



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 26 czerwca 2013 r.

Poz. 3909

WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 886/12
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 20 marca 2013 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA
Sędzia WSA
Sędzia WSA

- Alicja Palus
- Olga Białek /sprawozdawca/
- Ireneusz Dukiel

Protokolant

- Magda Minkisiewicz

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 20 marca 2013 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Miejskiej w Środzie Śląskiej

z dnia 25 kwietnia 2012 r. Nr XIX/149/12

w przedmiocie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmującego teren
w rejonie ul. Legnickiej w Środzie Śląskiej

I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości;

II. orzeka, że zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu;

III. zasądza od Gminy Środa Śląska na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240 /słownie: dwieście czterdzieści/ złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania.

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski - działając jako organ nadzoru - na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, w skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały Rady Miejskiej w Środzie Śląskiej Nr XIX/149/12 z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmującej teren w rejonie ul. Legnickiej w Środzie Śląskiej z uwagi na istotne naruszenie art. 9 ust. 4 i art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm. - zwana dalej u.p.z.p.).

Argumentując zarzuty skargi organ nadzoru wskazał, że w toku postępowania nadzorczego stwierdził rozbieżności między postanowieniami Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Środa Śląska a ustaleniami uchwalonego planu miejscowego. W § 7 ust. 1 zaskarżonej uchwały Rada postanowiła, że „Dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 1KP ustala się następujące przeznaczenia terenu: 1) przeznaczenie podstawowe terenu: parking; 2) przeznaczenie uzupełniające terenu: a) zieleń urządzona; b) drogi wewnętrzne”. Z kolei w §7 ust. 2 uchwały postanowiono, że „Dla terenu, o którym mowa w ust. 1 obowiązują następujące ustalenia dotyczące sposobu zagospodarowania terenu: (...) 2) co najmniej 10% powierzchni terenu należy zagospodarować jako powierzchnię biologicznie czynną”. Tymczasem część terenu, oznaczonego w miejscowym planie symbolem 1KP, obejmuje obszar określony w studium jako MW - tereny zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej oraz część obszaru określonego w studium jako ZP - tereny zieleni urządzonej. Zgodnie z postanowieniami studium, zawartymi w punkcie 2 - Kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym tereny wyłączone spod zabudowy - funkcje dominujące terenów MW obejmują zabudowę mieszkaniową wielorodzinną i zabudowę mieszkaniową zbiorową (hotele, motele, internaty itp.). Jako funkcję uzupełniającą wymieniono zabudowę usługową. Dopuszczono także obiekty, urządzenia i sieci infrastruktury technicznej, drogi wewnętrzne i miejsca postojowe. Z kolei jako funkcje dominujące terenów ZP wymieniono zieleń urządzoną (parki, ogrody, zieleńce, zieleń towarzyszącą obiektom budowlanym, grodziska, kurhany, zieleń izolacyjną itp.). Dopuszczono również urządzenia turystyczne i rekreacyjne, obiekty, urządzenia i sieci infrastruktury technicznej, drogi wewnętrzne i miejsca postojowe. W odniesieniu do terenów MW postanowiono także, że co najmniej 25% powierzchni odpowiednio terenu lub działki należy urządzić jako powierzchnię terenu biologicznie czynnego.

W ocenie organu nadzoru kwestionowane postanowienia uchwały zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 9 ust. 4 w związku z art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez naruszenie zasady zgodności postanowień planu z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Fakt, iż na terenach MW i ZP dopuszczono w Studium elementy zagospodarowania zapewniające prawidłowe korzystanie z terenu zgodnie z jego przeznaczeniem, między innymi drogi wewnętrzne i miejsca postojowe, nie oznacza, że funkcja parkingu może zdominować te obszary, tak jak uczyniono to w przypadku zaskarżonej uchwały. Funkcją podstawową dla terenów MW są tereny zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej, a dla terenów ZP tereny zieleni urządzonej. Miejsca postojowe (parkingowe) stanowią jedynie funkcję dodatkową, uzupełniającą. W żadnym wypadku dopuszczenie w Studium miejsc postojowych dla objętych planem terenów nie oznacza możliwości przeznaczenia tych obszarów pod budowę parkingu i uczynienia z niego funkcji dominującej. Odnosząc się do stanowiska Rady dotyczącego zagospodarowania co najmniej 10% powierzchni terenu jako powierzchni biologicznie czynnej, organ nadzoru stwierdził, że taka regulacja jest niezgodna z ustaleniem studium. Akt ten stanowi, że co najmniej 25% powierzchni odpowiednio terenu lub działki należy urządzić jako powierzchnię terenu biologicznie czynnego. Rada gminy przy ustalaniu minimalnej wielkości powierzchni terenu przeznaczonej pod teren biologicznie czynny powinna brać pod uwagę przede wszystkim postanowienia studium. Ustalenie wskaźników pozostających w sprzeczności z postanowieniami studium jest niedopuszczalne.

