

**UCHWAŁA NR XXXI/478/17
RADY MIEJSKIEJ W NYSIE**

z dnia 14 stycznia 2017 r.

w sprawie udzielenia odpowiedzi na skargę Wojewody Opolskiego na uchwałę nr XV/217/15 Rady Miejskiej w Nysie z dnia 22 grudnia 2015 r. w sprawie uchwalenia zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Nysa

Na podstawie art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446 i 1579), w związku z art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2016 r. poz. 718, 846, 996, 2103 i 2261) Rada Miejska w Nysie uchwała, co następuje:

§ 1. Udzielić odpowiedzi na skargę Wojewody Opolskiego na uchwałę nr XV/217/15 Rady Miejskiej w Nysie z dnia 22 grudnia 2015 r. w sprawie uchwalenia zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Nysa - w brzmieniu określonym w załączniku do uchwały.

§ 2. Wykonanie uchwały powierza się Burmistrzowi Nysy.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

PRZEWODNICZĄCY
RADY

Paweł Nakoneczny

Załącznik do Uchwały Nr XXXI/478/17
Rady Miejskiej w Nysie
z dnia 14 stycznia 2017 r.

**Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Opolu
ul. Kośnego 70
45-372 Opole**

Strona skarżąca: Wojewoda Opolski

Strona przeciwna: Gmina Nysa - Rada Miejska w Nysie
ul. Kolejowa 15
48-300 Nysa

Sygn. akt Wydz. II/Og 193/16

Odpowiedź na skargę

Wojewody Opolskiego

**na uchwałę nr XV/217/15 Rady Miejskiej w Nysie z dnia 22 grudnia 2015 r. w sprawie
uchwalenia zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego
gminy Nysa**

W odpowiedzi na skargę strona przeciwna wnosi o:

- 1) oddalenie skargi,
- 2) zasądzenie od strony skarżącej na rzecz strony przeciwnej kosztów postępowania wg norm przepisanych.

Nadto strona przeciwna wnosi o wydanie postanowienia o odmowie wstrzymania zaskarżonej uchwały.

UZASADNIENIE

W dniu 2 stycznia 2017 r. do strony przeciwnej wpłynęła, datowana na dzień 22 grudnia 2016 r., skarga Wojewody Opolskiego na uchwałę nr XV/217/15 Rady Miejskiej w Nysie z dnia 22 grudnia 2015 r. w sprawie uchwalenia zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Nysa, w której skarżący domaga się stwierdzenia jej nieważności w całości, ewentualnie orzeczenia o niezgodności z prawem zaskarżonej uchwały w całości. Jednocześnie w skardze zawarto wnioski o wstrzymanie wykonania zaskarżonej uchwały, z powołaniem się na przepis art. 61 § 3 ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2016 r. poz. 718, ze zm.). Skarga została przekazana stronie przeciwnej przez Wojewódzki Sąd

Administracyjny w Opolu, albowiem wbrew dyspozycji art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, zwanej również dalej w skrócie p.p.s.a., skarżący nie wniósł skargi za pośrednictwem organu, ale przesłał ją bezpośrednio do sądu administracyjnego.

