DZIENNIK URZĘDOWY
WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 24 kwietnia 2023 r.

Poz. 2642

Podpisany przez:
Agnieszka Augustynowicz
Data: 24.04.2023 11:38:14

WYROK NR II SA/WR 598/17
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 25 października 2018 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:	Sędzia WSA Olga Białek (spr.)
Sędziowie:	Sędzia WSA Mieczysław Górkiewicz
	Sędzia WSA Alicja Palus
Protokolant:	asystent sędziego Małgorzata Szymańska

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 25 października 2018 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Gminy Czernica
z dnia 15 grudnia 2017 r. nr XXXVI/304/2017
w przedmiocie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi
Dobrzykowice

I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości;

II. zasądza od Gminy Czernica na rzecz strony skarżącej kwotę 480 zł(słownie: czterysta osiemdziesiąt złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania.

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski, działając jako organ nadzoru, wniósł skargę na uchwałę Rady Gminy Czernica nr XXXVI/304/2017 w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Dobrzykowice, podjętą na sesji w dniu 15 grudnia 2017 r. (zwanej także uchwałą zmieniającą), wnioskując o stwierdzenie nieważności opisanej uchwały w całości oraz o zasądzenie kosztów postępowania.

Organ nadzoru zarzucił Radzie Gminy Czernica podjęcie zaskarżonej uchwały z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 3 pkt 4b ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2017 poz. 1073) – dalej u.p.z.p. w związku z art. 13 ust. 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2009 r. o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu (Dz. U. z 2017 r. poz. 2302), polegającym na naruszeniu zasad sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy, poprzez nieokreślenie granicy terenu inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym ustanowionej w ostatecznej decyzji o lokalizacji inwestycji w zakresie terminalu, tu: budowy gazociągu wysokiego ciśnienia Zdzieszowice - Wrocław DN 1000 MOP 8,4 MPa wraz z obiektami towarzyszącymi i infrastrukturą niezbędną do jego obsługi, obejmującego: Odcinek I Brzeg-Zębice-Kiełczów i Odcinek II Zdzieszowice-Brzeg na terenie województwa dolnośląskiego.

Uzasadniając postawione zarzuty Wojewoda wskazał, że ocena zgodności przedmiotowej uchwały pod kątem przesłanek z art. 28 ust. 1 u.p.z.p doprowadziła do stwierdzenia, że Rada Gminy Czernica uchwalając zmianę planu naruszyła w istotny sposób zasady sporządzania planu miejscowego. W toku postępowania nadzorczego ustalono bowiem, że wobec przedmiotowej uchwały dla obszaru objętego zmianą planu Wojewoda Dolnośląski wydał w dniu 20 października 2015 r. decyzję nr l-Pg-40/15 o ustaleniu lokalizacji inwestycji towarzyszącej inwestycji w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu. Decyzja ta w oparciu o przepis art. 13 ust. 2 i ust. 3 ustawy o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu, została przekazana Wójtowi Gminy Czernica w dniu 23 października 2015 r. Przedmiotowa decyzja objęła pod inwestycję, między innymi, działki nr 336/5 i nr 336/7 położone na obszarze Gminy Czernica i wchodzące w obszar objęty zakresem zaskarżonej obecnie uchwały. Przy czym, co istotne, ani w części tekstowej uchwały zawierającej ustalenia wobec terenu „R" - o przeznaczeniu rolniczym, ani w części graficznej, nie dokonano określenia granicy terenu inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym, ustanowionej w ostatecznej decyzji o lokalizacji inwestycji w zakresie terminalu, czyli budowy gazociągu wysokiego ciśnienia Zdzieszowice -Wrocław DN 1000 MOP 8,4 MPa wraz z obiektami towarzyszącymi i infrastrukturą niezbędną do jego obsługi obejmującego: odcinek I Brzeg-Ziębice-Kiełczów i Odcinek II Zdzieszowice - Brzeg, na terenie województwa dolnośląskiego.

Organ planistyczny wyjaśniając przyczyny nieuwzględnienia w zmianie planu opisanej inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym, podał: „dla terenu w § 9 ust. 1 pkt 2 lit. c dopuszczono realizację sieci infrastruktury technicznej, co spełnia wniosek o możliwości realizacji inwestycji na podstawie decyzji Wojewody Dolnośląskiego".

W ocenie Wojewody powyższych wyjaśnień w świetle obowiązujących przepisów nie można jednak uznać.