Odpowiadając na skargę Rada Miejska wniosła o jej oddalenie uznając, że zmiana planu miejscowego jest zgodna z ustaleniami Studium. W pkt 2 Studium „Kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym tereny wyłączone spod zabudowy” określono bowiem generalne zasady zagospodarowania jednostek funkcjonalno - przestrzennych, w tym jednostek MW (tereny zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej) i ZP (tereny zieleni urządzonej). Według tych ustaleń zarówno w jednostce MW jak i w jednostce ZP w ramach funkcji dominującej dopuszczono elementy zagospodarowania

zapewniające korzystanie z terenu zgodnie z jego przeznaczeniem. Obejmują one również drogi wewnętrzne i miejsca postojowe. Wyjaśniono, że użyte w Studium określenie „miejsca postojowe” zostało zastosowane w znaczeniu nadanym przez rozporządzenie Ministra Infrastruktury w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie z dnia 12 kwietnia 2002 r. (Dz. U. Nr 75, poz. 690 ze zm.). Zgodnie z przepisami rozporządzenia miejsca postojowe składają się ze stanowisk postojowych oraz w zależności od potrzeb z dojazdów manewrowych dla samochodów. Stąd też wywiedziono, że miejsca postojowe są tożsame z parkingami, których elementami składowymi są również stanowiska postojowe oraz w zależności od potrzeb dojazdy manewrowe dla samochodów. Autor odpowiedzi na skargę podniósł, że w Studium nie ustalono wydzielonych terenów dla lokalizacji parkingów, które są nieodzownym elementem zagospodarowania terenów zurbanizowanych, natomiast na terenach, które mogą generować ruch komunikacyjny oraz zapotrzebowanie na miejsca do parkowania dopuszczono realizację miejsc postojowych.

W odpowiedzi na zarzut dotyczący wskaźników powierzchni biologicznie czynnej wyjaśniono, że ustalony wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej został zbilansowany ze wskaźnikami dotyczącymi zagospodarowania terenu określonymi w obowiązującym planie miejscowym oraz z istniejącym zagospodarowaniem w terenie. Dla terenu ZP w ustaleniach Studium nie ustalono wskaźników powierzchni biologicznie czynnej oraz ilości miejsc postojowych. Zgodnie z przepisami rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie jako teren biologicznie czynny - należy rozumieć teren z nawierzchnią ziemną urządzoną w sposób zapewniający naturalną roślinność, a także 50% powierzchni tarasów i stropodachów z taką nawierzchnią, nie mniej jednak niż 10 m², oraz wodę powierzchniową na tym terenie. Z kolei w § 21 ust. 2 powołanego rozporządzenia określono, że stanowiska postojowe i dojazdy manewrowe dla samochodów osobowych powinny mieć nawierzchnię utwardzoną lub co najmniej gruntową stabilizowaną, ze spadkiem zapewniającym spływ wody. Reasumując z przytoczonych powyżej przepisów wynika, że miejsce parkingowe - parking nie może być jednocześnie terenem biologicznie czynnym.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z przepisem art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej oraz rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i o właściwość między tymi organami a organami administracji rządowej. Kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej (art. 1 § 2 przywołanego aktu). W myśl art. 3 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012, poz. 270.) – zwanej dalej p.p.s.a. - zakres kontroli administracji publicznej obejmuje również orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej (pkt 5) oraz akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej. Skarga wniesiona w niniejszej sprawie dotyczy uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – a więc objęta jest zakresem pkt 5 § 2 art. 3 p.p.s.a.