Odnosząc się do wniosku skarżącego o wstrzymanie wykonania zaskarżonej uchwały strona przeciwna podnosi, iż wniosek ten nie powinien zostać uwzględniony. Stosownie do art. 61 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Sąd może na wniosek skarżącego wstrzymać wykonanie zaskarżonego aktu, jeżeli w wyniku jego wykonania zachodzi niebezpieczeństwo wyrządzenia znacznej szkody lub spowodowania trudnych do odwrócenia skutków. Tymczasem w świetle ugruntowanego już orzecznictwa sądów administracyjnych studium, jako akt niebędący aktem prawa miejscowego, nie nadaje się do wykonania, zaś przedmiotem udzielenia ochrony tymczasowej, w rozumieniu art. 61 § 3 p.p.s.a., mogą być jedynie takie akty lub czynności, które nadają się do wykonania. Przez pojęcie wykonania aktu administracyjnego należy rozumieć spowodowanie w sposób dobrowolny lub doprowadzenie w trybie przymusu państwowego (egzekucji) do takiego stanu rzeczy, który jest zgodny z rozstrzygnięciem zawartym w danym akcie. Wykonaniu podlegać mogą jedynie akty administracyjne, z którymi wiąże się dla strony obowiązek określonego działania, zaniechania lub nakaz znoszenia zachowania innych podmiotów (por. postanowienie NSA z dnia 15 listopada 2011 r., sygn. akt II OZ 1086/11; postanowienie NSA z dnia 22 czerwca 2010 r., sygn. akt II OSK 676/10). Zgodnie z bogatym w tym zakresie orzecznictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego należy wskazać, że uchwała w przedmiocie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego nie nadaje się do wykonania, a co za tym idzie nie może stanowić przedmiotu ochrony tymczasowej (postanowienie NSA z dnia 9 września 2016 r., sygn. akt II OZ 873/16; z dnia 22 stycznia 2016 r. sygn. akt. II OZ 45/16; z dnia 14.10.2015 r., sygn. akt II OZ 958/15). W orzecznictwie wskazuje się, że zgodnie z art. 9 ust. 5 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2016 r. poz. 778, ze zm.), zwanej dalej u.p.z.p., studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy nie jest aktem prawa miejscowego, a co za tym idzie nie jest aktem prawa powszechnie obowiązującego. Uchwała taka jedynie inicjuje proces planistyczny na terenie danej gminy, jest pierwszym z etapów procedury planistycznej, w wyniku której uchwalany jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego będący aktem prawa miejscowego. A zatem sama możliwość wszczęcia lub wszczęcie procedury w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, którego treść, stosownie do treści art. 9 ust. 4 u.p.z.p., zdeterminowana jest treścią obowiązującego studium, nie rodzi skutków, o których mowa w art. 61 § 3 p.p.s.a. Bezpośrednie skutki mogą bowiem wystąpić jedynie wskutek wejścia w życie planu miejscowego (por. postanowienia NSA z 30 września 2009 r., sygn. akt II OZ 803/09, z dnia 25 kwietnia 2007 r., sygn. akt II OZ 359/07, czy z dnia 7 grudnia 2007 r., sygn. akt II OZ 1267/07, dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych o adresie: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/>). Brak jest więc bezpośrednich skutków uchwalenia studium bądź jego zmiany, które należałoby oceniać w kategorii przesłanek zastosowania w niniejszej sprawie art. 61 § 3 p.p.s.a.

Wnosząc o oddalenie skargi wniesionej przez Wojewodę Opolskiego strona przeciwna w pierwszej kolejności podnosi, iż nie zasługuje na uwzględnienie żądanie stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały w całości. W świetle art. 94 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446, ze zm.) nie stwierdza się nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy po upływie jednego roku od dnia ich podjęcia, chyba że uchybiono obowiązkowi przedłożenia uchwały lub zarządzenia w terminie określonym w art. 90 ust. 1, albo jeżeli są one aktem prawa miejscowego. Stosownie zaś do art. 94 ust. 2 jeżeli nie stwierdzono nieważności uchwały lub zarządzenia z powodu upływu terminu określonego w ust. 1, a istnieją przesłanki stwierdzenia nieważności, sąd administracyjny orzeka o ich niezgodności z prawem. Uchwała lub zarządzenie tracą moc prawną z dniem orzeczenia o ich niezgodności z prawem. W odniesieniu do studium lub jego

