



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 29 grudnia 2020 r.

Poz. 7304

**WYROK NR II SA/WR 159/19**  
**WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU**

z dnia 9 lipca 2019 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu  
w składzie następującym:

Przewodniczący: Sędzia WSA Alicja Palus  
Sędziowie: Sędzia WSA Olga Białek  
Sędzia NSA Halina Filipowicz – Kremis (spr.)

Protokolant: asystent sędziego Alicja Stelmach

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 9 lipca 2019 r.  
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego  
na uchwałę Rady Miejskiej Gminy Gryfów Śląski  
z dnia 22 marca 2018 r. nr XLVI/227/18  
w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla 7 obszarów położonych  
w granicach miasta Gryfów Śląski

- I. stwierdza nieważność § 7, § 8 we fragmencie „i 11KS”, § 15, § 22 ust. 4 pkt 3 i § 37 ust. 4 pkt 2 zaskarżonej uchwały; załącznika nr 1 do zaskarżonej uchwały w zakresie w jakim wyznacza tereny 11KS i 5MN,U; załącznika nr 2 do zaskarżonej uchwały, w zakresie w jakim wyznacza teren 19MN,U;**
- II. zasądza od Rady Miejskiej Gminy Gryfów Śląski na rzecz strony skarżącej kwotę 480 zł (słownie: czterysta osiemdziesiąt złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.**

## Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski, działając jako organ nadzoru, wniósł skargę na: uchwałę nr XLVI/227/18 Rady Miejskiej Gminy Gryfów Śląski z dnia 22 marca 2018 r. sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla 7obszarów w granicach miasta Gryfów Śląski. Na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym z; U. z 2018 r. poz. 994) oraz art. 50 § 2, art. 54 §1 i art. 200 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2018 r. poz. 1302 ze zm.) wniósł o: 1. stwierdzenie nieważności § 7, § 8 we fragmencie: „i 11KS”, §15, § 22 ust. 4 pkt 3 i § 37 ust. 4 pkt 2 uchwały nr XLVI/227/18 Rady Miejskiej Gminy Gryfów Śląski z dnia 22 marca 2018 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla 7 obszarów w granicach miasta Gryfów Śląski oraz a) załącznika nr 1 do tej uchwały, w zakresie w jakim wyznacza tereny 11KS i 5MN,U; załącznika nr 2 do tej uchwały, w zakresie w jakim wyznacza teren 19MN,U; zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych. Zarzucono Radzie Miejskiej Gminy Gryfów Śląski podjęcie: 1) § 7 ust. 7 we fragmencie: „do 0,65” oraz ust. 9 uchwały nr XLVI/227/18 Rady Miejskiej Gminy Gryfów Śląski z dnia 22 marca 2018 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla 7 obszarów w granicach miasta Gryfów Śląski - dalej: uchwały, z istotnym naruszeniem art. 9 ust. 4 i art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2018 r. poz. 1945) - dalej: ustawy, polegającym na ustaleniu dla terenu 5MN,U wskaźnika maksymalnej intensywności zabudowy w wymiarze 0,65 oraz wskaźnika minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej w wymiarze 20%, podczas gdy studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Gryfów Śląski przewiduje, że wskaźnik maksymalnej intensywności zabudowy dla wskazanych terenów nie powinien przekraczać wartości 0,6, natomiast wskaźnik minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej dla wskazanych terenów powinien wynosić co najmniej 25%; 2) § 8 ust. 4, w zakresie w jakim dotyczy terenu 11KS, uchwały z istotnym naruszeniem art. 9 ust. 4 i art. 20 ust. 1 ustawy, polegającym na ustaleniu dla terenu 11 KS wskaźnika maksymalnej wysokości zabudowy równej 6 m, podczas gdy studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy przewiduje, że wskaźnik maksymalnej wysokość: zabudowy dla wskazanego terenu nie powinien przekraczać 5 m; 3) § 15 ust. 4 pkt 3 oraz ust. 8 uchwały z istotnym naruszeniem art. 9 ust. 4 i art. 20 ust. 1 ustawy, polegającym na ustaleniu dla pozostałych budynków i obiektów budowlanych lokalizowanych na terenie 19MN, U wskaźniki maksymalnej wysokości zabudowy równej 14 m oraz wskaźnika minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej w wymiarze 20%, podczas gdy studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy ustala jednoznacznie wskaźnik maksymalnej wysokości zabudowy dla wskazanego terenu w wymiarze 12 m bez względu na rodzaj zabudowy, natomiast wskaźnik minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynne w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej dla wskazanych terenów powinien według studium wynosić co najmniej 25%; 4) § 22 ust. 4 pkt 3 uchwały z istotnym naruszeniem art. 9 ust. 4 i art. 20 ust. ustawy, polegającym na ustaleniu dla pozostałych budynków i obiektów budowlanych, lokalizowanych na terenie 28MN,U, wskaźnika maksymalnej wysokości zabudowy równej 14 m, podczas gdy studium uwarunkowania i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy ustala jednoznacznie wskaźnik maksymalnej wysokości zabudowy dla wskazanego terenu w wymiarze 12 m bez względu na rodzaj zabudowy; 5) § 37 ust. 4 pkt 2 uchwały z istotnym naruszeniem art. 9 ust. 4 i art. 20 ustawy, polegającym na ustaleniu dla obiektów i urządzeń wyposażenia tereny 11KS technologicznego, lokalizowanych na terenie 63 P,U, wskaźnika maksymalnej wysokości zabudowy równej 25 m, podczas gdy studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy ustala jednoznacznie wskaźnik maksymalnej wysokości zabudowy dla wskazanego terenu w wymiarze 15 m bez względu na rodzaj zabudowy.

Na uzasadnienie wojewoda wskazał, że Rada Miejska Gminy Gryfów Śląski w dniu 22 marca 2018 r., w związku z uchwałą Rady Miejskiej Gminy Gryfów Śląski z dnia 28 grudnia 2016 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla 7 obszarów w granicach miasta Gryfów Śląski, po stwierdzeniu, że ustalenia planu nie naruszają ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, podjęła uchwałę nr XLVI/227/18 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla 7 obszarów w granicach miasta Gryfów Śląski, zwaną dalej „uchwałą”. Ze względu na upływ terminu, o którym mowa w art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, Wojewoda Dolnośląski wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu o stwierdzenie nieważności uchwały we wskazanym zakresie.

