



WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 29 sierpnia 2018 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia	WSA Maciej Busz (spr.)
Sędziowie		WSA Donata Starosta
		WSA Józef Maleszewski
Protokolant sekretarz sąd.		Ewa Stawicka

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 29 sierpnia 2018 r.
sprawy ze skargi Wojewody Wielkopolskiego
na uchwałę Rady Miejskiej Ostrzeszowa
z dnia 11 stycznia 2018 r. nr XXXVII/242/2018
w sprawie uchwalenia zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania
przestrzennego Miasta i Gminy Ostrzeszów

1. uchyla zaskarżoną uchwałę;
2. zasądza od Rady Miejskiej Ostrzeszowa na rzecz skarżącego kwotę 480 zł
(słownie: czterysta osiemdziesiąt złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania.



Na oryginale właściwe podpisy

Za zgodność z oryginałem

Ewa Stawicka
Ewa Stawicka
Sekretarz sądowy

IV SA/Po 439/18

UZASADNIENIE

Uchwałą nr XXXVII/242/2018 z dnia 11 stycznia 2018 roku Rada Miejska Ostrzeszów uchwaliła zmianę studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta i Gminy Ostrzeszów. Uchwałę podjęto na podstawie przepisu art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 1875 ze zm.) - zwanej dalej „u.s.g.” - oraz art. 11 pkt 9, art. 12 ust. 1 i art. 27 u.p.z.p. Akt ten został doręczony Wojewodzie Wielkopolskiemu dnia 17 stycznia 2018 roku.

Wojewoda Wielkopolski wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu skargę na uchwałę nr XXXVII/242/2018 Rady Miejskiej Ostrzeszów z dnia 11 stycznia 2018 roku w sprawie uchwalenia zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta i Gminy Ostrzeszów wnosząc o stwierdzenie jej nieważności w całości, a także o zasądzenie od strony przeciwnej na jego rzecz kosztów zastępstwa prawnego według norm przepisanych.

Przepisom zaskarżonej uchwały nr XXXVII/242/2018 Rady Miejskiej Ostrzeszów z dnia 11 stycznia 2018 roku zarzucił naruszenie:

1. art. 9 ust. 3a ustawy z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 1073 ze zm.) - zwanej dalej „u.p.z.p.” w zw. z § 7 pkt 1 lit. a oraz § 8 pkt 2 i 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004 roku w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz. U. Nr 118, poz. 1233) - zwanego dalej „rozporządzeniem” - poprzez nie sporządzenie ujednoliconego projektu studium z wyróżnieniem projektowanej zmiany, który stanowić powinien załącznik do uchwały nr XXXVII/242/2018 Rady Miejskiej Ostrzeszów z dnia 11 stycznia 2018 roku,
2. art. 95 ust. 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 roku Prawo geologiczne i górnicze (t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 2126 ze zm.) w zw. z art. 10 ust. 1 pkt 11 u.p.z.p. i § 7 pkt 3 i 5 rozporządzenia poprzez nie ujawnienie w części graficznej jak i tekstowej przedmiotowej uchwały wszystkich udokumentowanych złóż kopalin,

3. § 7 pkt 3 i 5 rozporządzenia poprzez nie zamieszczenie w części graficznej studium oznaczeń ustalonych w jego części tekstowej, dotyczących wrysowania szrafu i obszaru objętego granicami zmiany studium,
4. art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. d w zw. z ust. 5 poprzez błędne opracowanie bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę wykluczające ustalenie czy suma powierzchni użytkowej nowej zabudowy dopuszczanej ustaleniami zmiany studium nie przekracza wynikającej z ustaleń bilansu różnicy pomiędzy maksymalnym w skali gminy zapotrzebowaniem na nową zabudowę a sumą powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy.

W ocenie organu nadzoru dokonanie aktualizacji treści przedmiotowego studium w zakresie lokalizacji udokumentowanych złóż kopalin i stref ochronnych ujęć wód podziemnych, a także uzupełnienia jego treści o zakaz hodowli zwierząt futerkowych mięsożernych dla obrębów wsi Kotowskie i Jesiony, wykraczający tym samym ustaleniami zmiany studium poza granice obszarów zmiany studium oznaczonymi na rysunkach stanowiących załączniki nr 3 i 4 do uchwały, wymagało obligatoryjnego zrealizowania obowiązku wynikającego z przywołanych norm prawnych. Organ nadzoru wskazał, że brak jednoznacznie określonego na rysunkach studium obszaru obowiązywania jego zmiany może utrudniać jego interpretację w przyszłości. Ponadto już na etapie wyłożenia projektu zmiany studium do publicznego wglądu naniesienie ww. granicy tylko dla części terenów objętych zmianą mogło wprowadzić w błąd potencjalnych odbiorców dokumentu, w tym m.in. mieszkańców obrębów Kotowskie i Jesiony, na obszarze których rysunki studium nie sugerują wprowadzenia żadnych zmian w ustaleniach.