zmiany, które to akty – co jest bezsporne – nie należą do kategorii aktów prawa miejscowego, możliwość stwierdzenia ich nieważności istnieje zatem, w świetle powyższego przepisu, jedynie w terminie do jednego roku od daty podjęcia uchwały o uchwaleniu studium lub jego zmianie. Jak wyżej wskazano w przypadku orzekania po upływie roku od daty uchwalenia studium sąd administracyjny może jedynie orzec o jego niezgodności z prawem (art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, w związku z art. 94 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym), co powoduje, że uchwała taka traci moc prawną z dniem orzeczenia o jej niezgodności z prawem. Zachodzi więc różnica pomiędzy orzeczeniem o stwierdzeniu nieważności aktu organu gminy, a orzeczeniem o niezgodności aktu organu gminy z prawem w zakresie ich oddziaływania na byt prawny uchwały lub zarządzenia organu gminy. Stwierdzenie nieważności uchwały organu gminy uchyla moc wiążącą aktu od chwili jego podjęcia (*ex tunc*), natomiast orzeczenie o niezgodności uchwały z prawem pozbawia akt organu gminy mocy wiążącej dopiero od daty orzeczenia (*ex nunc*). Trzeba w tym miejscu dodać, że przez orzeczenie należy rozumieć orzeczenie prawomocne, a więc przez dzień orzeczenia o niezgodności z prawem – dzień uprawomocnienia się orzeczenia sądu administracyjnego. Jak bowiem wskazuje się w doktrynie chodzi tutaj nie o dzień podjęcia orzeczenia, ale o datę uprawomocnienia się orzeczenia sądu (do czasu upływu terminu wniesienia kasacji, a w razie jej wniesienia - do czasu jej odrzucenia albo merytorycznego rozpatrzenia - wyrok WSA nie jest prawomocny, tym samym zaś nie może wywoływać skutków prawnych) – por. A. Matan w „Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz”, pod red. B. Dolnickiego, Wolters Kluwer 2016. W wypadku wydania orzeczenia o niezgodności uchwały lub zarządzenia organu gminy z prawem, akt organu gminy wywiera zatem skutki prawne aż do daty pozbawienia go mocy. Różnica między stwierdzeniem nieważności uchwały, a stwierdzeniem jej niezgodności z prawem jest taka, że w tym ostatnim przypadku uchwała zachowuje moc prawną do czasu stwierdzenia jej niezgodności z prawem i wszystkie czynności prawne dokonane na jej podstawie odnoszą wynikające z niej skutki (por. Chmielnicki Paweł (red.), „Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz”, LexisNexis 2013).

Przechodząc do merytorycznego odniesienia się do zarzutów skargi, wnosząc o jej oddalenie, skargi strona przeciwna podnosi, iż wbrew zarzutom skarżącego brak jest podstaw do przyjęcia, iż zaskarżona uchwała narusza wskazane w skardze przepisy prawa, zwłaszcza w sposób istotny.

Odnosząc się do poszczególnych zarzutów skargi strona przeciwna stoi na stanowisku, iż nie nastąpiło istotne naruszenie trybu sporządzania studium, tj. art. 11 pkt 11 i 12 u.p.z.p. poprzez wprowadzenie zmian w projekcie zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Nysa - wprowadzenie zapisów dotyczących wskaźników zagospodarowania terenu, w tym wskaźnika intensywności zabudowy dla terenu UC, bez ponownego wyłożenia projektu zmiany Studium do publicznego wglądu oraz bez zorganizowania w tym czasie dyskusji publicznej nad przyjętymi w tym projekcie studium rozwiązaniami. Należy stwierdzić, że w przypadku sporządzania przedmiotowej zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Nysa nie nastąpiło istotne naruszenie trybu sporządzania, gdyż została zachowana sekwencja czynności określonych w art. 11 u.p.z.p. Powołać tu należy orzeczenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 20 lutego 2013 r. (sygn. akt II SA/Bk 856/12), zgodnie z którym nieprzeprowadzenie wymaganej w pełnym zakresie procedury planistycznej stanowi istotne naruszenie trybu sporządzania planu. Naruszenie to występuje w wypadku niezachowania wymaganej prawem sekwencji czynności proceduralnych. Powyższe stanowisko odnosi się jednakże do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który niewątpliwie stanowi akt prawa miejscowego, nie zaś do studium, które jest jedynie aktem kierownictwa wewnętrznego.