W podstawie prawnej uchwały przywołano art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym i art. 20 ust. 1 ustawy. Organ podkreśla, że podstawy nieważności uchwały w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ustawodawca wskazał w 28 ust. 1 ustawy. Zgodnie z jego treścią, 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 w części. Przeprowadzona ocena zgodności z prawem niniejszej uchwały, tj. pod kątem art. 28 1 ustawy, pozwoliła stwierdzić, że Rada Miejska Gminy Gryfów Śląski, uchwalając ten plan zagospodarowania przestrzennego, naruszyła w sposób istotny zasady sporządzania planu miejscowego w zakresie objętym wnioskiem o stwierdzenie nieważności. Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy: „w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów;”. W toku analizy przedłożonego miejscowego planu oraz obowiązującego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, którego tekst jednolity zawiera uchwała nr XXXVI/178/17 Rady Miejskiej Gminy Gryfów Śląski z dnia 30 czerwca 2017 r. w sprawie uchwalenia zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Gryfów Śląski, stwierdzono naruszenie ustaleń studium w wyniku przyjętych w planie rozwiązań w zakresie wskaźników: maksymalnej intensywności zabudowy oraz minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej na terenie 5 MN, U stanowiącym teren przeznaczony pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną i usługową; 2) maksymalnej wysokości zabudowy na terenie 11KS, stanowiącym teren komunikacji - parkingi, dopuszczający lokalizację zabudowy związane z przeznaczeniem podstawowym; 3) maksymalnej wysokości zabudowy oraz minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej na terenie 19MN,U, stanowiącym teren przeznaczony pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną i usługową; 4) maksymalnej wysokości zabudowy na terenie 28MN,U, stanowiącym teren przeznaczony pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną i usługową, oraz na terenie 63P,U, stanowiącym teren obiektów przemysłowych, produkcyjnych, składów, magazynów i działalności gospodarczej oraz zabudowy usługowej. Dla terenu oznaczonego w uchwale jako 5MN,U (tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i zabudowy usługowej - § 7 ust. 1 uchwały) wprowadzono w § 7 ust. 7 i 9 uchwały, następujące ustalenia w zakresie maksymalnej intensywności zabudowy i minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej: „7. Ustala się wskaźnik intensywności zabudowy - od 0,02 do 0,65. 9. Ustala się minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej w zagospodarowaniu działki budowlanej - 20%”. W przypadku terenu oznaczonego w uchwale symbolem 11KS (teren komunikacji parkingi, dopuszczającego lokalizację zabudowy związanej z przeznaczeniem podstawowym - § 8 ust. 1 i 3 uchwały) została ustalona w § 8 ust. 4 uchwały maksymalna wysokość zabudowy: „Ustala się maksymalną dopuszczalną wysokość zabudowy - 6 m.” Oznaczony w uchwale symbolem 19MN,U teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i zabudowy usługowej (§15 ust. 1 uchwały) zawiera w § 15 ust. 4 pkt 3 i ust. 8 następujące ustalenia w zakresie maksymalnej wysokości zabudowy oraz minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej: „4. Ustala się maksymalną dopuszczalną wysokość zabudowy: 3) 14 m dla pozostałych budynków i obiektów budowlanych. 8. Ustala się minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej w zagospodarowaniu działki budowlanej - 20%”. Dla terenu o symbolu 28MN,U, stanowiącego teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i zabudowy usługowej (§ 22 ust. 1 uchwały), uchwała w § 22 ust. 4 pkt przewiduje maksymalną wysokość zabudowy, stanowiąc: „4. Ustala się maksymalnie dopuszczalną wysokość zabudowy: 3) 14 m dla pozostałych budynków i obiektów budowlanych.” Natomiast w przypadku terenu oznaczonego w uchwale jako 63P,U (tereny obiektów przemysłowych, produkcyjnych, składów, magazynów i działalności gospodarczej oraz zabudowy usługowej - § 37 ust. 1 uchwały) wprowadzono w § 37 ust. 4 pkt 2 następujące ustalenia w zakresie maksymalnej wysokości zabudowy : w zakresie maksymalnej wysokości zabudowy: dla obiektów i urządzeń wyposażenia technologicznego - 25 m.”.

Z wyrysu studium, przedstawionego na załącznikach graficznych nr 1 i nr 2 do uchwały wynika, że objęte uchwałą tereny 5MN,U, 19MN,U i 28MN,U znajdują się na oznaczonym w studium obszarze MII, gdzie studium przewiduje jako funkcję dominującą budownictwo jednorodzinne i wielorodzinne niskiej intensywności (max. 0,25) o skali i charakterze przestrzennym zbliżonym do zabudowy jednorodzinnej (część 6.3. tekstu s. 28). W tabeli zamieszczonej w części 13.2.6. tekstu studium (s. 47) określono wskaźniki

zagospodarowania oraz użytkowania terenów obowiązujące m.in. dla obszarów w granicach miasta Gryfów Śląski. W przypadku obszaru MII maksymalna intensywność zabudowy dla terenów zabudowy jednorodzinnej wynosi 0,6, natomiast minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej ustalono dla zabudowy jednorodzinnej na poziomie 25%. Z kolei maksymalną wysokość zabudowy dla tego obszaru ustalono na poziomie 12 m, bez względu na rodzaj zabudowy (obiektów budowlanych).

Według załącznika graficznego nr 1 do uchwały objęty tym aktem teren 11KS znajduje się na oznaczonym w studium obszarze KS, które studium określa jako teren uczony pod lokalizację zespołów garaży i pod lokalizację parkingu (część 13.1.6.s. 42-43). W tabeli zamieszczonej w części 13.2.6. tekstu studium (s. 47) dla terenów KS określono wskaźnik maksymalnej wysokości zabudowy w wymiarze 5 m.

Natomiast z załącznika graficznego nr 3 do uchwały wynika, że objęty uchwałą teren 63 PU położony jest na obszarze oznaczonym w studium symbolem P-U, dla którego studium przewiduje przemysł oraz pokrewne formy działalności gospodarczej jako funkcję dominującą (część 6.3. tekstu studium, s. 28). W tabeli zamieszczonej w części 13.2.6. tekstu studium (s. 47) dla terenów P-U wskaźnik maksymalnej wysokości zabudowy wynosi 15 m, bez względu na rodzaj zabudowy (obiektów budowlanych).