Wojewoda wskazał, że stosownie do art. 95 ust. 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 roku Prawo geologiczne i górnicze (t.j. Dz. U z 2017 r., poz. 2126 ze zm.), udokumentowane złoża kopalin oraz udokumentowane wody podziemne, w granicach projektowanych stref ochronnych ujęć oraz obszarów ochronnych zbiorników wód podziemnych, a także udokumentowane kompleksy podziemnego składowania dwutlenku węgla, w celu ich ochrony ujawnia się w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego oraz planach zagospodarowania przestrzennego województwa. Jednakże na rysunkach przedmiotowego studium w obrębie terenu oznaczonego symbolem P2 nie oznaczono graficznie występowania złoża „Ostrzeszów”, co niewątpliwie stanowi rażące naruszenie ww. normy jak i

wymogu wynikającego z art. 10 ust. 1 pkt 11 u.p.z.p., w myśl którego w studium uwzględnia się uwarunkowania wynikające w szczególności z występowania udokumentowanych złóż kopalin, zasobów wód podziemnych oraz udokumentowanych kompleksów podziemnego składowania dwutlenku węgla. Przy czym wskazano, że organ sporządzający zmianę studium, aktualizując ustalenia w zakresie lokalizacji udokumentowanych złóż kopalin uwzględnił wszystkie złoża w części tekstowej dokumentu pomijając jednak oznaczenie części z nich na rysunkach studium (np. złóż „Olszyna”, „Rogaszyce III” i „Rojów 1”). Ponadto zamieszczając informację o terenach górniczych w treści dokumentu pominięto teren „Rogaszyce VI”.

Wojewoda wskazał, że w pkt 1.2.7. kierunków i polityki przestrzennej studium (zał. nr 2 do uchwały), dopuszczono lokalizację w ramach terenu oznaczonego symbolem P2 farm paneli fotowoltaicznych lub porównywalnych urządzeń produkujących energię elektryczną wraz z niezbędną infrastrukturą techniczną w obszarach wyznaczonych szrafem na rysunku kierunków studium przy jednoczesnym nie zamieszczeniu ww. szrafu na przedmiotowym rysunku. Analogicznie na rysunku studium zawierającym uwarunkowania zagospodarowania przestrzennego (zał. nr 3 do uchwały) w rejonie miejscowości Kochłowy zamieszczono dwa obszary objęte granicami zmiany studium przy jednoczesnym uwidocznieniu na rysunku zawierającym kierunki zagospodarowania przestrzennego (zał. nr 4 do uchwały) i w treści dokumentu jedynie jednego tego terenu.

Organ nadzoru podniósł także, że przedłożona organowi nadzoru wraz z uchwałą dokumentacja planistyczna oraz bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę Miasta i Gminy Ostrzeszów nie pozwala na jednoznaczną ocenę, czy suma powierzchni użytkowej nowej zabudowy dopuszczanej ustaleniami zmiany studium nie przekracza wynikającej z ustaleń bilansu różnicy pomiędzy maksymalnym w skali gminy zapotrzebowaniem na nową zabudowę a sumą powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy tj. wartości, wyrażonej w powierzchni użytkowej, o którą uzupełnia się bilans poprzez dopuszczenie lokalizacji nowej zabudowy jednak jedynie w ilości wynikającej z tego uzupełnienia. Mając na uwadze metodologię przyjętą na potrzeby sporządzania bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę Miasta i Gminy Ostrzeszów nieuprawnionym jest uznanie na potrzeby dokonywanych w tym dokumencie szacunków, iż wszystkie tereny nie objęte miejscowymi planami zagospodarowania

przestrzennego, a uwzględnione w studium pod zabudowę stanowią obszary o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej w granicach jednostki osadniczej.

Zdaniem organu nadzoru tak opracowany bilans narusza zasady jego przeprowadzenia określone w art. 10 ust. 5 u.p.z.p. stanowiąc istotne naruszenie zasad sporządzania studium. Błędne sporządzenie bilansu terenów ma bowiem niewątpliwy wpływ na treść rozwiązań przyjętych w studium.

Rada Miejska Ostrzeszowa reprezentowana przez Burmistrza Miasta i Gminy Ostrzeszów wniosła o oddalenie skargi oraz o zasądzenie od skarżącego kosztów zastępstwa prawnego według norm przepisanych.

W odpowiedzi na skargę Burmistrz Miasta i Gminy Ostrzeszów wyjaśnił, że zarzut nr 1 jest bezpodstawny. Studium sporządzono w formie ujednoliconej - zgodnie z przyjętymi do tej pory zasadami do uchwały załączono: tekst pierwotny studium oraz kolejno wszystkie sporządzone zmiany następujące po sobie. Ostatnia zmiana została dołączona na końcu dokumentu wraz ujednoliconym rysunkiem studium.