Ponadto wyjaśnia się, że w dniu 18 listopada 2015 r., na mocy ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz. U. poz. 1777, ze zm.), bez przepisów przejściowych, weszła w życie zmiana ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, na mocy której ustawodawca zobowiązał organ sporządzający studium do określenia również kierunków i wskaźników dotyczących zagospodarowania oraz użytkowania terenów. W związku z powyższym wprowadzono parametr

„intensywność zabudowy” jako dodatkowa wytyczna dla nowej zabudowy. Ustalenie maksymalnego wskaźnika intensywności zabudowy dla obiektów wielkopowierzchniowych stanowi dodatkowy parametr zabezpieczający ten teren przed nadmiernym zabudowaniem. Określenie maksymalnej intensywności zabudowy nie stanowi przekroczenia kompetencji, nie narusza ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a tym bardziej nie pogarsza jakości projektowanej przestrzeni. Zwraca się uwagę, że bez wprowadzenia niniejszego wskaźnika byłaby możliwa realizacja każdej formy i wysokości obiektu wielkopowierzchniowego, a w momencie jego wprowadzenia obszar objęty zmianą został zabezpieczony przed zbytnim zainwestowaniem.

„Zgodnie z utrwaloną wykładnią Trybunału Konstytucyjnego, nieuregulowanie przez prawodawcę kwestii przejściowych, pozwalających na stosowanie dotychczasowych przepisów do postępowań wszczętych przed dniem wejścia w życie zmian ustawowych, oznacza zastosowanie zasady działania nowego prawa wprost. W związku z tym wymogi stawiane studium w zmodyfikowanych przepisach obowiązują również w przypadku postępowań wszczętych i nie zakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy. Inaczej mówiąc, że jeżeli w dniu 18 listopada 2015 roku toczyło się postępowanie w przedmiocie uchwalenia bądź zmiany studium, to należy projekt dokumentu dostosować do nowych wymogów” (por. źródło: <https://www.mir.gov.pl/strony/zadania/polityka-rozwoju-kraju/rewitalizacja/>). Mając na uwadze powyższe, w odniesieniu do stanu faktycznego, uzasadnione jest twierdzenie, że zmodyfikowane regulacje u.p.z.p. winny być respektowane w trakcie trwającej procedury zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Nysa.

Podnieść nadto należy, iż wprowadzenie zmian do projektu studium, po jego wyłożeniu do publicznego wglądu, nie wywołuje potrzeby ponowienia czynności wymienionych w art. 11, gdyż w odniesieniu do trybu uchwalania studium brak jest odpowiednika pkt 13 art. 17 u.p.z.p., który przewiduje powtórzenie tych czynności. Jak wynika z wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 13 grudnia 2012 r. (sygn. akt II SA/OI 1320/12) cyt. „(...) *studium jest aktem kierownictwa wewnętrznego, a zatem procedura jego uchwalania nie wymaga wprowadzania takich gwarancji, jakie są uzasadnione w procedurze uchwalania aktu prawa miejscowego. Istotą studium jest jedynie określenie polityki przestrzennej gminy, w tym lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego (art. 9 ust. 1 ustawy), a nie tworzenie norm prawnych powszechnie obowiązujących. Ze względu na wewnętrzny charakter studium wystarczającą gwarancją zapewnienia w procedurze planistycznej czynnika społecznego jest umożliwienie składania wniosków i uwag do projektu studium oraz udział w dyskusji publicznej bez konieczności ponawiania czynności planistycznych (por. wyrok NSA z 21 października 2011r., II OSK 1589/11, wyrok WSA w Krakowie z dnia 20 grudnia 2010r., II SA/Kr 934/10)”. W związku z powyższym przyjąć należy, iż o ile celem sformalizowanej procedury planistycznej poprzedzającej uchwalenie planu miejscowego jest m.in. zagwarantowanie znajomości aktu planistycznego, którego treść normatywna, jako aktu prawa powszechnie obowiązującego, będzie kształtowała sposób wykonywania prawa własności nieruchomości (art. 6 ust. 1 ustawy), a także zagwarantowanie możliwości wpływu na treść przyszłego planu, o tyle istotą studium jest jedynie określenie polityki przestrzennej gminy, gdyż jak wynika z samej nazwy tego aktu planistycznego, jak również art. 10 ustawy regulującego treść tego aktu, studium gminne określa uwarunkowania (art. 10 ust. 1) oraz kierunki (art. 10 ust. 2) zagospodarowania przestrzennego gminy, nie wprowadzając norm powszechnie obowiązujących.*