Zgodnie z brzmieniem art. 9 ust. 4 ustawy: „Ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych.”. Kwestia wykazanej wyżej niezgodności ustaleń studium i planu miejscowego była przedmiotem postępowania wyjaśniającego.

Organ nadzoru wystąpił do Burmistrza Miasta Gminy Gryfów Śląski o wyjaśnienie różnic w zakresie wymienionych wskaźników pomiędzy studium a planem miejscowym, dla terenów określonych w planie jako 5MN,U, 19MN,U, 28MN,U, 11KS i 63P,U. Mając na uwadze zapis zawarty w części 13.2.6. tekstu studium (s. 47): „Dopuszcza się odstępstwa od określonych wyżej wskaźników w planach miejscowych, w sytuacjach uzasadnionych istniejącym zainwestowaniem lub uwarunkowaniami terenowo - prawnymi.”, organ nadzoru dodatkowo wniósł o precyzyjne wykazanie istnienia okoliczności wymienionych w powołanym zapisie studium w stosunku do terenów 5MN,U, 19MN,U i 28MN,U, 1 IKS i 63P,U, w przypadku ich występowania na tych terenach.

W odpowiedzi na zapytanie organu nadzoru, Burmistrz Miasta i Gminy Gryfów Śląski w piśmie z dnia 17 sierpnia 2018 r. (sygn. WT.PP.7404Zdf.15.2018) złożył następujące wyjaśnienia. Wobec rozbieżności pomiędzy studium a planem miejscowym w zakresie maksymalnej wysokości zabudowy terenu oznaczonego w planie jako 11KS wyjaśniono, a maksymalna wysokość zabudowy dla tego terenu została zwiększona wobec wartości, jak przyjęto w studium, z uwagi na możliwość przykrycia realizowanej na tym terenie zabudów dachem stromym, a nie wyłącznie dachem płaskim.

Niezgodność planu ze studium w zakresie wskaźników maksymalnej intensywności zabudowy oraz minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej dla terenu 5MN,U została wyjaśniona ustaleniem przez plan dla tego terenu przeznaczenia w postaci zabudów; mieszkaniowo-usługowej, a nie wyłącznie mieszkaniowej jednorodzinnej, oraz uwzględnieniem wniosku właściciela części omawianego terenu. Różnice pomiędzy określonymi w planie dla terenów 19MN,U i 28MN,U parametrów maksymalnej wysokości zabudowy i minimalnego udziału powierzchni biologicznej czynnej, a tymi wartościami przyjętymi dla omawianego terenu w studium burmistrz uzasadnił tym, że zmiany te są nieznaczne. Poza tym w planie ustalono dla tego terenu przeznaczenie mieszkaniowo-usługowe, a nie wyłącznie mieszkaniowe; w obowiązującym wcześniej miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego również były to tereny mieszkaniowo-usługowe, w których obowiązywała maksymalna wysokość zabudowy wynosząca 14 m. Z kolei w przypadku terenu 63P,U niezgodność parametru określonej w planie maksymalnej wysokości zabudowy dla przewidzianych na tym terenie obiektów i urządzeń wyposażenia technologicznego z tożsamym parametrem dla tego terenu określonym w studium burmistrz argumentował postanowieniami poprzednio obowiązującego dla tego terenu planu miejscowego.

Zdaniem organu nadzoru te wyjaśnienia nie mogły zostać uwzględnione. Nie wskazują one, by we wszystkich wymienionych terenach występowało istniejące zainwestowanie (istniejąca zabudowa), której wskaźniki w zakresie: maksymalnej intensywności zabudowy działki budowlanej, minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej oraz maksymalnej wysokości zabudowy uzasadniałyby przekroczenie wartości wskazanych w studium dla omawianych terenów (tak jak zostało to wyjaśnione w przypadku terenów 24U, 54MW i 56MW). Burmistrz nie wyjaśnia również na czym mogą polegać uwarunkowania terenowo-prawne, które również uzasadniałyby, w myśl wskazanego zapisu studium, odstępstwa od omawianych wskaźników, dotyczących zabudowy i zagospodarowania terenu dla terenów 1 IKS, 5MN,U, 19MN,U, 28MN,U i 63P U (tak jak zostało to wyjaśnione w przypadku terenów 20-22MN, 29-34MN, 60MN, 64MN,U 66MN,U, 69MN,U i 79W).

Za okoliczność taką nie mogą być uznane postanowienia poprzednio obowiązującego planu miejscowego obejmującego omawiane tereny bowiem zapisy planu miejscowego, który utracił moc bądź został wyeliminowany z obrotu prawnego same w sobie nie determinują postanowień uchwały w sprawie nowego planu, który wszedł w życie i funkcjonuje w obrocie prawnym. Postanowienia poprzedniego planu oraz obowiązujące przepisy prawa nie kreują również po stronie organów sporządzającego i uchwalającego nowy plan miejscowy obowiązków powielenia zapisów poprzednio obowiązującego aktu w tej materii. Powtórzenie zapisów poprzednio obowiązującej uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w nowo podjętej uchwale planistycznej dla określonego terenu nie może również stanowić ani przesądzać o zgodności tych zapisów z ustaleniami studium dla tego obszaru, w szczególności w sytuacji różnic w przeznaczeniu terenu bądź wskaźnikach zabudowy i zagospodarowania terenu. Również wnioski, jakie do projektu planu miejscowego mogą na podstawie art. 17 pkt 11 ustawy składać osoby fizyczne, prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, nie obligują organu sporządzającego i uchwalającego plan miejscowy do ich uwzględnienia i wprowadzenia do projektu planu określonych postanowień. Wniosek może być zarówno przez wójta jak i radę gminy nieuwzględniony, zaś jego uwzględnienie samo w sobie nie doprowadza do zgodności będących przedmiotem wniosku, wprowadzonych do projektu planu, regulacji z przepisami prawa, w tym studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