Organ wskazał, że zmiana studium obejmowała w pełni granice administracyjne terenu miasta i gminy Ostrzeszów. Bezpodstawnym jest stwierdzenie, iż aktualizacja treści przedmiotowego studium w zakresie lokalizacji udokumentowanych złóż kopalin i stref ochronnych ujęć wód podziemnych, a także uzupełnienia jego treści o zakaz hodowli zwierząt futerkowych mięsożernych dla obrębów wsi Kotowskie i Jesiony wykracza poza granice obszarów zmiany studium. Uznano, że jeśli ogólne zapisy dla terenu miasta i gminy mogą być zawarte wyłącznie w tekście studium, to analogicznie zapisy odnoszące się do granic administracyjnych wsi także są dozwolone.

Organ wskazał, że zarzut nr 2 także jest bezpodstawny. Złoża kopalin naniesione zostały na rysunek studium w formie aktualnej na dzień jego sporządzania, opiniowania i uzgadniania. Na rysunku studium są one oznaczone jako „złoża perspektywiczne” linią przerywaną w kolorze fioletowym i pomarańczowym oraz „złoża surowców mineralnych wg midas” linią ciągłą brązową (jako uzupełnienie złóż z pierwotnego studium). Na dzień sporządzania studium na terenie P2 nie było lokalizacji złoża kopalin, co odzwierciedla strona nr 199 uwarunkowań - źródło mapa - www.geoportal.pl i załączone zdjęcie z granicami złoża. Ponadto na stronie nr 200 uwarunkowań jest opisany teren górniczy

Rogaszyce VI pod nr 8 w tabeli, jako złożę zniesione. W związku z powyższym w ramach terenów objętych szczegółową zmianą studium nie występowały zasoby złóż kopalin na dzień sporządzania studium oraz opiniowania i uzgadniania.

W ocenie organu zarzut nr 3 jest częściowo bezpodstawny. Na całym terenie P2 założono możliwość lokalizacji urządzeń wytwarzających sumarycznie energię ze źródeł odnawialnych o mocy przekraczającej 100 kW. Zapis odnośnie szrafu pozostał ze względu na to, że pierwotnie teren P2 był brany pod uwagę jako większy obszarowo i tylko na części zakładano montaż urządzeń wytwarzających sumarycznie energię ze źródeł odnawialnych o mocy przekraczającej 100 kW. W wyniku opiniowania i uzgadniania ograniczono obszar terenu P2 tylko do powierzchni, na której zakłada się montaż ww. urządzeń zaznaczając go granicą w kolorze czarnym. Na rysunku kierunków został pominięty szraf na terenie P2, jednakże ze względu na powyższe, oznaczenie szrafem staje się mało istotne. Z tego też względu organ wniósł o unieważnienie uchwały w części, poprzez wykreślenie zapisu w tekście studium dotyczącego zaznaczenia części obszaru P2 szrafem.

Organ wskazał, że zarzut nr 4 też jest częściowo bezpodstawny. W ramach sporządzonego bilansu został wykonany podział na funkcje i obręby geodezyjne wraz ze wskazaniem terenów znajdujących się w ramach opracowanych planów zagospodarowania przestrzennego oraz poza nimi (punkt nr 2 bilansu). Na podstawie określonych w bilansie wskaźników oraz norm krajowych i europejskich oszacowano maksymalne zapotrzebowanie na nową zabudowę w podziale na funkcje (punkt nr 4 bilansu). Następnie oszacowano chłonność terenów (punkt nr 5 bilansu). W ramach tego punktu określono, co jest analizowane na terenach objętych studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, a nieobjętych miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego.

Organ wskazał, że w celu oszacowania chłonności przeanalizowano obszary o wykształconej i zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej rozumianej, jako możliwość lokalizowania nowej zabudowy wyrażonej w powierzchni użytkowej. Bezpodstawne jest stwierdzenie skarżącego, iż w ramach analizy ujęto wszystkie tereny ujęte w studium, a nieujęte w miejscowych planach bez uwzględnienia obszarów o wykształconej i zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej. Ponadto w punkcie 7 bilansu określono zapotrzebowanie na zabudowę z podziałem na funkcje i stwierdzono, że na dzień sporządzania bilansu i studium takie zapotrzebowanie

istnieje. Odniesienie do bilansu zostało wskazane w części „Uwarunkowania” punkt 3.7 gdzie określono, że analizowane studium spełnia założenia bilansu.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zważył, co następuje:

Skargę na przedmiotową uchwałę Rady Miejskiej Ostrzeszów wywiódł w niniejszej sprawie Wojewoda Wielkopolski działający jako organ nadzoru w rozumieniu przepisów rozdziału 10 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1875 ze zm.; w skrócie: "u.s.g.").

