



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 15 lipca 2015 r.

Poz. 3162

### WYROK NR II SA/WR 626/14 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 5 listopada 2014 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu  
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędzia NSA Halina Kremis

Sędziowie:

Sędzia WSA Ireneusz Dukiel (spr.)

Sędzia WSA Władysław Kulon

Protokolant

starszy sekretarz sądowy Anna Biłous

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 5 listopada 2014r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Miasta Bolesławiec

z dnia 26 lutego 2014 r. nr XLVIII/387/2014

w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu zlokalizowanego w kwartale ulic: Jeleniogórska, Podgórna, Zwycięstwa w Bolesławcu

- I. stwierdza nieważność § 3 pkt 1 we fragmencie „ZD”, § 5 pkt 8 i pkt 10, § 11, § 25, § 26 zaskarżonej uchwały oraz załącznika nr 1 tej uchwały w zakresie terenów E-ZD1 i E-ZP1;**
- II. stwierdza, że zaskarżona uchwała w zakresie opisanym w punkcie pierwszym wyroku nie podlega wykonaniu;**
- III. zasądza od Gminy Miejskiej Bolesławiec na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240 zł (słownie: dwieście czterdzieści zł) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.**

## Uzasadnienie

Rada miasta Bolesławiec na sesji w dniu 26 lutego 2014 r. podjęła uchwałę nr XLVIII/387/2014 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu zlokalizowanego w kwartale ulic: Jeleniogórska, Podgórna, Zwycięstwa w Bolesławcu.

Wojewoda Dolnośląski, powołując się na art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 594, dalej w skrócie u.s.g.) i art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.jedn. Dz. U. z 2012 r. poz. 270, dalej w skrócie u.p.p.s.a.), wniósł skargę na powyższą uchwałę planistyczną domagając się stwierdzenia jej nieważności w części dotyczącej § 3 pkt 1 we fragmencie „ZD”, § 5 pkt 8 i pkt 10, § 11, § 25 i § 26 oraz załącznika nr 1 w zakresie terenów E-ZD1 oraz E-ZP1 z uwagi na istotne naruszenie art. 28 ust. 1 w zw. z art. 20 ust. 1 i art. 9 ust. 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.jedn. Dz. U. z 2012 r., poz. 647 ze zm., zwanej dalej ustawą planistyczna lub w skrócie u.p.z.p.).

W uzasadnieniu organ nadzoru podniósł, iż w trakcie postępowania nadzorczego dotyczącego przedmiotowej uchwały ustalił, że teren oznaczony w planie symbolem E-ZP1, dla którego w § 25 ust. 1 uchwały ustalono przeznaczenie podstawowe „zieleń urządzona”, a przeznaczenie uzupełniające „urządzenia sportowo-rekreacyjne” w „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Bolesławiec” (dalej jako Studium) położony jest na obszarze oznaczonym symbolem U – usługi, co zgodnie z jego zapisami (str. 41 Studium) rozumie się teren, na którym zlokalizowano obiekty i urządzenia przeznaczone do sprzedaży towarów i świadczenia usług, o powierzchni sprzedaży nie przekraczającej 2000 m<sup>2</sup>, wraz z urządzeniami towarzyszącymi oraz zielenią. Z kolei jako przeznaczenie uzupełniające przewiduje się zabudowę jednorodzinną (MN), zabudowę wielorodzinną niską (MWn), zabudowę wielorodzinną średnią (MWs), zabudowę śródmiejską (MS), zabudowę mieszkaniowo-usługową (MU), usługi publiczne (UP), usługi oświaty (UO), usługi zdrowia (UZ), usługi sportu i rekreacji (US), wspólnoty wyznaniowe (UK) oraz obsługę komunikacji (KS).

Ponadto w zakresie terenu oznaczonego w planie symbolem E-ZD1 ustalono przeznaczenie podstawowe – ogrody działkowe, natomiast uzupełniające – urządzenia sportowo-rekreacyjne (§ 26 uchwały). Tymczasem z zapisów Studium teren ten położony jest na obszarze oznaczonym symbolem MWn – zabudowa wielorodzinną niską. Odnośnie terenów MWn, w Studium ustalono, że są to tereny na których zlokalizowano budynki wielorodzinne lub zespół takich budynków, wraz z urządzeniami towarzyszącymi oraz zielenią – dla zabudowy niskiej nie przekraczającej 3 kondygnacji naziemnych; zaś jako przeznaczenie uzupełniające przewiduje tereny zabudowy jednorodzinnej (MN), zabudowę śródmiejską (MS), usługi (U), usługi publiczne (UP), usługi oświaty (UO), usługi zdrowia (UZ), usługi sportu i rekreacji (US), wspólnoty wyznaniowe (UK), a także obsługę komunikacji (KS).

Wojewoda dokonując analizy zapisów kwestionowanej uchwały w zakresie dotyczącym ustalenia terenów E-ZP1 oraz E-ZD1 doszedł do wniosku, że w obu przypadkach ustalone przeznaczenie dla tych terenów nie odzwierciedla ustaleń Studium dla obszarów, na których zlokalizowane są przywołane tereny.