Nie zasługuje na uwzględnienie także argument dotyczący kształtu dachu, uzasadniający, zdaniem strony przeciwnej, przekroczenie określonego w studium parametru maksymalnej wysokości zabudowy. Dach, jako element obiektu budowlanego stanowiącego część zabudowy terenu nie może być nieuwzględniony przy ocenie zgodności realizacji obiektów budowlanych z postanowieniami planów miejscowych w zakresie m.in. wysokości zabudowy, plany miejscowe z kolei nie mogą m.in. w tym zakresie naruszać ustaleń studium przekraczając omawiany parametr, w tym wbrew zapisom studium ustanawiającym granice takich przekroczeń. Natomiast w przypadku wyjaśnień strony przeciwnej odnoszących się do wprowadzonej w § 37 ust. 4 pkt 2 uchwały maksymalnej wysokości zabudowy, wynoszącej 25 m. należy stwierdzić, że jeżeli ma ona dotyczyć obiektów wyposażenia technologicznego związanych z konkretną działalnością, to działalność ta musi przede wszystkim łączyć się kreślonym w ust. 1 tego paragrafu podstawowym przeznaczeniem terenu w formie zabudowy usługowej lub obiektów przemysłowych, produkcyjnych, składów, magazynów i działalności gospodarczej. W związku z tym pozostawienie § 37 ust. 4 pkt 2 uchwały w obrocie prawnym stwarza możliwość realizacji związanej z podstawowym przeznaczeniem zabudowy (obiektów budowlanych), których wysokość zabudowy będzie przekraczać minimalną wartość określoną dla tego terenu w obowiązującym studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Studium oczywiście nie może decydować o wiążącym przeznaczeniu terenu i zasadach jego zagospodarowania. Jednak jako akt polityki przestrzennej gminy wyznacza, tym w zakresie kierunków i wskaźników zagospodarowania terenów (co łączy się również kreśleniem maksymalnej intensywności zabudowy, minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej i maksymalnej wysokości zabudowy), ramy ich zagospodarowania, które stają się wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planu miejscowego, co wynika z art. 9 ust. 4 ustawy. Zatem ustalenia studium, w tym w zakresie omawianych wskaźników, nie mogą zostać zignorowane lub zmodyfikowane przez organ sporządzający i uchwalający plan miejscowy. Tym samym należy stwierdzić, że regulacje przyjęte w § 7 ust. 7 we fragmencie: „do 0,65” i ust. 9, § 8 ust. 4 w zakresie w jakim dotyczy terenu 11KS, § 15 ust. 4 pkt 3 i ust. 8, § 22 ust. 4 pkt 3 oraz § 37 ust. 4 pkt 2 uchwały w powyższym zakresie naruszają ustalenia studium. Plan miejscowy nie może wprowadzić zmian w zakresie kierunków zagospodarowania i zasad zagospodarowania terenów, a jedynie doprecyzować te zasady i to w taki sposób, aby nie doprowadzić do ich zmiany lub modyfikacji. Studium z założenia ma być aktem elastycznym, który jednak zawiera nieprzekraczalne ramy dla swobody planowania przestrzennego (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 17 lipca 2018 r., sygn. akt II SA/Wr 224/18). Zdaniem organu nadzoru argumenty te należy odnieść również wobec zmian lub modyfikacji wskaźników dotyczących zagospodarowania i użytkowania terenu. Mając na uwadze art. 28 ust. 1 ustawy, a także art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 tej ustawy należy stwierdzić, że jedną z podstawowych zasad sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego jest nienaruszalność ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy przez ustalenia planu miejscowego, zarówno w odniesieniu do całego obszaru objętego planem, jak i jego poszczególnych terenów oraz przewidzianych dla nich ustaleń w zakresie sposobu ich zagospodarowania i zabudowy. Rada gminy uchwała plan właśnie po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium. W przypadku uchwały nr XLVI/227/18 nienaruszalność ta w przypadku wskaźników: 1) maksymalnej intensywności zabudowy i minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie

czynnej dla terenu 5MN,U; 2) maksymalnej wysokości zabudowy dla terenu 11KS; 3) maksymalnej wysokości zabudowy oraz minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej dla terenu 19MN,U; 4) maksymalnej wysokości zabudowy dla terenu 28MN,U oraz dla terenu 63P,U nie została zachowana. Co więcej, w art. 9 ust. 4 ustawy zawarto wyraźny zapis, zgodnie z którym ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. Powyższe wywody znajdują potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych.

Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 1 lutego 2010 r., (sygn. akt II SA/Kr 1207/09), jedną z podstawowych zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest przestrzeganie zgodności treści tego planu ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Takie stanowisko zajęły sądy administracyjne w innych orzeczeniach, np. w uzasadnieniu do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 maja 2008 r. (sygn. akt II OSK 114/08). W podanym wcześniej wyroku Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie odniósł się także do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, który z kolei w wyroku z dnia 11 lutego 2008 r. (sygn. akt II SA/G1 817/06) wyjaśnił m.in., że zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy służy gminie do określenia kierunków jej polityki przestrzennej. Stąd, zgodnie z art. 10 ust. 2 tej ustawy, jego postanowienia wyznaczają z zasady ogólne kierunki działalności i wskaźniki dla wydzielonych obszarów. Studium zawiera diagnozę zagospodarowania przestrzennego i określa politykę gminy w zakresie zagospodarowania przestrzennego, zwykle w dłuższym czasie. Postanowienia studium są dla organu sporządzającego plan wiążące (art. 9 ust. 4 ustawy). Tym samym należy stwierdzić, że regulacje przyjęte w § 7 ust. 7 we fragmencie: „do 0,65” i ust. 9, § 8 ust. 4 w zakresie w jakim dotyczy terenu 1 IKS, § 15 ust. 4 pkt 3 i ust. 8, § 22 ust. 4 pkt 3 oraz § 37 ust. 4 pkt 2 uchwały w powyższym zakresie naruszają ustalenia studium. Plan miejscowy nie może wprowadzić zmian w zakresie kierunków zagospodarowania i zasad zagospodarowania terenów, a jedynie doprecyzować te zasady i to w taki sposób, aby nie doprowadzić do ich zmiany lub modyfikacji. Studium z założenia ma być aktem elastycznym, który jednak zawiera nieprzekraczalne ramy dla swobody planowania przestrzennego (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 17 lipca 2018 r., sygn. akt II SA/Wr 224/18). Zdaniem organu nadzoru argumenty te należy odnieść również wobec zmian lub modyfikacji wskaźników dotyczących zagospodarowania i użytkowania terenu. Mając na uwadze cytowany już wyżej art. 28 ust. 1 ustawy, a także art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 tej ustawy należy stwierdzić, że jedną z podstawowych zasad sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego jest nienaruszalność ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy przez ustalenia planu miejscowego, zarówno w odniesieniu do całego obszaru objętego planem, jak i jego poszczególnych terenów oraz przewidzianych dla nich ustaleń w zakresie sposobu ich zagospodarowania i zabudowy. Rada gminy uchwała plan właśnie po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium. W przypadku uchwały nr XLVI/227/18 nienaruszalność ta w przypadku wskaźników: 1) maksymalnej intensywności zabudowy i minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej dla terenu 5MN,U; 2) maksymalnej wysokości zabudowy dla terenu 1 IKS; 3) maksymalnej wysokości zabudowy oraz minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej dla terenu 19MN, U; 4) maksymalnej wysokości zabudowy dla terenu 28MN,U oraz dla terenu 63P,U nie została zachowana. Co więcej, w art. 9 ust. 4 ustawy zawarto wyraźny zapis, zgodnie z którym ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. Powyższe wywody znajdują potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 1 lutego 2010 r., (sygn. akt II SA/Kr 1207/09), jedną z podstawowych zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest przestrzeganie zgodności treści tego planu ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Takie stanowisko zajęły sądy administracyjne w innych orzeczeniach, np. w uzasadnieniu do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 maja 2008 r. (sygn. akt II OSK 114/08). W podanym wcześniej wyroku Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie odniósł się także do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, który z kolei w wyroku z dnia 11 lutego 2008 r. (sygn. akt II SA/G1 817/06) wyjaśnił m.in., że zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy służy gminie do określenia kierunków jej polityki przestrzennej. Stąd, zgodnie z art. 10 ust. 2 tej ustawy, jego postanowienia wyznaczają z zasady ogólne kierunki działalności i wskaźniki dla wydzielonych obszarów. Studium zawiera diagnozę zagospodarowania przestrzennego i określa politykę gminy w zakresie zagospodarowania przestrzennego, zwykle w dłuższym czasie. Postanowienia studium są dla organu sporządzającego plan wiążące (art. 9 ust. 4 ustawy), co oznacza, że zapisy planu nie mogą doprowadzić do modyfikacji kierunków zagospodarowania przewidzianego w studium lub też tego zagospodarowania