W związku z tym należy wskazać, że w świetle art. 91 ust. 1 u.s.g. uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne, przy czym o nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia. Po upływie tego terminu organ nadzoru nie może już we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały (zarządzenia) organu gminy; a jedynie może zaskarżyć taki wadliwy, jego zdaniem, akt do sądu administracyjnego, zgodnie z art. 93 ust. 1 u.s.g. Realizując tę kompetencję, organ nadzoru nie jest skrzepowany jakimkolwiek terminem do wniesienia skargi (zob. np.: wyrok NSA z 15.07.2005 r., II OSK 320/05, ONSAiWSA 2006, nr 1, poz. 7; postanowienie NSA z 29.11.2005 r., I OSK 572/05, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>, w skrócie: "CBOSA").

W niniejszej sprawie Wojewoda w ustawowym terminie 30 dni od otrzymania Uchwały nie orzekł o jej nieważności, wobec czego mógł zaskarżyć Uchwałę w trybie art. 93 u.s.g.

Zgodnie z art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1066, z późn. zm.), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności administracji publicznej, przy czym kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem (legalności), jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Sądy administracyjne, kierując się wspomnianym kryterium legalności, dokonują oceny zgodności treści zaskarżonego aktu oraz procesu jego wydania z normami prawnymi – odpowiednio: ustrojowymi, proceduralnymi i materialnymi – przy czym ocena ta jest dokonywana według stanu prawnego obowiązującego w dniu wydania zaskarżonego aktu. W świetle art. 3 § 2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu

przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2017 r. poz. 1369, z późn. zm.; w skrócie "p.p.s.a.") kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje m.in. 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 (pkt 6). Stosownie do treści art. 134 § 1 p.p.s.a. sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy, nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną w niej podstawą prawną. Oznacza to, że bierze pod uwagę wszelkie naruszenia prawa, a także wszystkie przepisy, które powinny znaleźć zastosowanie w rozpoznawanej sprawie, niezależnie od żądań i wniosków podniesionych w skardze, w granicach sprawy, wyznaczonych przede wszystkim określonym w skardze przedmiotem zaskarżenia – który może obejmować całość albo tylko część określonego aktu lub czynności (zob.: J.P. Tarno, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2011, uw. 1 do art. 134; a także wyroki NSA: z 05.03.2008 r., I OSK 1799/07; z 09.04.2008, II GSK 22/08; z 27.10.2010 r., I OSK 73/10; wszystkie orzeczenia dostępne w CBOSA) – oraz rodzajem i treścią zaskarżonego aktu.

Przedmiotem tak rozumianej kontroli Sądu jest w niniejszej sprawie uchwała nr XXXVII/242/2018 z dnia 11 stycznia 2018 roku Rada Miejska Ostrzeszów w sprawie uchwalenia zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta i Gminy Ostrzeszów, w zaskarżonym przez Wojewodę zakresie, tj. w całości.

Nie ulega wątpliwości, że zaskarżona Uchwała, jako podjęta w przedmiocie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, jest aktem organu jednostki samorządu terytorialnego (tu: Rady Miejskiej) z zakresu administracji publicznej, nie będącym wszakże aktem prawa miejscowego, co wprost wynika z art. 9 ust. 5 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1073, z późn. zm. – dalej jako: u.p.z.p.). Tym samym bez wątpienia zalicza się ona do kategorii aktów, o jakich mowa w art. 3 § 2 pkt 6 p.p.s.a.

Mając powyższe na względzie Sąd uznał skargę Wojewody z 09 kwietnia 2018 r. za dopuszczalną i przystąpił do jej merytorycznego rozpoznania.

Oceny, czy uchwała w sprawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (zwanego też dalej: "studium") jest

obarczona wadą skutkującą stwierdzeniem jej nieważności (względnie stwierdzeniem jej wydania z naruszeniem prawa) przez sąd administracyjny na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., dokonuje się przez pryzmat przesłanek wynikających z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. W myśl tego przepisu (w brzmieniu obowiązującym od 11 listopada 2015 r.) 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. Pojęcie "trybu sporządzania studium" – którego dochowanie stanowi przesłankę formalną zgodności studium z przepisami prawa – odnosi się do sekwencji czynności, jakie podejmuje organ w celu doprowadzenia do uchwalenia studium, poczynając od uchwały o przystąpieniu do sporządzania studium, a skończywszy na jego uchwaleniu. Natomiast pojęcie "zasad sporządzania studium" – których przestrzeganie stanowi przesłankę materialną zgodności studium z przepisami prawa – należy wiązać z samym sporządzeniem (opracowaniem) tego aktu planistycznego, a więc z jego merytoryczną zawartością (część tekstowa i graficzna, pozostałe załączniki do uchwały o uchwaleniu studium), zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej (podobnie w odniesieniu do analogicznych pojęć "trybu" oraz "zasad" sporządzania planu miejscowego – zob. wyroki NSA: z 25.05.2009 r., II OSK 1778/08; z 11.09.2008 r., II OSK 215/08, dostępne w CBOSA).