Wymóg określenia w planie granic terenów inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym umieszczonych w ostatecznych decyzjach o lokalizacji inwestycji w zakresie terminalu wynika wprost z przepisu art. 15 ust. 3 pkt 4b ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Inwestycje w zakresie terminalu oraz inwestycje towarzyszące są celami publicznymi w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (art. 4 ustawy o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu). Zgodnie z art. 6 pkt 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2018 r. poz. 121) celem publicznym w rozumieniu ustawy jest budowa i utrzymywanie ciągów drenażowych, przewodów i urządzeń służących do przesyłania lub dystrybucji płynów, pary, gazów i energii elektrycznej, a także innych obiektów i urządzeń niezbędnych do korzystania z tych przewodów i urządzeń.

Zgodnie z art. 54 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego określa m. in.: 1) rodzaj inwestycji; 2) warunki i szczegółowe zasady zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy wynikające z przepisów odrębnych, a w szczególności w zakresie a) warunków i wymagań ochrony i kształtowania ładu przestrzennego, b) ochrony środowiska i zdrowia ludzi oraz dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, c) obsługi w zakresie infrastruktury technicznej i komunikacji, d) wymagań dotyczących ochrony interesów osób trzecich, e) ochrony obiektów budowlanych na terenach górniczych; 3) linie rozgraniczające teren inwestycji, wyznaczone na mapie w odpowiedniej skali. Z kolei na mocy przepisu art. 10 ust. 1 pkt 1 ustawy o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie terminalu określa i zawiera m. in. określenie terenu objętego inwestycją w zakresie terminalu, w tym linii rozgraniczających teren inwestycji. Wojewoda - w świetle art. 12 ust. 1 ustawy o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu - doręcza decyzję o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie terminalu wnioskodawcy oraz zawiadamia pozostałe strony o jej wydaniu, w drodze obwieszczenia, w urzędzie wojewódzkim i urzędach gmin właściwych ze względu na lokalizację inwestycji w zakresie terminalu, na stronach internetowych tych gmin oraz urzędu wojewódzkiego, a także w prasie o zasięgu ogólnopolskim, ze skutkiem doręczenia na dzień obwieszczenia w urzędzie wojewódzkim. Właścicielom i użytkownikom wieczystym nieruchomości objętych decyzją o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie terminalu zawiadomienie o wydaniu decyzji wysyła się na adres określony w katastrze nieruchomości ze skutkiem doręczenia. Zgodnie zaś z brzmieniem art. 13 ust. 2 ustawy o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie terminalu wiąże właściwe organy przy sporządzaniu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Wojewoda przekazuje niezwłocznie wydane decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie terminalu właściwym wójtom (burmistrzom, prezydentom miasta).

Wydanie zatem decyzji w zakresie lokalizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym, która przebiegać ma przez nieruchomości we władaniu różnych podmiotów, wkraczając w ich prawo własności, ma doniosłe znacznie i z tego powodu ustawodawca przewidział stosowny tryb zawiadamiania stron postępowania, ale także gmin o przebiegu takiej inwestycji. Nałożenie na wojewodę obowiązku doręczania decyzji lokalizacyjnej w sposób określony w przepisie art. 12 ustawy o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu związane jest z wagą inwestycji. Na gruntach, przez które przebiegać będzie dana inwestycja, ustanowione będą związane z nią ograniczenia w ich użytkowaniu. Z tego powodu m. in. gmina, która będzie uchwalała plan zagospodarowania przestrzennego (jego zmianę), będąc związaną z decyzją o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie terminalu, zobligowana jest do jej uwzględnienia w planie w sposób jednoznaczny wraz ze strefą kontrolowaną poprzez jej unormowanie w części tekstowej i oznaczenie w części graficznej studium. Uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, ustanawiającym dla jej adresatów określone prawa i obowiązki, w tym także ograniczenia w użytkowaniu własnością.