W związku ze stwierdzonymi rozbieżnościami, organ nadzoru, pismem z dnia 9 maja 2014 r. wystąpił do Przewodniczącego Rady Miasta Bolesławiec z wnioskiem o wyjaśnienie m.in. przyczyn ustalenia terenu ZD (ogrody działkowe) na terenie oznaczonym w Studium Miasta Bolesławiec symbolem MWn oraz ustalenia terenu ZP (zieleń urządzona) na terenie oznaczonym w Studium Miasta Bolesławiec symbolem U.

W odpowiedzi z dnia 19 maja 2014 r. Przewodniczący Rady Miasta Bolesławiec wyjaśnił, że w zakresie ustalenia terenów ZP i ZD (E-ZP1 oraz E-ZD1) przyjęte rozwiązanie planistyczne jest ustaleniem obowiązującym we wcześniejszym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uchwalonym uchwałą Nr VI/43/07 z dnia 14 marca 2007 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Bolesławiec – dla prawobrzeżnej części miasta, ograniczonej od południa i wschodu granicami administracyjnymi miasta Bolesławiec, od północy drogą krajową nr 4, od zachodu rzeką Bóbr; opublikowanego w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego z dnia 22 marca 2007 r. Nr 120, poz. 1607.

W ocenie organu nadzoru, z powyższym stanowiskiem Rady nie można się zgodzić, a wskazana argumentacja nie może stanowić uzasadnienia do wprowadzenia w planie rozwiązań planistycznych naruszających zapisy Studium.

W tym kontekście Wojewoda zwrócił uwagę, iż uchwałą w sprawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy rada gminy określa politykę przestrzenną gminy, w tym lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego, przy czym ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych (art. 9 ust. 4 ustawy planistycznej).

Wskazano, że studium jest formą realizacji obowiązku prowadzenia polityki przestrzennej przez samorządowe władze lokalne i jest nie tylko aktem określającym założenia lokalnej polityki przestrzennej, lecz zawiera ustalenia wiążące przy sporządzeniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Studium z założenia ma być aktem elastycznym, który jednak zawiera nieprzekraczalne ramy dla swobody planowania przestrzennego. Poprzez studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego władze gminy podejmują podstawowe ustalenia w zakresie polityki przestrzennej. W studium dokonuje się więc nie tylko kwalifikacji i przeznaczenia poszczególnych obszarów gminy, ale także określić zasad zagospodarowania poszczególnych obszarów. Stopień związania planu miejscowego ustaleniami studium uzależniony jest jednak od szczegółowości zapisów studium, co oznacza, że związenie to może być silniejsze lub słabsze. Stopień szczegółowości ustaleń studium zależy zatem od woli organu uchwalającego studium (tak Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku: z dnia 1 lipca 2010, sygn. akt II OSK 904/10; z dnia 27 września 2007, sygn. akt II OSK 1028/07; a także Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 21 maja 2014 r., sygn. akt II SA/Wr 112/14). Przepisy ustawy wyposażyły bowiem radę gminy zarówno w kompetencje do uchwalania studium, jak i miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zatem uchwałą w sprawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy rada dokonuje swoistego samoograniczenia w zakresie uchwalanych na jego podstawie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. To samoograniczenie może oczywiście za sprawą rady gminy ulegać stosownym zmianom umożliwiające realizację przedsięwzięć nieprzewidzianych w dotychczasowym jego brzmieniu lub też wprowadzającym korekty ustaleń zasad zagospodarowania określonych obszarów. Jednak może to nastąpić jedynie poprzez nowelizacje treści samego studium. Rozwiązanie to służy przede wszystkim temu, aby akt polityki planowania gminnego był rzeczywistym wyznacznikiem kierunków zagospodarowania przestrzennego. Postanowienia studium są dla organu sporządzającego plan wiążące (art. 9 ust. 4 u.p.z.p.), co oznacza, że zapisy planu nie mogą doprowadzić do modyfikacji kierunków zagospodarowania przewidzianego w studium lub też tego zagospodarowania wykluczyć.

W kontekście powyższego zauważono, że rada gminy posiadając kompetencję do kształtowania treści uchwały stanowiącej studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy może w niej zawrzeć zapisy, które umożliwiają w sposób elastyczny kształtowanie polityki przestrzennej na terenie gminy przy jednoczesnym zachowaniu nienaruszalności Studium. Wskazano, że w przypadku, gdy organy gminy uznają za zasadne czy też konieczne ustalenie sposobu zagospodarowania terenu naruszające treść obowiązującego studium, ustalenie to może nastąpić (jeśli jest zgodne z obowiązującym porządkiem, wyznaczanym przepisami prawa powszechnego), ale po uprzednim dokonaniu zmiany we właściwym fragmencie studium.

Podsumowując organ nadzoru wskazał, iż w jego przekonaniu regulacja dotycząca terenów E-ZP1 oraz E-ZD1 narusza w sposób istotny art. 28 ust. 1 w zw. z art. 20 ust. 1 i art. 9 ust. 4 u.p.z.p., co czyni zasadnym wniosek o stwierdzenie nieważności: § 25 i § 26 oraz ustaleń załącznika graficznego planu (załącznik Nr 1) w zakresie terenów oznaczonych symbolami E-ZP1 oraz E-ZD1.