W niniejszej sprawie przedmiotem kontroli Sądu jest uchwała Rady Miejskiej w Środzie Śląskiej Nr XIX/149/12 z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmującej teren w rejonie ul. Legnickiej w Środzie Śląskiej, podjęta na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. Nr 80, poz. 717 z późn.zm. – zwanej dalej u.p.z.p.) oraz art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 z późn.zm.- dalej u.s.g.). Dodać należy, że zastosowanie znajduje ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w brzmieniu obowiązującym do dnia 21 października 2010 r. Pomimo bowiem, że uchwała w sprawie zmiany planu została podjęta w dniu 25 kwietnia 2012 r., to procedura planistyczna rozpoczęła się uchwałą Rady Miejskiej w Środzie Śląskiej nr XLIX/411/10 z dnia 25 sierpnia 2010 r. w sprawie przystąpienia do zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmującego teren w rejonie ul. Legnickiej w Środzie Śląskiej. W takiej sytuacji, zgodnie z art. 4 ust. 2 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. Nr 130, poz. 87 - która weszła w życie w dniu 21 października 2010 r.) do przedmiotowego planu miejscowego stosuje się dotychczasowe przepisy.

Wojewoda wniósł o stwierdzenie nieważności opisanego aktu zarzucając mu naruszenie art. 9 ust. 4 u.p.z.p. w związku z art. 28 ust. 1 opisanej wyżej ustawy poprzez brak zgodności ustaleń zmiany planu miejscowego z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Środa Śląska w zakresie lokalizacji terenu parkingu na terenach przeznaczonych w studium pod zabudowę mieszkaniową wielorodzinną (MW) oraz zieleń urządzoną (ZP).

Nie ulega wątpliwości, że na podstawie art. 3 ust. 1 u.p.z.p. gminie przysługuje władztwo planistyczne. Do zadań własnych gminy należy prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (z wyjątkiem morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej oraz terenów zamkniętych). Bezsprzecznie również gmina wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, a jej samodzielność podlega ochronie sądowej. Jednakże samodzielność gminy w zakresie wykonywania przekazanych jej zadań publicznych może być realizowana tylko w granicach dozwolonych prawem. Wynika to wprost z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, według którego, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Inaczej mówiąc, o samodzielności gminy w wykonywaniu zadań możemy mówić tylko, gdy mieści się ona w określonych wyżej granicach konstytucyjnych. Przekroczenie tych granic stanowi istotne naruszenie prawa. Gmina może zatem samodzielnie kształtować sposób zagospodarowania danego obszaru podlegającego jej władztwu, pod warunkiem, że działa w granicach i na podstawie prawa i nienadużywa przyznanego jej władztwa. Przyznane gminie uprawnienie do samodzielnego kształtowania polityki przestrzennej (art. 3 ust. 1 u.p.z.p.), nie ma zatem charakteru arbitralnego a przepisy nie zezwalają na dowolność ustaleń zawartych w miejscowym planie zagospodarowania. Ustawodawca szczegółowo uregulował bowiem tryb prowadzenia prac najpierw nad Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy a następnie nad miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Szczegółowość przepisów art. 9-20 u.p.z.p. regulujących tryb prowadzenia prac najpierw nad Studium a potem nad planem, jednoznacznie wskazuje na to, że każde zawarte w planie ustalenie wymaga, między innymi, stwierdzenia zgodności ze studium.

Szczególny charakter studium i jego znaczenie w procesie planistycznym podkreśla ustawodawca w art. 27 u.p.z.p. stanowiąc, że zmiana studium lub planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim są one uchwalane. Jednocześnie – stosownie do art. 28 ust. 1 ustawy - 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.

Uchwalając Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmina kształtuje swoją politykę przestrzenną, w tym lokalne zasady zagospodarowania. Z art. 9 ust. 1 u.p.z.p. wynika, że studium służy gminie do określania kierunków jej polityki przestrzennej. Realizacja ustaleń studium następuje poprzez uchwalenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego jako aktów prawa miejscowego. Zgodnie z art. 9 ust. 4 u.p.z.p. treść studium jest wiążąca dla organów gminy na dalszym etapie postępowania planistycznego, aż do momentu jego zakończenia tj. uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Konsekwencją powyższej zasady jest brzmienie art. 15 ust. 1 u.p.z.p., który stanowi o sporządzeniu projektu planu przez organ wykonawczy gminy "zgodnie z zapisami studium". Natomiast przepis art. 20 ust. 1 u.p.z.p. wprost zobowiązuje radę do stwierdzenia zgodności planu z ustaleniami studium.