Jednocześnie, odnosząc się do podniesionego w uzasadnieniu skargi zarzutu, iż projekt uchwały w sprawie zmiany Studium, w brzmieniu przedstawionym Radzie Miejskiej w Nysie do uchwalenia, nie był poddany odpowiedniej procedurze z art. 11 u.p.z.p., co w ocenie Wojewody Opolskiego stanowi o istotnym naruszeniu procedury sporządzania studium, w kontekście argumentacji skarżącego opartej w tym zakresie m.in. na szeroko zacytowanym poglądzie wyrażonym w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 5 września 2007 r., sygn. akt IV SA/Wa 434/07, strona przeciwna podnosi, iż wskazany wyrok został następnie uchylony przez Naczelny Sąd Administracyjny

w Warszawie wyrokiem z dnia 26 lutego 2008 r., sygn. akt II OSK 1765/07, a w wyniku ponownego rozpoznania sprawy Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 20 czerwca 2008r. sygn. akt IV SA/Wa 789/08 ostatecznie skargę na uchwałę w sprawie zmiany studium oddalił, uznając, że brak jest przesłanek do stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały. Przede wszystkim jednak zauważyć wypada, że w istocie u.p.z.p. w odniesieniu do studium nie przewiduje wymogu ponawiania czynności planistycznych, w tym ponownego wykładania projektu studium do publicznego wglądu. Ustawodawca regulując procedurę uchwalania studium (zmiany studium) nie zamieścił odpowiednika art. 19 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, z którego wynika, że w razie stwierdzenia konieczności dokonania zmian w przedstawionym do uchwalenia projekcie planu miejscowego, w tym także w wyniku uwzględnienia uwag do projektu planu – ponawia się czynności wynikające z procedury uchwalania planu miejscowego opisane w art. 17 ww. ustawy, w zakresie niezbędnym do dokonania tych zmian. Tym samym należy stwierdzić, że co do zasady zmiana projektu studium, w tym w wyniku uwzględnienia uwag dotyczących tego projektu, nie wywołuje potrzeby ponowienia czynności wymienionych w art. 11 u.p.z.p. O ewentualnej potrzebie ponownego wyłożenia projektu uchwały w sprawie studium można byłoby mówić wówczas, gdyby wprowadzana do projektu zmiana miała charakter istotny, tj. gdyby miało dojść do zasadniczej zmiany rozwiązań przyjętych w projekcie, postanowienia przedkładanego do uchwalenia studium różniły się istotnie od pierwotnego, wyłożonego do publicznego wglądu, projektu studium albo gdyby w istotny sposób ulegało zmianie przeznaczenie określonego terenu, a wprowadzona do studium zmiana nie uwzględniała dotychczasowego przeznaczenia. Zatem tylko wówczas powinno się odesłać uchwałę w sprawie zmiany studium do ponowienia czynności planistycznych, gdyby miało dojść do istotnej zmiany treści projektu zmiany studium, dezawuuującej wcześniejsze ustalenia tego aktu planistycznego. W niniejszej sprawie taka sytuacja nie miała jednak miejsca. W tym miejscu strona przeciwna wskazuje, iż w jednej ze spraw rozpatrywanych przez Naczelny Sąd Administracyjny, w której zgłoszono zarzut analogiczny do podniesionego przez Wojewodę Opolskiego w niniejszej sprawie (zarzut naruszenia przepisu art. 11 pkt 11 i 12 u.p.z.p. polegający na dokonaniu zmian w treści studium w zakresie, w jakim nie wynikały one ze zgłoszonych uwag, a zatem zmian dokonanych jako autopoprawki organu) Naczelny Sąd Administracyjny nie podzielił poglądu, jakoby miało to stanowić istotne naruszenie prawa i uznał, że „(...) dokonanie zmian w projekcie studium wynikających z uwzględnienia wniesionych uwag, których zakres mógł implikować przyjęcie dodatkowych korekt, nie wiązało się z obowiązkiem ponownego wyłożenia projektu studium do publicznego wglądu” (wyrok NSA z dnia 3 lipca 2007 r., sygn. akt II OSK 936/12).