Autor skargi zauważył również, że decyzja nr I-Pg-40/15 ustalająca lokalizację inwestycji towarzyszącej inwestycji w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu przewiduje także strefę kontrolowaną po obu stronach inwestycji 6 metrów, z którą związane są określone ograniczenia, a która również przebiega przez teren objęty przedmiotową zmianą planu. Przepis § 10 rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 26 kwietnia 2013 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać sieci gazowe i ich usytuowanie (Dz. U. z 2013 r. poz. 640) stanowi, że:

- w strefach kontrolowanych nie należy wznosić obiektów budowalnych, urządzać stałych składów i magazynów oraz podejmować działań mogących spowodować uszkodzenia gazociągu podczas jego użytkowania (ust. 3);
- w strefach kontrolowanych nie mogą rosnąć drzewa w odległości mniejszej niż 2,0 m od gazociągów o średnicy do DN 300 włącznie i 3,0 m od gazociągów o średnicy większej niż DN 300, licząc od osi gazociągu

do pni drzew. Wszelkie prace w strefach kontrolowanych mogą być prowadzone tylko po wcześniejszym uzgodnieniu sposobu ich wykonania z właściwym operatorem sieci gazowej (ust. 4).

Gmina Czernica w złożonych wyjaśnieniach wskazała, że postanowienie § 9 ust. pkt 2 lit. c uchwały uwzględnia możliwość inwestycji na podstawie decyzji Wojewody Dolnośląskiego. Przy czym jedynie istniejąca sieć gazowa przesyłowa o średnicy nominalnej D300 oraz ciśnieniu PN 6.3MPa wraz ze strefą kontrolowaną o szerokości po 15 m od osi gazociągu została unormowana w uchwale i wrysowana na załączniku graficznym. Z kolei ani w części tekstowej, ani na rysunku planu nie została uwzględniona budowa gazociągu wysokiego ciśnienia Zdzieszowice - Wrocław DN 1000 MOP 8,4 MPa wraz z obiektami towarzyszącymi i infrastrukturą niezbędną do jego obsługi, obejmującego: Odcinek I Brzeg Zębice-Kiełczów i Odcinek II Zdzieszowice-Brzeg na terenie województwa dolnośląskiego oraz strefą kontrolną 12 m. Nie można uznać, że przepis § 9 ust. 1 pkt 2 lit. c uchwały odnosi się do decyzji inwestycji w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu. Lokalizowanie gazociągu wysokiego ciśnienia wiąże się z koniecznością dokonywania jednoznacznych ustaleń w drodze miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wraz z jego unormowaniem w części tekstowej planu i uwidocznieniem jego przebiegu na rysunku planu wraz ze strefami kontrolnymi, dla których obowiązują określone ograniczenia w użytkowaniu terenu.

Z uwagi na charakter inwestycji, tj. przebieg gazociągu wysokiego ciśnienia oraz ograniczenia dla terenu, przez który przebiega taka inwestycja, ustawodawca po pierwsze nałożył na organ wydający decyzję lokalizacyjną obowiązek doręczenia decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie terminalu także urzędów gmin właściwych ze względu na lokalizację inwestycji w zakresie terminalu, a po drugie związał właściwe organy przy sporządzaniu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Podsumowując powyższe wywody organ nadzoru stwierdził, że brak w zaskarżonej uchwale określenia granic terenów inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym, w świetle przepisu art. 15 ust. 3 pkt 4 b u.p.z.p i art. 13 ust. 2 ustawy o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu, należy uznać za istotne naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (jego zmiany).

W odpowiedzi na skargę strona przeciwna wniosła o jej oddalenie jako bezzasadnej z następujących względów:

1. Projekt przedmiotowej uchwały uzyskał wszystkie wymagane uzgodnienia, w tym uzgodnienie Wojewody Dolnośląskiego oraz Zarządu Województwa Dolnośląskiego w zakresie jej zgodności z ustaleniami Planu Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Dolnośląskiego, Perspektywa 2020, przyjętego uchwałą nr XLVIII/1622/14 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego, z dnia 27 marca 2014r. i opublikowanego w Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego z dnia 22 maja 2014 r., poz. 2448.

2. W myśl art. 15 ust. 3 pkt 4b u.p.z.p. w zmienionym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, uwzględnione zostały granice terenów inwestycji celu publicznego. Ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego mają gwarantować możliwość realizacji inwestycji celu publicznego na danym obszarze, a ustalenia zmienionego planu to gwarantują.

3. W zapisach zmienionego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, umożliwiono realizację inwestycji, w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu poprzez ujęcie istniejącego gazociągu Zdzieszowice-Wrocław, stanowiącego inwestycję towarzyszącą inwestycjom w zakresie przedmiotowego terminalu Gazociąg, którego strefa j kontrolowana została ujęta w zmienionym planie kwalifikuje się do ponadlokalnych inwestycji celu publicznego.

W tej sytuacji obszary, na których rozmieszczone będą inwestycje celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym zostały określone w zmienionym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z wymogiem art. 15 ust. 3 pkt 4b.