Stopień związania planu miejscowego ustaleniami studium uzależniony jest od szczegółowości zapisów Studium, co oznacza, że związanie to może być silniejsze lub słabsze. W istocie zatem, stopień związania ustaleniami studium zależy od woli organu uchwalającego studium (NSA w wyrokach z dnia 1 lipca 2010 r., II OSK 904/10; z dnia 27 września 2007 r., II OSK 1028/07). Związanie to, odnosić należy do szczegółowości zapisów studium dającego organom planistycznym większą lub mniejszą możliwość uszczegółowienia przeznaczenia danego obszaru w planie miejscowym. Uszczegółowienie to nie oznacza natomiast możliwość dowolnej zmiany przeznaczenia tych obszarów. Zapisy planu nie mogą doprowadzić do modyfikacji kierunków i wskaźników zagospodarowania przestrzennego lub też takiego zagospodarowania wykluczać (tak WSA w Gliwicach w wyroku z dnia 14 czerwca 2007 r. II SA/GL 817/06, LEX nr 437513). Niewątpliwie zasadne jest również prezentowane w doktrynie i orzecznictwie stanowisko, że studium jako akt kierunkowy, wskazuje jedynie na kierunki zagospodarowania przestrzennego o dużym stopniu ogólności. Zgodność planu ze studium nie oznacza więc bezrefleksyjnego powielania postanowień studium w projekcie planu, gdyż studium wiąże organ planistyczny co do ogólnych wytycznych i założeń polityki przestrzennej gminy. W tym właśnie kontekście postanowienia planu muszą

być zgodne z założeniami studium. Stanowisko powyższe może mieć jednak zastosowanie tylko w takim zakresie, w jaki ustalenia studium zawierają ogólne wytyczne i założenia polityki przestrzennej gminy. Stopień związania planów ustaleniami studium zależy zatem w dużym stopniu od brzmienia ustaleń studium, przy czym plan zagospodarowania przestrzennego ma stanowić uszczegółowienie zapisów zawartych w studium a nie dowolną interpretację, czy też wręcz całkowitą zmianę (por. wyrok NSA z dnia 19 maja 2011 r. II OSK 466/11, nsa.gov.pl).

Przedstawione wywody wskazują, że uchwałą w sprawie studium rada gminy dokonuje swoistego samoograniczenia w zakresie uchwalanych planów zagospodarowania przestrzennego. Niewątpliwie również studium, określając politykę przestrzenną gminy, jest bardziej ogólnym i bardziej elastycznym aktem od miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, niemniej zawiera nieprzekraczalne ramy dla swobody planowania przestrzennego. Według art. 10 ust. 2 pkt 1 i pkt 2 u.p.z.p. w studium określa się w szczególności kierunki i wskaźniki zamian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenu jak też kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania terenu, w tym tereny wyłączone spod zabudowy. Rada może zatem w studium określić przeznaczenie danego terenu oraz sprecyzować wskaźniki zagospodarowania. Wprowadzenie w Studium zapisów (nawet ogólnych) wskazujących na konkretne przeznaczenie poszczególnych terenów i warunki zagospodarowania, ogranicza jednak w tym zakresie swobodę na etapie postępowania planistycznego. Można przeznaczyć w planie miejscowym określone obszary pod zabudowę danego rodzaju, jeżeli wcześniej w studium kierunków i uwarunkowań przestrzennych gmina wskaże te obszary jako przewidziane pod taką zabudowę. Ustalenia planu miejscowego są bezsprzecznie konsekwencją zapisów studium (tak NSA w wyroku z dnia 9 kwietnia 2008 r., II OSK 34/08). W ramach uprawnień wynikających z władztwa planistycznego gmina może zmienić w planie miejscowym dotychczasowe przeznaczenie określonych obszarów gminy, ale tylko w granicach zakreślonych ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Natomiast zmiany w planie miejscowym przeznaczenia terenów nie przewidzianych w studium do takiej zmiany gmina może dokonać po uprzedniej zmianie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego – z zachowaniem trybu, w jakim studium jest uchwalane (art. 27 u.p.z.p.).