wykluczyć. Rada gminy przy uchwalaniu planu miejscowego jest zatem bezwzględnie związana ustaleniami studium. Oczywistym jest, że przeznaczenie terenu w studium nie jest tym samym, co przeznaczenie terenu w planie, inne są bowiem jego skutki. Przeznaczenie terenu w studium będzie bowiem miało znaczenie przy uchwalaniu planu, natomiast przeznaczenie terenu w miejscowym planie wywoływać będzie skutek wobec podmiotów zewnętrznych wobec organów gminy. Ustalenia studium nie mogą być przeniesione wprost do zapisów planu, ale oczywistym jest również, że nie mogą być ze sobą sprzeczne (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 19 lipca 2010 r., sygn. akt II SA/Wr 223/10). W przypadku uchwały nr XLVI/227/18 Rada Miejska Gminy Gryfów Śląski, widząc celowość zmiany wskaźników zagospodarowania terenu w postaci maksymalnej intensywności zabudowy i minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej oraz maksymalnej wysokości zabudowy powinna zainicjować w sposób określony w art. 9 ust. 1 ustawy procedurę zmiany obowiązującego studium, podejmując uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia jego zmiany. Następnie w wyniku przeprowadzenia procedury określonej w art. 11 ustawy powinna przyjąć uchwałę w sprawie zmiany studium dopuszczającą postulowane w przyszłym planie miejscowym (bądź jego zmianie) określone wskaźniki zagospodarowania poszczególnych rodzajów terenów. Samoograniczenie rady gminy ustaleniami studium może być modyfikowane jedynie wskutek zmiany studium w celu realizacji przedsięwzięć nieprzewidzianych w dotychczasowej wersji tego aktu dla określonego terenu. Jeżeli więc organy gminy uznają za niezbędne zagospodarowanie terenu w sposób odmienny od postanowień studium, zmiana planu w tym zakresie może nastąpić jedynie po uprzedniej nowelizacji studium (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 22 grudnia 2010 r., sygn. akt II SA/Wr 610/10).

Organ nadzoru zwraca również uwagę, że nawet gdyby uznać zapis § 7 ust. 6 uchwały („Ustala się maksymalny wskaźnik zabudowy działki - 0,25.”) jako spełniający wymóg określenia, wynikającego z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy, wskaźnika maksymalnej intensywności zabudowy oraz nienaruszający powołanych zapisów studium, to zestawienie tego ustępu z pozostawionym w obrocie prawnym ust. 7 tego paragrafu powoduje, że uchwała zawiera wewnętrzną sprzeczność w odniesieniu do normy prawnej ustalającej omawiany wskaźnik zagospodarowania terenu 5MN, U. Wewnątrz sprzeczność aktu prawnego uniemożliwia prawidłowe odkodowanie normy prawnej stanowiącej źródło praw i obowiązków jej adresatów, powodując, że adresat oraz podmiot egzekwujący wykonanie normy prawnej pozostają w niepewności lub w niewiedzy co do treści tej normy, co uniemożliwi lub poważnie utrudni zachowanie z nią zgodne. Stan niepewności co do treści obowiązującego prawa jest niedopuszczalny w demokratycznym państwie prawnym. Sprzeczność przepisów § 7 ust. 6 i 7 uchwały narusza art. 2 Konstytucji RP: „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.”. Z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego, ustanowionej w tym przepisie wynika zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Prawodawca powinien zatem stanowić normy sformułowane w sposób jasny, precyzyjny, jednoznaczny i wewnętrznie spójny zgodnie z regułami poprawnej legislacji. Niezachowanie tych wymogów przy formułowaniu przepisów prawa występuje wówczas, gdy treść określonych przepisów w danym akcie prawnym jest na tyle sprzeczna względem siebie pod względem językowym i logicznym, że nie pozwala na wywiedzenie z nich w drodze wykładni jednoznacznej normy prawnej, co z kolei może stwarzać warunki sprzyjające naruszeniu praw jednostki lub uniemożliwić stosowanie przepisów, w których sprzeczne ze sobą regulacje są zawarte. Z kolei stwierdzenie nieważności jedynie przepisów § 7 ust. 7 we fragmencie: „do 0,65” (ewentualnie również ust. 6) i ust. 9, § 8 ust. 4 oraz § 15 ust. 4 pkt 3 oraz ust. 8 uchwały spowodowałoby, że w obrocie prawnym pozostałyby ustalenia dla terenu: 1) 5MN, U zawarte w § 7 uchwały, pozbawione obligatoryjnych elementów wymaganych przez art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy w postaci: maksymalnej intensywności zabudowy jako wskaźnika powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej oraz minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej; 2) 8KS i 11KS, zawarte w § 8 uchwały, pozbawione obligatoryjnego elementu wymaganego przez art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy w postaci maksymalnej wysokości zabudowy; 3) 19 MN, U zawarte w § 7 uchwały, pozbawione obligatoryjnego elementu wymaganego przez art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy w postaci minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej.