Należy zauważyć, że Wojewoda w swej skardze podniósł zarzuty, które dotyczą naruszenia przy podejmowaniu zaskarżonej Uchwały zasad sporządzania studium, a więc dotyczące merytorycznej zawartości (część tekstowa i graficzna, pozostałe załączniki do uchwały o uchwaleniu studium) studium.

Zgodnie z art. 9 ust. 3 u.p.z.p. studium sporządza się dla obszaru w granicach złożeń administracyjnych gminy. W myśl art. 12 ust. 1 u.p.z.p. załącznikami do uchwały o uchwaleniu studium są tekst i rysunek studium oraz rozstrzygnięcie o sposobie rozpatrzenia uwag. Z kolei na mocy § 4 ust. 1 rozporządzenia projekt studium powinien zawierać: 1) część określającą uwarunkowania, o których mowa w art. 10 ust. 1 u.p.z.p., przedstawioną w formie tekstowej i graficznej; 2) część tekstową zawierającą ustalenia określające kierunki zagospodarowania przestrzennego gminy, o których mowa w art. 10 ust. 2 u.p.z.p.; 3) rysunek przedstawiający w formie graficznej ustalenia określające kierunki zagospodarowania przestrzennego gminy, a także granice obszarów, o których mowa w art. 10 ust. 2

u.p.z.p. oraz 4) uzasadnienie zawierające objaśnienia przyjętych rozwiązań; oraz syntezę ustaleń projektu studium.

Zgodnie z art. 9 ust. 3a u.p.z.p. zmiana studium dla części obszaru gminy wymaga dokonania, zarówno w części tekstowej jak i graficznej studium, zmian w odniesieniu do wszystkich treści, które w wyniku wprowadzonej zmiany przestają być aktualne, w szczególności zmian w zakresie określonym w art. 10 ust. 1 u.p.z.p. Ponadto w myśl § 7 pkt 1 lit. a) rozporządzenia rysunek projektu studium powinien zawierać granice obszaru objętego studium lub jego zmianą. Projekt zmiany studium uwarunkowań kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy polegający na uzupełnieniu studium o pojedyncze ustalenia wykląda się do publicznego wglądu w formie ujednoliconego projektu studium z wyróżnieniem projektowanej zmiany. Ujednolicona forma projektu studium stanowi załącznik do uchwały o uchwaleniu studium (§ 8 ust. 2 i 3 rozporządzenia).

W tym miejscu Sąd wskazuje, że projekt studium (a także jego zmiana) w formie tekstowej i graficznej musi być spójny i odpowiadać przepisom prawa. Skoro ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych to studium musi być tak opracowane, aby jego wykładnia, przy uchwalaniu planu nie budziła żadnych wątpliwości i nie dopuszczała różnych interpretacji (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 4.09.2013 r., sygn. akt IV SA/Po 646/13, dostępny pod adresem: <https://www.orzeczenia.nsa.gov.pl/>). Zgodnie z § 7 pkt 3 i 5 rozporządzenia, przy sporządzaniu rysunku projektu studium należy używać oznaczeń, nazewnictwa i standardów umożliwiających jednoznaczne powiązanie części tekstowej projektu studium z rysunkiem projektu studium. Oznaczenia graficzne na rysunku projektu studium należy stosować w sposób przejrzysty, zapewniający jego czytelność, w tym czytelność mapy, na której jest on sporządzony.

Biorąc pod uwagę powyższe przepisy Sąd uznał zarzut dotyczący naruszenia art. 9 ust. 3 u.p.z.p. w zw. z § 7 pkt 1 lit. a) oraz § 8 ust. 2 i 3 rozporządzenia za zasadny. Na załącznikach graficznych studium nie naniesiono obszaru obrębów Kotowskie i Jesiony, jako obszaru objętego zmianami studium w zakresie wprowadzenia na tych obszarach zakazu hodowli zwierząt futerkowych. Umieszczenie takiej zmiany było konieczne ze względu na określenie takiej zmiany na str. 195 i 196 części tekstowej studium - uwarunkowania.