Ponadto jak wskazuje się w orzecznictwie, sąd administracyjny oceniając, czy zachodzi zgodność planu ze studium - winien mieć na uwadze nie tylko wybiórcze fragmenty studium, ale część graficzną i część tekstową we wzajemnej ich łączności. Skoro bowiem zarówno plan miejscowy jak i studium składają się z części tekstowej i graficznej, a ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych, to w celu zbadania zgodności planu miejscowego ze studium konieczne jest porównanie tekstu planu (postanowień ogólnych i szczegółowych m.p.z.p.) z tekstem studium i odniesienie się do części graficznej (rysunku) planu i studium (por. wyrok NSA z dnia 12 września 2012 r. sygn. akt II OSK 1271/12).

W niniejszej sprawie analiza części graficznej i tekstowej Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Środa Śląska dotyczących przeznaczenia terenu określonego w zaskarżonej zmianie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jako 1KP wskazuje, że teren ten znajduje się na obszarze zaznaczonym kolorem ciemnobrązowym, oznaczonym na rysunku Studium symbolem "MW" - tereny zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej oraz kolorem zielonym określonym w Studium jako „ZP” - tereny zieleni urządzonej. W tekście Studium, w punkcie 2 - Kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym tereny wyłączone spod zabudowy, wskazano, że na rysunku Studium wyznaczono linie rozgraniczające jednostki funkcjonalno-przestrzenne o określonej funkcji dominującej. Postanowiono, że każda z funkcji dominujących może stanowić wyłączne przeznaczenie terenu na obszarze danej jednostki funkcjonalno-przestrzennej lub poszczególnych nieruchomości położonych w jej granicach. Dopuszczono jednakże, na terenie takiej jednostki lokalizację funkcji uzupełniających nie kolidujących z funkcją dominującą, nie zmieniających generalnego charakteru zagospodarowania oraz warunków środowiska przyrodniczego i kulturowego. Zaznaczono też, że w przypadku wprowadzenia funkcji uzupełniających powierzchnia terenu zajętego przez te funkcje nie może przekraczać 30 % powierzchni jednostki. Według zapisów studium określone w nim parametry i wskaźniki urbanistyczne mają charakter nieprzekraczalnych wartości a ich uściślenie następować ma na etapie opracowywania planów miejscowych. W tekście Studium określono też jednostki funkcjonalno – przestrzenne wyznaczone na rysunku studium liniami rozgraniczającymi i oznaczone symbolami literowymi. Symbol MW oznacza tereny zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej. Dla tej jednostki przewidziano funkcję dominującą: zabudowę mieszkaniową wielorodzinną i zabudowę mieszkaniową zbiorową (hotele, motele, internaty itp.). Jako funkcje uzupełniające wymieniono zabudowę usługową. Dopuszczono także obiekty, urządzenia i sieci infrastruktury technicznej, drogi wewnętrzne i miejsca

postojowe. Natomiast symbol ZP oznacza tereny zieleni urządzonej, gdzie jako funkcję dominującą przewidziano: zieleni urządzonej (parki, ogrody, zieleńce, zieleni towarzyszącą obiektom budowlanym, grodziska, kurhany, zieleni izolacyjną itp.). Dopuszczono również: urządzenia turystyczne i rekreacyjne, obiekty, urządzenia i sieci infrastruktury technicznej, drogi wewnętrzne i miejsca postojowe. Regulacje Studium zawierające postanowienia dotyczące zagospodarowania i użytkowania terenów wprowadzają nakaz stosowania w miejscowych planach wskaźników określonych w Studium, które mają charakter nieprzekraczalnych wartości. W planie miejscowym na następować tylko ich uściślenie. Dla jednostki MW przyjęto, że powierzchnia zabudowy w stosunku do powierzchni odpowiednio terenu lub działki nie może przekraczać 50% a co najmniej 25% powierzchni odpowiednio terenu lub działki, należy urządzić jako powierzchnię terenu biologicznie czynnego. Natomiast dla jednostki ZP nie przewidziano żadnych wskaźników.