Plan miejscowy jest narzędziem służącym do pogodzenia interesów obywateli, wspólnot samorządowych i państwa w sprawach przeznaczenia terenów na określone cele i ustalenia zasad ich zagospodarowania. Zdaniem organu nadzoru, określenie parametrów kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu, takich jak: maksymalna i minimalna intensywność zabudowy, maksymalna wysokość zabudowy oraz powierzchnia biologicznie czynna wyrażone w stosunku do powierzchni działki budowlanej, należy do jednych

z zasadniczych instrumentów kształtowania ładu przestrzennego na danym terenie. Ustalenia w powyższym zakresie wpływają na wartość nieruchomości. Należą również do jednych z bardziej konfliktogennych ustaleń planu i budzą najwięcej emocji wśród właścicieli nieruchomości. Dlatego też, brak powyższych elementów w planie miejscowym lub ustalenie ich w sposób niejednoznaczny, z zasady wprost narusza art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy. Jednak obowiązek zawarcia w planie miejscowym zagadnień określonych w art. 15 ust. 2 ustawy nie jest bezwzględny, gdyż musi ulegać dostosowaniu do warunków faktycznych panujących na obszarze objętym planem. Jeżeli plan w ogóle nie przewiduje zabudowy, to oczywiście nie może przewidywać parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy (Z. Niewiadomski - red., Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, Wydanie 7, Wydawnictwo C.H. BECK, Warszawa 2013, s. 161). Niewątpliwie uwarunkowaniami przestrzennymi, które uzasadniają konieczność wyznaczenia maksymalnej intensywności zabudowy, minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej wyrażonych w stosunku do powierzchni działki budowlanej oraz maksymalnej wysokości zabudowy są tereny, na których plan przewiduje zabudowę, w tym zabudowę mieszkaniową i usługową, związane z pobytem ludzi i wykonywaniem działalności zarobkowej, w tym gospodarczej. Ustalenia dla terenu 5 MN, U w § 7 ust. 5, 8, 10 i 12 uchwały wprowadzają takie wskaźniki zabudowy i zagospodarowania terenu jak maksymalna wysokość zabudowy, geometria dachów (jako gabaryt obiektów) minimalna powierzchnia nowo wydzielonych działek budowlanych oraz linie zabudowy. Podobne ustalenie uchwała przewiduje dla terenu 11KS (§ 8 ust. 5, 6, 7), stanowiąc dodatkowo, że na terenie tym dopuszcza się lokalizację zabudowy związanej z przeznaczeniem podstawowym (§ 8 ust. 3). Również dla terenu 19MN,U zawarto m.in. w § 15 ust. 4, 5, 6, 7 i 11 podobne ustalenia. Dodatkowo wskutek braku generalnego zakazu zabudowy w stosunku do wymienionych terenów przytoczone postanowienia świadczą o zamiarze/dopuszczeniu potencjalnej zabudowy wskazanych terenów, co z kolei świadczy o prawnej możliwości (po spełnieniu wymagań zawartych w innych przepisach prawa) jej realizacji. Pominięcie któregoś z wymienionych w art. 15 ust. 2 ustawy katalogu elementów planu miejscowego (stanowiącego normę o charakterze *ius cogens*), dodatkowo w sytuacji gdy okoliczności faktyczne (np. sposób przeznaczenia i zagospodarowania terenu) uzasadniają ich wprowadzenie, skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu. Mając powyższe na uwadze przyjąć należy, że obligatoryjne elementy planu miejscowego w postaci: maksymalnej intensywności zabudowy, jako wskaźnika powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej oraz minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, nie mogą być pominięte w stosunku do podstawowego przeznaczenia terenów 5MN,U. To samo dotyczy parametru maksymalnej wysokości zabudowy w stosunku do terenów 8 i 11KS oraz parametru minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej dla terenu 19MN,U.

Natomiast ograniczenie wniosku o stwierdzenie nieważności wyłącznie do przeznaczenia terenów 5MN,U i 19MN,U w postaci zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej (tj. § 7 ust. 1 pkt 1 oraz § 15 ust. 1 pkt 1 uchwały) spowodowałoby, że plan dla omawianych terenów przewidywałby wyłącznie przeznaczenie podstawowe w postaci zabudowy usługowej. Z uwagi na wykazane wyżej, wynikające z zapisów studium gminy, położenie terenów 5MN,U i 19MN,U na oznaczonym w studium obszarze MII, oznaczałoby to pozostawienie w planie miejscowym terenów, których przeznaczenie naruszałoby ustalenia studium: powołana już wcześniej część 6.3. tekstu studium (s. 28) stanowi bowiem, że funkcją dominującą (podstawową) dla obszarów MII jest mieszkalnictwo jednorodzinne i wielorodzinne niskiej intensywności (max. 0,25) o skali i charakterze przestrzennym zbliżonym do zabudowy jednorodzinnej. Zabudowa usługowa w postaci nieuciążliwych usług jest przewidziana w studium dla tego obszaru wyłącznie jako funkcja towarzysząca i uzupełniająca. Pozostawienie zatem w obrocie prawnym przeznaczenia w postaci zabudowy usługowej jako jedynej funkcji podstawowej terenów 5MN,U i 19MN,U stanowiłoby odwrócenie proporcji przewidzianych przez studium przeznaczeń dla tych terenów (zamiana funkcji uzupełniającej w podstawową/dominującą), co również powinno być oceniane jako naruszenie ustaleń studium i tym samym istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, w oparciu o art. 20 ust. 1 i art. 9 ust. 4 w związku z art. 28 ust. 1 ustawy. W związku z tym zasadny jest wniosek o stwierdzenie nieważności uchwały we wskazanym na wstępie zakresie.