W ocenie Gminy Nysa nie nastąpiło również zarzucane w skardze istotne naruszenie zasad sporządzania studium polegające na pozbawieniu udziału społeczeństwa w pracach nad Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, poprzez wprowadzenie zmiany w zapisach projektu zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Nysa po wyłożeniu projektu zmiany Studium do publicznego wglądu. W tym miejscu należy podnieść, iż Wojewoda Opolski błędnie wskazał w tym zakresie na naruszenie art. 2 pkt 11 u.p.z.p., który to przepis ustanawia definicję „terenu zamkniętego”, a ewentualnie skarżącemu mogło chodzić o zarzut naruszenia art. 1 ust. 2 pkt 11 u.p.z.p. Należy jednak zauważyć, iż tak jak wspomniano powyżej, w części dotyczącej istotnego naruszenia trybu sporządzania studium, nie mamy do czynienia z istotnym naruszeniem zasad sporządzania studium, gdyż została zachowana sekwencja czynności określonych w art. 11 u.p.z.p. Należy zwrócić uwagę, że projekt studium w trakcie procedowania może podlegać zmianom. W wyniku uzyskanych wniosków (w wyznaczonym terminie wpłynął jedynie 1 wniosek), opinii i uzgodnień od wszystkich instytucji, w projekcie zmiany przedmiotowego Studium przyjęto rozwiązania dopuszczające możliwość zagospodarowania tego obszaru jako teren zabudowy usługowo – handlowo – mieszkaniowej (MWU), tak jak było to w poprzednim dokumencie oraz rozszerzono możliwość zagospodarowania o obiekt handlowy o powierzchni sprzedaży powyżej 2000m² (UC). Tak sporządzony projekt został poddany konsultacjom społecznym podczas wyłożenia do publicznego

wglądu w dniach od 28 października 2015 r. do 18 listopada 2015 r. oraz podczas dyskusji publicznej w dniu 16 listopada 2015 r. Należy podkreślić, że w wyznaczonym w obwieszczeniu i ogłoszeniu terminie, tj. do 9 grudnia 2015 r., nie wpłynęła żadna uwaga. Z powyższego wynika, że udział społeczeństwa w pracach nad zmianą Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Nysa został zapewniony dwukrotnie. Na etapie zbierania wniosków i wyłożenia do publicznego wglądu (w trakcie którego odbyła się również dyskusja publiczna). Należy zauważyć, że społeczeństwo miało pełną możliwość udziału w procedurze planistycznej. Dodatkowo należy wyjaśnić, że wprowadzony wskaźnik intensywności, będący konsekwencją zmian wprowadzonych w u.p.z.p. ustawą o rewitalizacji, nie stanowi istotnej zmiany sposobu zagospodarowania przedmiotowego terenu, jedynie stanowi wytyczną dla przyszłego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Z kolei w odniesieniu do zarzutu istotnego naruszenia art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. d i ust. 5-7 u.p.z.p., polegającego zdaniem strony skarżącej na braku sporządzenia i uwzględnienia w podejmowanej uchwale w przedmiocie zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Nysa bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę, strona przeciwna stoi na stanowisku, że naruszenie to nie miało miejsca. Podkreśla się, że niniejsza zmiana Studium została opracowana nie dla całej gminy w jej granicach administracyjnych, a dla niewielkiego fragmentu miasta o powierzchni ok. 1,5 ha, położonego w centralnej części dzielnicy Śródmieścia w Nysie, w obszarze 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 (Dz. U. Nr 166 poz. 1612, ze zm.) oraz objętym obowiązującym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego (uchwała Nr XVIII/296/03 Rady Miejskiej w Nysie z dnia 29 grudnia 2003 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru miejskiego gminy Nysa w rejonie ulic Wolności, Kolejowej, Józefa Bema i Piastowskiej). Wyjaśnia się, że w dokumentacji prac planistycznych, w wykazie materiałów sporządzonych na potrzeby niniejszej zmiany, odniesiono się do wszystkich niezbędnych nowelizacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wprowadzonych bez przepisów przejściowych z dniem 18 listopada 2015 r. Wskazano tam m.in., że cyt. „*Wprowadzenie możliwości lokalizacji obiektu wielkopowierzchniowego na przedmiotowych działkach, nie narusza bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę w gminie, gdyż do tej pory zarówno w obowiązującym Studium jak i miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego w rejonie ulic Wolności, Kolejowej, Józefa Bema i Piastowskiej (zatwierdzonego uchwałą Rady Miejskiej w Nysie Nr XVIII/296/03 z dnia 29 grudnia 2003 r.) teren ten przeznaczony był pod zabudowę*”. Dodatkowo podkreśla się, że ustawodawca nie określił w jaki sposób i w jakiej formie uwzględnia się bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę i czy bilans ma być elementem samego studium. Ww. wykaz zawarty w dokumentacji prac planistycznych niniejszej zmiany Studium, ustosunkowuje się do wymaganych analiz i bilansu.