4. W miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego nie można przywoływać wydanych decyzji administracyjnych dla jakiejś konkretnej inwestycji celu publicznego (zarówno o znaczeniu lokalnym jak

i ponadlokalnym), w tym przypadku decyzji Wojewody Dolnośląskiego z dnia 20 października 2015 r. nr I-Pg-40/15 o ustaleniu lokalizacji inwestycji towarzyszącej inwestycji w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu (sygnatura: IF.PP.747.44.2015.GM2), gdyż uchwaleniu zostałby poddany zapis informacyjny.
Uregulowanie drogą ustawową zasad realizacji inwestycji w oparciu o ustawę z dnia 24 kwietnia 2009 r. o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu tzw. „specustawę", jest równoznaczne z wyłączeniem tej materii z kompetencji organu stanowiącego gminy. Za nieuzasadnione należy uznać zamieszczanie w akcie prawa miejscowego przepisów dotyczących spraw uregulowanych w sposób kompletny i wyczerpujący w drodze aktów prawnych wytworzonych na podstawie tej ustawy.
Decyzja Wojewody Dolnośląskiego z dnia 20 października 2015 r. nr I-Pg-40/15 o ustaleniu lokalizacji inwestycji towarzyszącej inwestycji w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu, stanowi regulację prawną ustanowioną wprost w oparciu o cytowaną powyżej „specustawę".
5. Nowo projektowana strefa kontrolowana dla planowanego gazociągu DN 1000 MOP 8,4 MPa wynosi 5 m od osi gazociągu i jest znacznie mniejsza od strefy kontrolowanej istniejącego gazociągu, którego strefa kontrolowana wynosi 15 m. Taka szerokość strefy kontrolowanej została przyjęta w zmienionym planie miejscowym. Strefa kontrolowana planowanego gazociągu DN 1000 MOP 8,4 MPa, zawiera się więc w strefie kontrolowanej istniejącego gazociągu.
6. Wprowadzenie odmiennej strefy kontrolowanej dla niewielkiego wycinka obszaru wsi Dobrzykowice spowoduje niespójność ustaleń zmienianej niewielkiej części planu miejscowego z ustaleniami pozostałej, znacząco większej części planu zagospodarowania przestrzennego wsi Dobrzykowice.
7. Ponadto lokalizacja inwestycji jw. w oparciu o ustawę z dnia 24 kwietnia 2009 r. o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu, w myśl art. 13 ust. 1 (Rozdział 2 - Przygotowanie inwestycji w zakresie terminalu) tej ustawy nie wymaga zgodności z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, może nawet być z nim sprzeczna – „Przepisy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie mają zastosowania w sprawach określonych w niniejszym rozdziale (...)".
8. Ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie konkretyzują rozwiązań technicznych inwestycji celu publicznego. Zgodnie z dyspozycją art. 15 ust. 3 pkt 4b u.p.z.p., wskazują lokalizację i ustalają przeznaczenie terenu i określają rodzaj inwestycji celu publicznego (gazociąg, linia elektroenergetyczna itp.) wraz z obszarem ograniczonego użytkowania wymaganym przepisami odrębnymi, stanowiącym w przypadku gazociągu strefę kontrolowaną.
Gmina taki obowiązek wynikający z ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym spełniła. Rodzaj inwestycji celu publicznego obszar wraz ze strefą kontrolowaną został wskazany na rysunku planu i opisany w ustaleniach zmienianego planu.

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 2018 r. poz. 1302), 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 Gminy w Czernicy w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Dobrzykowice. 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.z.p., 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 planu 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 zaskarżonej uchwały w kontekście przesłanek określonych w art. 28 ust. 1 u.p.z.p., Sąd stwierdził, że przy jej podjęciu Rada Gminy w istotny sposób naruszyła zasady i tryb sporządzania planu miejscowego.

W pierwszym rzędzie - niezależenie od zarzutów podniesionych w skardze - dostrzec należy, że na sesji w dniu 15 grudnia 2017 r. Rada Gminy Czernica podjęła nie tylko zaskarżoną uchwałę w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Dobrzykowice ale również uchwałę nr XXXVI/301/2017 w sprawie zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Czernica. Przyjęta tą uchwałą zmiana Studium objęła obszar wsi Dobrzykowice w granicach wskazanych w zaskarżonej zmianie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (obejmujących działki nr 336/7 i 336/5). Tym samym, na tej samej sesji Rada Gminy Czernica podjęła uchwałę w sprawie zmiany Studium, która to zmiana, umożliwiła uchwalenie zmiany planu w zakresie objętych nią terenów.