W doręczonej sądowi odpowiedzi na skargę gmina wniosła o zawieszenie postępowania. Wskazała, że część argumentów organu nadzoru jest trafna, dlatego we własnym zakresie dokona w najbliższym czasie korekty planu.

Wojewoda Dolnośląski nie wyraził zgody na zawieszenie postępowania.



### Wojewódzki sąd administracyjny zważył:

Skarga zasługuje na uwzględnienie, gdyż uchwała narusza prawo w zakresie objętym prawem. Stosownie do treści art. 3 § 2 pkt 7 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2017 r., poz. 1389 ze zm., dalej: "p.p.s.a."), kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na akty nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego. Zakres kontroli sprawowanej określa zaś ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2016 r., poz. 1066), stanowiąc w art. 1 ust. 2, że sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem jej zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej.

Następnie trzeba powiedzieć, że zasady funkcjonowania samorządu terytorialnego, jego zadania, uprawnienia, a także nadzór nad samorządem zostały ujęte w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.), w art. 163-172. Ustawa zasadnicza nadaje jednostkom samorządu terytorialnego w zakresie przyznanych im uprawnień samodzielność i zapewnia na mocy art. 165 ochronę sądową. Jednocześnie w art. 171 Konstytucja RP poddaje działalność samorządu terytorialnego z punktu widzenia legalności nadzorowi, wykonywanemu przez Prezesa Rady Ministrów i wojewodów, a w zakresie spraw finansowych przez regionalne izby obrachunkowe. Kryterium nadzoru stanowi zgodność działalności samorządu z Konstytucją i ustawami. Przesłanki sprawowania nadzoru i wydawania rozstrzygnięć nadzorczych określone zostały nadto w ustawie o samorządzie gminnym, w rozdziale 10, zatytułowanym "nadzór nad działalnością gminną" która w art. 85 stanowi, że nadzór nad wykonywaniem zadań gminy sprawowany jest na podstawie kryterium zgodności z prawem. Ponadto, jak określa art. 87 ustawy o samorządzie gminnym, organy nadzoru mogą wkraczać w działalność gminy tylko w przypadkach określonych ustawami. Brzmienie przytoczonych przepisów wskazuje, że ocena działalności jednostki samorządu terytorialnego (tu: gminy) została przekazana wojewodzie wyłącznie z punktu widzenia kryterium zgodności z prawem, czyli kryterium legalności. Organ nadzoru może wkraczać w działalność gminy tylko w przypadkach określonych w ustawie. Jak dalej wskazał ustawodawca w art. 91 ust. 1 ustawy, uchwała organu orzeka organ nadzoru, w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jej doręczenia. W przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały, ograniczając się do wskazania, że uchwałę wydano z naruszeniem prawa (art. 91 ust. 4). Wojewoda Dolnośląski wywiódł skargę na uchwałę w trybie art. 93 ust. 1 przytoczonej wcześniej u.s.g. Przewidziane powołanym przepisem prawo organu nadzoru do wniesienia skargi do sądu administracyjnego przysługuje wówczas, gdy organ ten przed upływem 30 dni od daty doręczenia mu uchwały organu gminy nie skorzystał ze środka nadzoru określonego w art. 91 ustawy, tj. nie stwierdził nieważności tej uchwały we własnym zakresie. Po upływie tego terminu organ nadzoru, chcąc spowodować wyeliminowanie z obrotu prawnego wadliwej, w jego ocenie, uchwały (w całości czy też części) musi ją zaskarżyć do sądu administracyjnego. W rozpoznawanej sprawie dalej ważne jest, że – zdaniem organu nadzoru - uchwała planistyczna musi być niesprzeczna z obowiązującym w dacie jej uchwalania studium uwarunkowań i kierunków gminy.

Dalej trzeba powiedzieć, że w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Gryfów Śląski, w wersji na marzec 2017 r. ustalono następujące wskaźniki zagospodarowania oraz użytkowania terenów: oznaczenie terenu (strefy funkcjonalnej). M II maksymalna intensywność zabudowy dla zabudowy jednorodzinnej 0,6, dla zabudowy wielorodzinnej 1,0, minimalny wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej dla zabudowy jednorodzinnej -25%, dla zabudowy wielorodzinnej 20%, maksymalna wysokość zabudowy 12,0 m. M III dla zabudowy mieszkaniowej 1,0 dla usługowej 1,2, minimalny wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej 25 %, maksymalna wysokość zabudowy 12,00 m; M/U dla zabudowy mieszkaniowej 1,0; dla usługowej 1,2; minimalny wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej 20%, maksymalna wysokość zabudowy 12,0 m; U maksymalna intensywność zabudowy 1,2; minimalny wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej 10 %, maksymalna wysokość zabudowy 12,00 m; Uz maksymalna intensywność zabudowy nie ustala się, minimalny wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej 80%, maksymalna wysokość zabudowy 5,00 m; P-U maksymalna intensywność zabudowy 1,2; minimalny wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej 15%, maksymalna wysokość zabudowy 15 m., KS U maksymalna intensywność zabudowy nie ustala się, minimalny wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej 10%, maksymalna wysokość zabudowy 5,00 m; ZiZC maksymalna intensywność zabudowy nie ustala się, minimalny wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej 90% maksymalna wysokość zabudowy nie ustala się; ew maksymalna wysokość zabudowy nie ustala się minimalny wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej 80%, maksymalna wysokość zabudowy 12,00 m; tereny (strefy) pozostałe - nie ustala się wskaźników

zagospodarowania oraz użytkowania terenów. Dopuszcza się odstępstwa od określonych wyżej wskaźników w planach miejscowych, w sytuacjach uzasadnionych istniejącym zainwestowaniem lub uwarunkowaniami terenowo – prawnymi (por. studium k. 47)

