulicami Grenadierów, Urazka, Stawowej (zał. nr 4). Rysunki zmiany planu stanowiące załączniki nr 1- 4 zastępują w granicach na nich określonych odpowiednie części załącznika nr 1 do ww. uchwały z dnia 10 listopada 2001 r. (§ 1 ust. 2). Z powyższego wynika zatem, że procedurą zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego objęto całość terenu objętego załącznikiem graficznym nr 4.

Według art. 27 u.p.z.p. do zamian planu miejscowego stosuje się tryb uchwalania tego planu. Tym samym, uchwalając zmianę planu miejscowego rada zobowiązana jest przeprowadzić procedurę opisaną w art. 14-20 u.p.z.p., która obejmuje nie tylko kolejne czynności ale również wskazuje na treści jakie powinna zawierać uchwała zmieniająca plan miejscowy. Przy zmianie planu zastosowanie znajduje bowiem nie tylko tryb uchwalania planu ale także zasady materialnoprawne - reguły dotyczące treści tego aktu.

Procedurę zmiany planu inicjuje uchwała o której mowa w art. 14 ust. 1 u.p.z.p. którą rada gminy podejmuje dla ustalenia przeznaczenia terenów. Treść uchwały o przystąpieniu ogranicza się do wszczęcia procedury oraz określenia granic terytorialnych zamierzonych działań planistycznych. Integralną częścią tej uchwały jest załącznik graficzny ustalający granice obszaru objętego planem. Oznacza to, że określenie granic obszaru objętego uchwałą intencyjną wiąże radę gminy odnośnie terytorialnego zakresu uchwalonego planu zagospodarowania przestrzennego. Tym samym także treść uchwały zmieniającej musi odpowiadać zakresowi uchwały intencyjnej, w tym jej części graficznej. W takim zatem zakresie organ wykonawczy gminy winien sporządzić projekt zmiany planu zawierający część tekstową i graficzną (art. 17 ust.1 pkt 10). Stosownie do treści art. 15 ust. 1 pkt 10 u.p.z.p. wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem, wraz z uzasadnieniem.

W niniejszej sprawie treść uchwały zmieniającej nie odpowiada zakresowi określonemu w jej części graficznej (zał. nr 4). Z załącznika graficznego uchwały intencyjnej wynika, że zmianą planu objęty został obszar oznaczy w planie z 2001 r. symbolem D28 PS, 31 NU(PE), 66 KD i D 60W. Taki też obszar ujęty jest w części graficznej (zał. nr 4) uchwały zmieniającej. Z części tekstowej uchwały zmieniającej wynika jednak, że obszar nią objęty dotyczy tylko dawnego terenu 31NU(PE). W stosunku do pozostałej części terenu (pomimo ujęcia go w załączniku graficznym nr 4 do zaskarżonej uchwały jako teren objęty zmianami), w tekście uchwały zmieniającej planu nie wprowadzono żadnych postanowień. Część graficzna planu

jest "uszczegółowieniem" części testowej i ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie - z uwzględnieniem zarówno części graficznej, jak i tekstowej. Z tych względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu. Część tekstowa planu nie może zatem zawierać ustaleń, które nie znajdują oparcia w części graficznej planu. Część graficzna i część tekstowa uchwały zmieniającej odczytywana łącznie wskazuje zatem na rozbieżności pomiędzy rysunkiem planu a częścią tekstową uchwały zmieniającej w której nie wprowadzono ustaleń dla części terenu objętego zmianą w części graficznej. § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. Nr 164, poz. 1587) stanowi, że na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Do projektu rysunku planu miejscowego dołącza się objaśnienia wszystkich użytych oznaczeń. Przywołane przepisy znajdujące zastosowanie także w przypadku zmiany planu wskazują, że część graficzna planu powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej. Istotne bowiem jest, że to część tekstowa zamiany planu zawiera normy prawne, a rysunek zamiany planu obowiązuje tylko w takim zakresie, w jakim przewiduje to część tekstowa zmiany - czyli w zakresie w jakim część tekstowa odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku. W niniejszym przypadku nie ma, w omawianym zakresie, powiązania pomiędzy częścią tekstową planu a częścią graficzną. Brak więc możliwości jednoznacznego powiązania załącznika graficznego uchwały zmieniającej z treścią przyjętej zmiany planu. Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się bowiem obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu oraz lub różnych zasadach zagospodarowania. Przywołany przepis odczytywać należy w związku z art. 4 ust. 1 u.p.z.p. w którym określono podstawowe a zarazem obligatoryjne elementy planu miejscowego, czyli ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobu zagospodarowania i warunków zabudowy terenu. W świetle przywołanej regulacji są to podstawowe treści które powinny się znaleźć w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Obowiązek określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego przeznaczenia terenów oznacza konieczność sprecyzowania sposobu jego przyszłego zagospodarowania i wykorzystania, poprzez takie sformułowania, które jednoznacznie wskazują jaką funkcję ma on pełnić. Zasada ta znajduje odniesienie także do zmiany planu.

W kontekście poczynionych uwag Sąd uznał, że zaskarżona uchwała w opisanym wyżej zakresie podjęta została z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 1 i § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co uzasadnia stwierdzenie jej nieważności nie tylko w zakresie wskazanym w skardze ale także w odniesieniu do pozostałego terenu objętego załącznikiem graficznym nr 4, który nie znajduje odniesienia w części tekstowej zmiany planu. W efekcie unieważnienie objęło całość terenów wykazanych na załączniku graficznym nr 4, przy czym w odniesieniu do terenu D31PS objęło także uregulowania zawarte w tekście planu. W tym stanie rzeczy działając zgodnie z art. 147 § 1 u.p.p.s.a. w związku z art. 28 u.p.z.p. Sąd stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w części tekstowej i graficznej odnoszącej się do terenów objętych załącznikami nr 1, nr 2 i nr 4.