Sąd wskazuje, że w zakresie aktualizacji lokalizacji udokumentowanych złóż kopalin i stref ochronnych ujęć wody, również nie zostały one oznaczone w

obszarach objętych zmianą studium. Odnosząc się do odpowiedzi na skargę w tym zakresie Sąd wskazuje, że ww. zmiany/aktualizacje nie zostały naniesione na mapę w obszarach dotyczących dokonanych zmian. Zgodnie z legendą umieszczoną na załączniku graficznym nr 3 te obszary oznaczano niebieską linią, a na załączniku nr 4 czarną linią. We wskazanych obszarach, w których dokonano zmian, na mapach nie znajdują się ww. aktualizacje dotyczące zakazu hodowli zwierząt futerkowych oraz lokalizacji udokumentowanych złóż kopalin i stref ochronnych ujęć wody.

W sytuacji, gdy w części tekstowej studium określa się ustalenia w zakresie lokalizacji udokumentowanych złóż kopalin i stref ochronnych ujęć podziemnych, a także zakaz hodowli zwierząt futerkowych mięsożernych dla obrębów Kotowskie i Jesiony, to obowiązkiem organu jest wskazanie ich w części graficznej.

W ocenie Sądu zarzut dot. naruszenia art. 95 ust. 1 ustawy prawo geologiczne i górnicze i art. 10 ust. 1 pkt 11 u.p.z.p. jest zasadny.

Zgodnie z art. 95 ust. 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 roku Prawo geologiczne i górnicze (t.j. Dz. U z 2017 r., poz. 2126 ze zm.), udokumentowane złoża kopalin oraz udokumentowane wody podziemne, w granicach projektowanych stref ochronnych ujęć oraz obszarów ochronnych zbiorników wód podziemnych, a także udokumentowane kompleksy podziemnego składowania dwutlenku węgla, w celu ich ochrony ujawnia się w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego oraz planach zagospodarowania przestrzennego województwa.

Na załączniku graficznym nr 4 nie oznaczono w obszarze P2 występowania złoża „Ostrzeszów”, co stanowi rażące naruszenie ww. normy jak i wymogu wynikającego z art. 10 ust. 1 pkt 11 u.p.z.p., w myśl którego w studium uwzględnia się uwarunkowania wynikające w szczególności z występowania udokumentowanych złóż kopalin, zasobów wód podziemnych oraz udokumentowanych kompleksów podziemnego składowania dwutlenku węgla. Wojewoda słusznie wskazał, że organ sporządzający zmianę studium, aktualizując ustalenia w zakresie lokalizacji udokumentowanych złóż kopalin uwzględnił złoża w części tekstowej dokumentu pomijając jednak oznaczenie części z nich na rysunkach studium (np. złóż „Olszyna”, „Rogaszyce III” i „Rojów 1”).

Odnosząc się do argumentów zawartych w odpowiedzi na skargę Sąd wskazuje, że nie ma znaczenia, że na dzień sporządzania studium na terenie P2 nie było złóż kopalin. Skoro w części tekstowej na stronie 197 wskazano złoża

Ostrzeszów, to powinno ono zostać również oznaczone na załączniku graficznym. Sąd wskazuje, że wszystkie wymienione złoża w części tekstowej powinny zostać oznaczone w części graficznej.

W odniesieniu do terenu górniczego Rogaszyce VI Sąd wskazuje, że został on wskazany na stronie 200, więc w tym zakresie zarzut jest bezzasadny.

Odnosząc się do braku oznaczenia złóż Olszyna, Sąd wskazuje, że w okolicach Olszyny oznaczono ciągłą brązową linią obszar surowców mineralnych Midas. W okolicach Rogaszyce również oznaczono taki obszar. Nie jest jednak możliwa kontrola tego, którego konkretnie złoża dotyczą oznaczone obszary.

W części tekstowej (str. 197-198 studium - uwarunkowania) wskazano 7 złóż o nazwie Rogaszyce, natomiast na załącznikach graficznych Sąd dostrzega tylko jedno złożo. Ponadto w okolicach Rojowa oznaczono pomarańczową linią obszar złóż perspektywicznych. W części tekstowej wskazano 3 złoża o nazwie Rojów. Rozdzielczość mapy i niewyraźny sposób oznaczania, a także brak nazw poszczególnych złóż na mapie, uniemożliwia pełną kontrolę prawidłowości tych oznaczeń. Tym samym należy uznać, że studium w tym zakresie zostało sporządzone w sposób niespójny i budzący wątpliwości interpretacyjne.

W ocenie Sądu zasadny jest również zarzut nr 3 w zakresie braku oznaczenia terenu P2 szrafem określającym obszar, na którym lokalizowane mogą być urządzenia produkujące energię ze źródeł odnawialnych.