Analiza przytoczonych unormowań studium wskazuje, że (co do zasady) na obszarze nim objętym obowiązuje maksymalna wysokość zabudowy 12 m. (pozostałe dopuszczone wysokości są mniejsze), studium określa także w sposób jednoznaczny minimalny wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej, a także maksymalną, dopuszczalną (czyli niesprzeczną ze studium) intensywność zabudowy. Dalej trzeba także przypomnieć, że stosownie do treści art. 9 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. 2018.1945 t.j. z dnia 2018.10.10) ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. Zarówno w orzecznictwie sądów administracyjnych, jak i w piśmiennictwie niesporne jest, że studium jest instrumentem kształtowania polityki przestrzennej gminy i służy ustaleniu zasad zagospodarowania przestrzennego. To zaś implikuje kształtowanie treści planu miejscowego w taki sposób, aby jego treść wynikała z ustaleń studium. W konsekwencji treść planu jest zatem konsekwencją zapisów studium. Związaniami ustaleniami studium przy sporządzaniu planu miejscowego polega na takim kształtowaniu postanowień planu, który wynika z wcześniejszych ustaleń studium. Zgodność ustaleń planu miejscowego z kierunkami zagospodarowania przestrzennego określonymi w studium stanowi ustawową zasadę sporządzania planu, której naruszenie, stosownie do art. 28 ust. 1 u.p.z.p., powoduje nieważność planu w całości lub jego części. Można dodać, że wprowadzenie studium nie ma mocy aktu powszechnie obowiązującego i nie jest aktem prawa miejscowego (art. 9 ust. 5 u.p.z.p.), to będąc aktem planistycznym gminy określa jej politykę przestrzenną i bezwzględnie wiąże organy gminy przy sporządzaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Ustalenia planu miejscowego są zatem konsekwencją zapisów studium. Jeżeli zatem studium (jak w tym przypadku) określa dla poszczególnych obszarów gminy ściśle parametry (wskaźniki) dla ich zagospodarowania, to rzeczą organu stanowiącego gminy jest uwzględnienie tych zapisów w planie miejscowym. W kontrolowanym planie normodawca gminny nie dostosował takich normatywów, jak intensywność zabudowy, minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej, czy maksymalną dopuszczalną wysokość zabudowy, do unormowań określonych w studium, dlatego w zaskarżonym zakresie kwestionowana przez organ nadzoru uchwała musiała być wyeliminowana z obrotu prawnego w zakresie objętym sentencją wyroku. Jak wyjaśnił Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 5 lipca 2011 r. (II OSK 666/11) główną wytyczną która określa ustalenia przeznaczenia terenu objętego granicami projektu planu jest studium. Każde planowane przedsięwzięcie, wykraczające poza jego merytoryczne założenia powinno być poprzedzone nowelizacją uchwały w sprawie studium (art. 9 u.p.z.p.). Przyjęcie ustaleń niezgodnych z treścią studium powinno być uznane za działania naruszające zasady sporządzania planu miejscowego i powodować jego nieważność w rozumieniu art. 28 ust. 1 u.p.z.p.

Ustalając możliwość zagospodarowania terenu objętego uchwałą Rady Miejskiej Gminy Gryfów Śląski z dnia 22 marca 2018 r. (XLVI/227/18) organ planistyczny był zatem związany zapisami studium, zaś nie respektując określonych w studium wskazań organ naruszył dyspozycję art. 20 ust. 1 u.p.z.p., tj. dopuścił do sytuacji, w której uchwalony miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego naruszał ustalenia studium. W rezultacie należało wyeliminować z obrotu prawnego kwestionowaną uchwałę w zakresie: § 7, § 8 w fragmencie: „i 11KS”, §15, § 22 ust. 4 pkt 3 i § 37 ust. 4 pkt 2 wraz z częścią załącznika nr 1 do tej uchwały, w zakresie w jakim wyznacza tereny 11KS i 5MN,U; załącznika nr 2 do tej uchwały, w zakresie w jakim wyznacza teren 19MN,U. Jak bowiem wynika z lektury planu dla terenów MN,U studium dopuszcza intensywność zabudowy na poziomie do 0,60, a plan poszerza tę możliwość do 0,65, obniżono także minimalny wymagalny udział w działce budowlanej powierzchni biologicznie czynnej z określonej w studium na 25%, do 20%. Dalej na terenie oznaczonym jako 11 KS dopuszczono maksymalną wysokość zabudowy do 6 m, podczas gdy studium jako graniczną wysokość nakazuje stosować 5 m. Dla terenu MN, U studium określa dla całej zabudowy maksymalną wysokość do 12 m, podczas gdy w kontrolowanym planie dla pozostałych budynków i obiektów budowlanych (poza garażami, budynkami gospodarczymi i mieszkalnymi) uchwała o planie dopuszcza wysokość do 14 m. Nadto dla tego terenu minimalny wymagalny udział w działce budowlanej powierzchni biologicznie czynnej został w planie obniżony z określonej w studium na 25%, do 20%. Dla terenu 28 MN,U, podobnie jak poprzednio, w studium określono dla całej zabudowy maksymalną wysokość do 12 m, podczas gdy w § 22 ust. 4 pkt 3 dla pozostałych budynków i obiektów budowlanych (poza garażami, budynkami gospodarczymi i mieszkalnymi) uchwała o planie dopuściła maksymalną wysokość zabudowy do 14 m. Paragraf 37 uchwały planistycznej określa dla terenów oznaczonych symbolami 63 P, U dopuszczalną wysokość dla obiektów urządzenia technologicznego 25 m., co także nie odpowiada unormowaniom zawartym w studium, bowiem w tamtej uchwale maksymalną wysokość

zabudowy określono na 15 m, a plan dopuszcza 25. Dostrzeżone niezgodności muszą także doprowadzić do wyeliminowania a obrotu prawnego także załączników do uchwały we wskazanym zakresie.

Na koniec można jeszcze dodać, że oczywiście gmina, posiadając władztwo planistyczne na swoim terenie może dokonać zmian w obowiązującym planie miejscowym, lub uchwalić całkiem nowy plan dla konkretnego terenu, ale musi to być poprzedzone zmianą studium, aby nie dochodziło do sytuacji, jak w rozpoznawanej sprawie.

Uwzględniając powyższe sąd, na podstawie przepisu art. 147 § 1 p.p.s.a. stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w zaskarżonej części.

O kosztach postępowania sąd orzekł na podstawie art. 205 § 2 w zw. z art. 200 p.p.s.a., zasądzając na rzecz strony skarżącej kwotę 480 zł tytułem zwrotu kosztów postępowania, na które składa się wynagrodzenia pełnomocnika – radcy prawnego ustalone na podstawie § 14 ust. 1 pkt 1 lit. c rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz.U.z2018r.poz.265).