Przedstawione wyżej zapisy Studium wskazują zatem, że Rada w części tekstowej i graficznej ustaliła zagospodarowanie poszczególnych jednostek funkcjonalno-przestrzennych przyjmując, że tereny położone w liniach rozgraniczających te jednostki mogą mieć ustalone w studium rodzaje przeznaczenia określone jako dominujące uzupełniające i dopuszczalne. Tym samym przyjęcie każdego z nich w planie miejscowym będzie zgodne z ustaleniami Studium. Jedynie w przypadku funkcji uzupełniającej wprowadzono ograniczenie, że zajęta przez nią powierzchnia terenu nie może przekroczyć 30% powierzchni jednostki. Takich ograniczeń nie przewidziano dla przeznaczenia dopuszczalnego. Istotne zatem jest, że dla jednostki oznaczonej symbolem MW Studium przewidziało w ramach tej jednostki funkcję dominującą, uzupełniającą dopuszczając drogi wewnętrzne i miejsca postojowe bez konkretnego wskazania, gdzie w granicach danej jednostki ma się znaleźć zabudowa mieszkaniowa wielorodzinna, gdzie uzupełniająca zabudowa usługowa a gdzie dopuszcza się drogi wewnętrzne i miejsca postojowe. Podobnie w przypadku jednostki ZP nie określono, gdzie znajdować się ma zieleni urządzonej (jako parki, zieleńce, zieleni towarzyszącą obiektom budowlanym itp.) a gdzie dopuszcza się drogi wewnętrzne i miejsca postojowe.

Teren objęty zaskarżoną uchwałą w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego stanowiący działkę geodezyjną nr 105 o pow. około 0,40 ha według rysunku Studium, w około 40 % powierzchni znajduje się w granicach jednostki funkcjonalno-przestrzennej oznaczonej symbolem MW a w około 60 % w granicach jednostki ZP. Studium zarówno w jednostce MW jak i w jednostce ZP w ramach funkcji terenu dopuszcza elementy zagospodarowania zapewniające prawidłowe korzystanie z terenu zgodnie z jego przeznaczeniem, w tym drogi wewnętrzne i miejsca postojowe. Jeżeli zatem Studium dopuszcza na terenach objętych jednostką funkcjonalno-przestrzenną MW obok funkcji dominującej przeznaczenie terenów na drogi wewnętrzne i miejsca postojowe, bez ograniczenia powierzchniowego jak w przypadku funkcji uzupełniającej, to przeznaczenie terenu objętego zaskarżoną zmianą planu na parking może być uznane za zgodne z kierunkami zagospodarowania przestrzennego określonymi w Studium. W tym też znaczeniu same tylko postanowienia planu przewidujące w myśl § 7 ust. 1 dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 1KP przeznaczenie podstawowe terenu w postaci parkingu i uzupełniająco zieleni urządzonej oraz dróg wewnętrznych nie pozwalają stwierdzić, że w sprawie mamy do czynienia z „innym” przeznaczeniem terenu w planie miejscowym od przyjętego w Studium dla jednostki MW. Z punktu widzenia analizowanych w tym miejscu zapisów przeznaczenie terenu w planie miejscowym nie jest odmienne od ustalonego w Studium i nie wyklucza kierunku zagospodarowania przyjętego w tym akcie. Istotne przy tym jest, działka objęta zaskarżonym planem tylko częściowo znajduje się w obrębie jednostki funkcjonalno-przestrzennej MW. Według rysunku Studium jednostka ta jest większa i obejmuje również inne tereny. Tym samym, przeznaczenie terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 1KP pod budowę parkingu i uzupełniająco zieleni urządzonej oraz dróg wewnętrznych nie uczyniło z tego przeznaczenia funkcji dominującej w obszarze określonym w Studium jako jednostka MW. Nie można zatem przyjąć, że zarzut dotyczący podniesionej przez organ nadzoru niezgodności zapisów planu ze Studium co do jednostki funkcjonalnej MW mógł stanowić podstawę do stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały. Odmienne natomiast odnieść należy się w tym względzie do terenu objętego w Studium jednostką funkcjonalno-przestrzenną ZP, o czym jednak w dalszych wywodach.