Ponadto należy dodać, że zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 5 października 2016 r. (sygn. akt II SA/Wr 340/16), dotyczącym zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, w przypadku zmiany studium jedynie dla części obszaru, należy ocenić czy istnieje konieczność sporządzenia bilansu poprzez odniesienie do stanu faktycznego. „(...) Zdaniem sądu, wprawdzie co do zasady należy przyjąć, że zmiana studium wymaga, aby uwzględnić w pełni zmiany normatywne, w tym analizę uwarunkowań w zakresie potrzeb i możliwości rozwoju gminy (art. 10 ust. 1 pkt 7 u.p.z.p.) jednakże w przypadku zmiany studium na części tylko terenu konieczność przeprowadzenia tejże wystąpi, o ile istnieją ku temu faktyczne powody w zakresie objętym zmianą. Dlatego też wskazując na powyższe wywody, sąd nie podziela poglądu organu nadzoru, że ponieważ pierwotna treść studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Trzebnica nie była powiązana z dokonany bilansem terenów przeznaczonych

pod zabudowę, to przy obecnie uchwalanej zmianie występuje konieczność przeprowadzania bilansu.(...)”.

Odnosząc się do kolejnego zarzutu istotnego naruszenia art. 10 ust. 2 pkt 1 lit. b u.p.z.p., poprzez określenie wskaźników zagospodarowania terenu, w tym wskaźnika intensywności zabudowy, dla terenu UC przy braku sporządzonego bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę, o którym mowa w art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. d u.p.z.p., który winien zostać uwzględniony przy określaniu ww. wskaźników, wyjaśnić należy, iż podobnie jak w wyżej przytoczonym wyroku, wszelkie działania należy dostosować do stanu faktycznego. W związku z powyższym obszar objęty zmianą Studium został szczegółowo przeanalizowany. W wyniku tych analiz stwierdzono, iż na przedmiotowym obszarze obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (uchwała Nr XVIII/296/03 Rady Miejskiej w Nysie z dnia 29 grudnia 2003 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru miejskiego gminy Nysa w rejonie ulic Wolności, Kolejowej, Józefa Bema i Piastowskiej). Plan miejscowy, będący aktem prawa miejscowego, przedstawia prawny stan faktyczny tego obszaru i stanowił podstawę do określenia wskaźnika intensywności zabudowy dla nowo wprowadzonego terenu UC. Ustalenia obowiązującego planu, których analiza jest jednym z elementów bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę, zostały proporcjonalnie odniesione do opracowywanej zmiany. Przyjmując minimalną liczbę kondygnacji ustaloną w planie miejscowym – IV kondygnacje – na mniej więcej połowie obszaru objętego niniejszą zmianą Studium, oszacowano wskaźnik intensywności zabudowy o wartości 2. Należy przy tym podkreślić fakt, iż studium nie jest aktem prawa miejscowego, sam natomiast wskaźnik intensywności zabudowy stanowi wytyczną do dalszego projektowania, określa maksymalny gabaryt przestrzeni, bez zaburzania jej stanu faktycznego.