Sąd wskazuje, że teren P2 na załącznikach graficznych nie został oznaczony określonym szrafem. Bez znaczenia jest tłumaczenie organu, że obszar terenu P2 ograniczono tylko do powierzchni, na której zakłada się montaż ww. urządzeń zaznaczając go granicą w kolorze czarnym. Szraf określający obszar, na którym lokalizowane mogą być urządzenia produkujące energię ze źródeł odnawialnych to biały obszar z ukośnymi, czarnymi, przerywanymi liniami. Takie oznaczenie powinno zostać zastosowane. Kolejna część zarzutu również jest zasadna. Na załączniku graficznym nr 3 w okolicach miejscowości Kochłowy oznaczono 2 tereny objęte zmianą studium, natomiast w załączniku nr 4 w tym obszarze oznaczono tylko jeden z tych terenów oznaczony jako P/U2.

W odniesieniu do zarzutu błędnie sporządzonego bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę należy wskazać, że jest on zasadny.

Zgodnie z art. 10 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. – w studium określa się m.in., uwzględniające ww. bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę: (1) kierunki

zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów, (2) kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym tereny przeznaczone pod zabudowę oraz tereny wyłączone spod zabudowy. Zgodnie z art. 10 ust. 5 u.p.z.p., dokonując bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę, kolejno:

1) formułuje się, na podstawie analiz ekonomicznych, środowiskowych, społecznych, prognoz demograficznych oraz możliwości finansowych gminy, o których mowa w ust. 1 pkt 7 lit. a-c, maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę, wyrażone w ilości powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy;

2) szacuje się chłonność, położonych na terenie gminy, obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej w granicach jednostki osadniczej w rozumieniu art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 2003 r. o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych, rozumianą jako możliwość lokalizowania na tych obszarach nowej zabudowy, wyrażoną w powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy;

3) szacuje się chłonność, położonych na terenie gminy, obszarów przeznaczonych w planach miejscowych pod zabudowę, innych niż wymienione w pkt 2, rozumianą jako możliwość lokalizowania na tych obszarach nowej zabudowy, wyrażoną w powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy;

4) porównuje się maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę, o którym mowa w pkt 1, oraz sumę powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy, o której mowa w pkt 2 i 3, a następnie, gdy maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę, o którym mowa w pkt 1:

a) nie przekracza sumy powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy – nie przewiduje się lokalizacji nowej zabudowy poza obszarami, o których mowa w pkt 2 i 3,

b) przekracza sumę powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy – bilans terenów pod zabudowę uzupełnia się o różnicę tych wielkości wyrażoną w powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy, i przewiduje się lokalizację nowej zabudowy poza obszarami, o których mowa w pkt 2 i 3, maksymalnie w ilości wynikającej z uzupełnionego bilansu;

5) określa się:

a) możliwości finansowania przez gminę wykonania sieci komunikacyjnych i infrastruktury technicznej oraz społecznej, służących realizacji zadań własnych gminy,

b) potrzeby inwestycyjne gminy wynikające z konieczności realizacji zadań własnych, związane z lokalizacją nowej zabudowy na obszarach, o których mowa w pkt 2 i 3, oraz w przypadku, o którym mowa w pkt 4 lit. a, poza tymi obszarami;

6) w przypadku gdy potrzeby inwestycyjne, o których mowa w pkt 5 lit. b, przekraczają możliwości finansowania, o których mowa w pkt 5 lit. a, dokonuje się zmian w celu dostosowania zapotrzebowania na nową zabudowę do możliwości finansowania przez gminę wykonania sieci komunikacyjnej i infrastruktury technicznej oraz społecznej.

Działania, o których mowa w cytowanym art. 10 ust. 5 u.p.z.p. mogą wymagać powtórzenia, na zasadzie analizy wariantów lub realizacji procesu iteracyjnego, oraz powtórzenia wszystkich lub części z nich, także w połączeniu z innymi czynnościami przeprowadzanymi w ramach prac nad projektem studium (art. 10 ust. 6 u.p.z.p.). Określając zapotrzebowanie na nową zabudowę, o którym mowa w ust. 5 pkt 1, bierze się pod uwagę: (1) perspektywę nie dłuższą niż 30 lat; (2) niepewność procesów rozwojowych wyrażającą się możliwością zwiększenia zapotrzebowania w stosunku do wyników analiz nie więcej niż o 30% (art. 10 ust. 7 u.p.z.p.).

Dokonując ww. bilansu porównuje się maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę oraz sumę powierzchni użytkowej zabudowy możliwej do zlokalizowania na obszarach o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej w granicach jednostki osadniczej i obszarach przeznaczonych w planach miejscowych pod zabudowę poza tymi jednostkami, w podziale na funkcje zabudowy, a następnie, gdy maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę:

- nie przekracza sumy powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy - nie przewiduje się lokalizacji nowej zabudowy poza obszarami o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej w granicach jednostki osadniczej i przeznaczonymi w planach miejscowych pod zabudowę nie zaliczanymi do wspomnianych wcześniej jednostek,

- przekracza sumę powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy - bilans terenów pod zabudowę uzupełnia się o różnicę tych wielkości wyrażoną w powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy, i

przewiduje się lokalizację nowej zabudowy poza ww. obszarami, maksymalnie w ilości wynikającej z uzupełnionego bilansu.