Podstawowym bowiem argumentem przemawiającym za tym aby w badanym przypadku zmianę planu miejscowego zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa tj. art. 9 ust. 4 u.p.z.p. jest ocena regulacji zawartej w § 7 ust. 2 planu. W § 7 ust. 2 uchwały postanowiono, że „Dla terenu, o którym mowa w ust. 1 obowiązują następujące ustalenia dotyczące sposobu zagospodarowania terenu: (...) 2) co najmniej 10% powierzchni terenu należy zagospodarować jako powierzchnię biologicznie czynną”. Zapisy te nie są

zgodne z ustaleniami Studium w których zdecydowano o minimalnej wielkości powierzchni terenu przeznaczonego pod teren biologicznie czynny (minimum 25% powierzchni działki lub terenu) oraz dopuszczalnej powierzchni zabudowy (nie więcej niż 50% w stosunku do powierzchni odpowiednio działki lub terenu) w stosunku do jednostki funkcjonalnej MW. Tymi wskaźnikami i parametrami określonymi w Studium organy planistyczne były bezwzględnie związane, co wynika wprost z zapisów Studium w których Rada wskazała, że przedmiotowe wskaźniki i parametry mają charakter nieprzekraczalnych wartości. Dokonane w planie „uszczegółowienie i skonkretyzowanie” Studium w tym zakresie, zakwalifikować zatem należy jako całkowicie odmienne od wskaźników zagospodarowania ustalonych w Studium. Oceniając szczegółowość zapisów Studium co do powierzchni terenu lub działki, który należy urządzić jako powierzchnię terenu biologicznie czynnego oraz dopuszczalnej powierzchni zabudowy stwierdzić należy, że stopień związania organów planistycznych tymi ustaleniami przy tworzeniu i uchwalaniu planu jest silny. Dlatego też ustalenie w planie miejscowym minimalnej powierzchni terenu przeznaczonego jako powierzchnię biologicznie czynną w innej wysokości niż w Studium, a w konsekwencji dopuszczenie zabudowy terenu (przez wprowadzenie utwardzonych nawierzchni parkingu i dojazdów) prawie w 90% powierzchni działki należy ocenić jako pozostające w sprzeczności z postanowieniami Studium, co w ocenie Sądu jest niedopuszczalne. W konsekwencji warunki zabudowy dopuszczające - według zmiany planu - w 90% powierzchnię zabudowy na tej części działki, która według rysunku Studium prawie w całości tworzy jednostkę funkcjonalną ZP, rzutują również na przewidziane w planie przeznaczenie tej części nieruchomości czyniąc z przeznaczenia pod parking funkcję dominującą, co nie jest zgodne z ustaleniami Studium dla tej jednostki. W tym zakresie nie można zmiany planu uznać za zgodnej z kierunkami zagospodarowania przewidzianymi w planie.

Przedstawione wyżej spostrzeżenia stanowią wystarczającą podstawę dla stwierdzenia, że zaskarżona uchwała dotknięta jest nieważnością. Ustalenie w planie minimalnej wielkości powierzchni terenu przeznaczonego pod teren biologicznie czynny inaczej niż było przewidziane w Studium oznacza, że plan taki narusza obowiązujący porządek prawny, w szczególności art. 9 ust.4, art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 u.p.z.p., co należy kwalifikować jako naruszenie zasad sporządzania planu. Według art. 28 ust. 1 wskazanej ustawy powoduje to nieważność uchwały.

Wobec przedstawionych wyżej okoliczności Sąd doszedł do przekonania, że zachodzi konieczność stwierdzenia nieważności kwestionowanej uchwały w całości, gdyż ustalony zakres naruszeń prawa odnosi się do całego aktu jakim jest zmiana miejscowego plan zagospodarowania przestrzennego - wadliwość sprowadza się do niezgodności przeznaczenia całego terenu 1 KP, do którego to terenu została ograniczona zmiana planu z przeznaczeniem przewidzianym dla tego terenu w studium.

Mając powyższe na uwadze Sąd, działając na podstawie przepisów art. 147 § 1 p.p.s.a. orzekł jak w pkt I sentencji. Klauzula zawarta w pkt II wyroku wynika z obowiązku zastosowania przepisu art. 152 w/w ustawy. O kosztach orzeczono zaś zgodnie z art. 200 p.p.s.a.