W związku z powyższymi ustaleniami wskazać należy, że 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. Tym samym, 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 uchwala rada gminy po stwierdzeniu jego zgodności 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 2011r., 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 miejscowego dokonana zaskarżoną uchwałą 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 umożliwiająca zmianę planu w powyższym zakresie, podjęta bowiem została na tej samej sesji Rady Gminy co uchwała w sprawie zmiany planu.

W rozpoznawanej sprawie doszło zatem 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 całości, gdyż w zakresie całego obszaru objętego tą uchwałą podjęto uchwałę w sprawie zmiany studium umożliwiającą wprowadzenie zmian do planu miejscowego, w tym samym dniu i na tej samej sesji.

W ocenie Sądu, uzasadnione okazały się także zarzuty postawione w skardze przez organ nadzoru wskazujące na naruszenie zasad sporządzania planu przez nieuwzględnienie w zmianie planu granic terenu inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym ustanowionej w ostatecznej decyzji Wojewody Dolnośląskiego z dnia 20 października 2015 r. o lokalizacji inwestycji towarzyszącej w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu. Wymóg uwzględnienia tej inwestycji w projekcie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wynikał dla organu planistycznego wprost z treści art. 13 ust. 2 w związku z art. 39 ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2009 r. o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu zmiennego w Świnoujściu (Dz. U z 2017 r., poz. 1212), zgodnie z którym, decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie terminalu wiąże właściwe organy przy sporządzaniu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz

miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Według zaś 15 ust. 3 pkt 4b u.p.z.p w planie miejscowym określa się, w zależności od potrzeb, granice terenów inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym umieszczonych w planie zagospodarowania przestrzennego województwa lub w ostatecznych decyzjach o lokalizacji drogi krajowej, wojewódzkiej lub powiatowej, linii kolejowej o znaczeniu państwowym, lotniska użytku publicznego, inwestycji w zakresie terminalu lub przedsięwzięcia Euro 2012. Bezsprzecznie budowa inwestycji towarzyszącej inwestycji w zakresie terminalu umieszczona w decyzji Wojewody z dnia 20 października 2015 r. jest inwestycją celu publicznego, co wprost wynika z art. 4 przywołanej wcześniej ustawy z dnia 24 kwietnia 2009 r. Wiążący dla organu planistycznego charakter tej decyzji, powoduje, że istnieje potrzeba określenia w planie miejscowym granic terenów tej inwestycji. Słusznie podnosi Wojewoda, że ze względu na charakter tej inwestycji tj. przebieg gazociągu wysokiego ciśnienia przez nieruchomości stanowiące własność różnych podmiotów oraz związane z tym ograniczenia w użytkowaniu terenu, gmina która będzie uchwalała plan miejscowy lub jego zmianę, będąc związaną decyzją lokalizacyjną w zakresie terminalu, zobligowana jest do jej uwzględniania w planie w sposób jednoznaczny wraz ze strefą kontrowaną poprzez jej unormowanie w części tekstowej i oznaczenie w części graficznej planu.

W rozpoznawanej sprawie Rada Gminy z tego obowiązku się nie wywiązała, gdyż ani w części tekstowej ani graficznej planu nie zostały określone jednoznacznie granice terenów obejmujących lokalizację gazociągu wysokiego ciśnienia zgodnie z decyzją z dnia 20 października 2015 r. wraz ze strefą kontrolowaną. Obowiązku tego- wbrew twierdzeniom strony przeciwnej nie realizuje ujęcie w planie istniejącej sieci gazowej o średnicy nominalnej D 300 i strefą kontrolowaną.

Brak określenia granic terenów przedmiotowej inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym narusza przepis art. 13 ust. 2 ustawy o inwestycjach w zakresie terminalu i stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu wynikających z art. 15 ust. 3 pkt 4b u.p.z.p.

W kontekście poczynionych uwag Sąd stwierdził, że zaskarżona uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem zasad i trybu sporządzania planu miejscowego, co w świetle art. 28 u.p.z.p. uzasadnia uwzględnienie skargi i stwierdzenie jej nieważności.

W tym stanie rzeczy, na podstawie art. 147 u.p.p.s.a. Sąd orzekł jak w pkt I sentencji wyroku. Orzeczenie o kosztach swoje wsparcie znalazło zaś w art. 200 u.p.p.s.a.