Przez obszary o w pełni wykształconej strukturze funkcjonalno-przestrzennej rozumieć bowiem należy obszary zurbanizowane, w których struktura przestrzenna, ciągi komunikacyjne i wyposażenie w sieci infrastruktury technicznej oraz infrastruktura społeczna zostały zrealizowane w takim zakresie, że zlokalizowanie na tych obszarach nowej zabudowy nie wymaga istotnych nowych inwestycji infrastrukturalnych (np. budowy nowych dróg czy szkół, zwielokrotnienia przepustowości istniejących sieci uzbrojenia). Biorąc pod uwagę powyższe nie sposób uznać, że wszystkie tereny, na których w studium dopuszczono zabudowę spełniają te kryteria.

Bilans terenów w niniejszej sprawie został sporządzony w logiczny sposób, jednak nie wynika z niego, czy organ dokonując go ocenił, czy wszystkie tereny, na których dopuszczono zabudowę w studium spełniają kryterium obszaru o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno - przestrzennej. Brak jest analizy, oceniającej to kryterium. Ze sporządzonego bilansu nie można wywnioskować jakie tereny i na podstawie jakich przesłanek są lub nie są uznane za obszary o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno - przestrzennej. W odpowiedzi na skargę organ wskazał, że w ramach sporządzonego bilansu został wykonany podział na funkcje i obręby geodezyjne wraz ze wskazaniem terenów znajdujących się w ramach opracowanych planów zagospodarowania przestrzennego oraz poza nimi (punkt nr 2 bilansu), jednak Sąd wskazuje, że punkt nr 2 bilansu dotyczy analizy społecznej. Sąd wskazuje, że przedmiotowy bilans określa m.in. chłonność terenów oraz maksymalne zapotrzebowanie na nową zabudowę, jednak brak w nim odniesienia i szczegółowej analizy występowania obszarów o w pełni wykształconej strukturze funkcjonalno-przestrzennej.

Biorąc powyższe pod uwagę Sąd wskazuje, że ewentualne sporządzenie, wymaganego przy opracowywaniu studium, bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę, w rozumieniu art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. d u.p.z.p., niezgodnie z zasadami określonymi w art. 10 ust. 5 u.p.z.p. w sposób wadliwy i bez dostatecznego oparcia w wynikach przeprowadzonych analiz i bez szczegółowego określenia występowania obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej w granicach jednostki osadniczej i obszarów przeznaczonych w planach miejscowych pod zabudowę poza tymi jednostkami, w podziale na funkcje zabudowy – będzie

miało swoje bezpośrednie przełożenie na wadliwość treści opracowywanego studium, wyrażającą się bądź to w błędnym przeznaczeniu (w sytuacji braku obiektywnej potrzeby), bądź w nieprzeznaczeniu (wbrew istniejącym obiektywnie potrzebom), określonych terenów na cele nowej zabudowy. W konsekwencji oparcie w takim przypadku treści studium na wadliwie sporządzonym bilansie terenów przeznaczonych pod zabudowę musi być uznane za istotne naruszenie zasad sporządzania studium w rozumieniu art. 28 ust. 1 u.p.z.p. (por. wyroki WSA w Poznaniu z 23.02.2017 i 30.03.2017, sygn. akt IV SA/Po 1051/16, IV SA/Po 956/16, dostępne pod adresem: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/>).

Dodatkowo należy wskazać, że organ w odpowiedzi na skargę sam przyznał częściową zasadność zarzutów nr 3 i 4.

Powyższe rozważania i mnogość uchybień prowadzą do niespornego wniosku, że zaskarżona Uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem przepisów, w rozumieniu art. 28 ust. 1 u.p.z.p., przy czym, w ocenie Sądu, owa wadliwość dotyczy całej uchwały nr XXXVI 1/242/2018 Rady Miejskiej Ostrzeszów z dnia 11 stycznia 2018 roku w sprawie uchwalenia zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta i Gminy Ostrzeszów.

Z tych względów Sąd, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., stwierdził nieważność zaskarżonej Uchwały w całości (pkt 1 sentencji wyroku), mając na uwadze, że nie upłynął jeszcze roczny termin, o którym mowa w art. 94 ust. 1 u.s.g.

O kosztach postępowania (pkt 2 sentencji wyroku) Sąd orzekł na podstawie art. 200 i art. 205 § 2 p.p.s.a. w zw. z § 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. z 2018 r. poz. 265), w wysokości 480 zł.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem
E. Stawicka
Ewa Stawicka
Sekretarz sądowy