Z kolei w odniesieniu do zarzutu istotnego naruszenia art. 9 ust. 3a u.p.z.p. poprzez brak dokonania w części tekstowej i graficznej studium zmian w odniesieniu do wszystkich treści, które w wyniku wprowadzonej zmiany przestają być aktualne, Gmina Nysa wyjaśnia, że przystąpieniem do przedmiotowej zmiany Studium zostały objęte tylko działki nr 93/1, 93/2, 94/1 i 95/1 k.m. 15, obręb Śródmieście w Nysie. Przedmiotowa zmiana miała charakter punktowy i została zainicjowana wnioskiem właściciela działek nr 93/1, 94/1 i 95/1 o rozszerzenie pakietu dopuszczalnych przeznaczeń o obiekt wielkopowierzchniowy o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m². Powód zmiany został szczegółowo opisany w analizie zasadności przystąpienia do sporządzenia zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Nysa. Zaskarżona zmiana nie spowodowała żadnej zmiany treści, które w wyniku wprowadzonej zmiany studium przestałyby być aktualne. Ponadto strona skarżąca nie wskazuje, które to elementy nie zostały zaktualizowane, a zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 5 października 2016 r. (sygn. akt II SA/Wr 340/16) dotyczącym zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego: „(...) Organ nadzoru stwierdzając nieważność uchwały (...) wskazując jedynie na istnienie i brzmienie przepisu art. 9 ust. 3a u.p.z.p. w istocie nie dokonał analizy treści zaskarżonej uchwały w kontekście całości unormowań studium i nie wskazał, które konkretnie zapisy czy treści nie zostały zaktualizowane. Dodać jeszcze można, że stanowisko organu nadzoru w tej kwestii wynika z samej tylko interpretacji przepisu art. 10 ust. 1 pkt 7 u.p.z.p., bez uwzględnienia przepisu § 8 ust. 1 rozporządzenia. Ale jeżeli nawet by przyjąć, że mogłoby to być naruszenie prawa, to skoro organ doszedł do takiej oceny jedynie w następstwie interpretacji przepisów, to - w ocenie Sądu - i tak przesądza to o nieistotnym charakterze naruszenia prawa, a więc i w tym przypadku uniemożliwiającym stwierdzenie nieważności uchwały (...)”. Należy nadto dodać, że zgodnie z wyżej cytowanym wyrokiem nowelizacja art. 9 ust. 3a ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ma na celu przede wszystkim określenie działań we wstępnej fazie procesu planowania, w zależności od stanu faktycznego. Rada Miejska w Nysie podjęła uchwałę o przystąpieniu w taki sposób określając granice przystąpienia do sporządzenia zmiany Studium, aby nie naruszać aktualności całego dokumentu.

Ta konkretna zmiana punktowa Studium odnosi się jedynie do tych kilku działek i nie wpływa na dezaktualizację innych treści, nie będących przedmiotem zmiany.

Biorąc pod uwagę powyższe stwierdzić należy, iż w przedmiotowej sprawie brak jest podstaw do uznania, że w odniesieniu do zaskarżonej uchwały doszło do istotnego naruszenia zasad sporządzania studium czy też istotnego naruszenia trybu jego sporządzania, a tym samym nie zachodzi określona w art. 28 ust. 1 u.p.z.p. przesłanka stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub części, co powoduje, że nie ma również podstaw do wydania przez Sąd orzeczenia o niezgodności z prawem zaskarżonej uchwały, o którym mowa w art. 94 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym.

Mając na względzie powyższe strona przeciwna wnosi jak na wstępie.

W załączeniu:

- 1) uchwała nr XV/217//15 Rady Miejskiej w Nysie z dnia 22 grudnia 2015 r. w sprawie uchwalenia zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Nysa wraz z załącznikami oraz dokumentacją prac planistycznych,
- 2) odpis odpowiedzi na skargę.

Skargę wraz z kompletem załączników odesłano do Sądu za pismem nr AO.BR.0004.1.2017 z dnia 11 stycznia 2017 r.