Natomiast w konsekwencji powyższego, zasadnym jest również stwierdzenie nieważności: § 3 pkt 1 we fragmencie „ZD”, § 5 pkt 8 i pkt 10 oraz § 11 uchwały, jako regulacji bezpośrednio powiązanych i odnoszących się do ustalonych terenów E-ZP1 oraz E-ZD1, gdyż stwierdzenie nieważności § 25 i § 26 uchwały spowoduje bezprzedmiotowość powyżej przytoczonych przepisów planu miejscowego. Pozostawienie ich w obrocie prawnym będzie stało w sprzeczności z charakterem przepisów aktu prawa miejscowego, które winny być jasne, dookreślone i niebudzące jakichkolwiek wątpliwości interpretacyjnych.

### **Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:**

Zgodnie z art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269) i art. 3 § 2 pkt 5 u.p.p.s.a. sądy administracyjne właściwe są do badania zgodności z prawem zaskarżonych aktów prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego. Akty te są zgodne z prawem, jeżeli są zgodne z przepisami prawa materialnego i przepisami prawa procesowego. Stosownie do art. 147 u.p.p.s.a. sąd uwzględniając skargę na akt, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 5 u.p.p.s.a., stwierdza nieważność tej uchwały w całości lub w części.

Mając na względzie wskazane powyżej kryterium legalności Wojewódzki Sąd Administracyjny, po podaniu ocenie istniejących w sprawie okoliczności faktycznych i prawnych, podzielił w całości zarzuty i argumentację skargi złożonej przez organ nadzoru.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako akt prawa powszechnie obowiązującego musi spełniać wysokie wymagania stawiane tej kategorii aktów normatywnych oraz odpowiadać standardom legalności, dlatego też ustawodawca przyjął w art. 28 u.p.z.p., że 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 powyższymi przesłankami stwierdzenia nieważności uchwały koresponduje także art. 91 ust. 1 u.s.g. stanowiący, iż uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna.

Kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego należy do zadań własnych gminy (art. 3 u.p.z.p.). W planie miejscowym określa się obowiązkowo m.in. przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania (art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p.). Jednakże przyznana radzie gminy ww. kompetencja nie oznacza pełnej dowolności i musi być wykładana przez pryzmat obowiązującego prawa. Akt prawa miejscowego organu jednostki samorządu terytorialnego stanowiący jest na podstawie upoważnienia ustawowego i winien być sporządzany tak, by jego regulacja nie wykraczała poza jakiegokolwiek unormowania ustawowe, nie czyniła wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań ustawowych, a także by nie powtarzała kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych. Akt prawa miejscowego musi zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego. Przypomnieć należy, iż tylko w ustawie dozwolone jest ustalanie obowiązków i praw obywateli oraz określenie wyjątków władczej ingerencji w konstytucyjnie gwarantowane prawa i wolności obywateli. Również tylko w ustawie dopuszczalne jest określenie kompetencji organów administracji publicznej. Zakres upoważnienia winien być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę (art. 7 Konstytucji RP). Normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły co oznacza, że zakazane jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisy kompetencyjne oraz wyprowadzanie kompetencji w drodze analogii.

Odnosząc się do zarzutu skargi wskazać trzeba, iż przy uchwalaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego organy gminy zdeterminowane są koniecznością zachowanie zgodności postanowień miejscowego planu z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Wynika to z art. 9 ust. 4 u.p.z.p., stosownie do którego ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzeniu planów miejscowych oraz z art. 20 ust. 1 u.p.z.p., w myśl którego plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu jego zgodności z ustaleniami studium. Przy czym zgodność między treścią studium, a treścią planu miejscowego, to kontynuacja identyczności zasad zagospodarowania terenu ustalanych ogólnie w studium i podlegających sprecyzowaniu (doprecyzowaniu) w planie miejscowym. Plan miejscowy nie może wprowadzić zmian w zakresie kierunków zagospodarowania i zasad zagospodarowania, a jedynie doprecyzować te zasady i to w taki sposób, aby nie doprowadzić do ich zmiany lub modyfikacji. Studium z założenia ma być aktem elastycznym, który jednak zawiera nieprzekraczalne ramy dla swobody planowania przestrzennego. Studium nie ma, co prawda, mocy aktu powszechnie obowiązującego (nie jest aktem prawa miejscowego), lecz jako akt planistyczny określa politykę przestrzenną gminy i wiąże organy gminy przy sporządzeniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy wskazać należy, iż teren oznaczony w planie symbolem E-ZP1, dla którego w § 25 ust. 1 uchwały ustalono przeznaczenie podstawowe „zieleni urządzona”, a przeznaczenie uzupełniające „urządzenia sportowo-rekreacyjne” w „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Bolesławiec” (dalej jako Studium) położony jest na obszarze oznaczonym symbolem U – usługi, co zgodnie z jego zapisami (str. 41 Studium) rozumie się teren, na którym zlokalizowano obiekty i urządzenia przeznaczone do sprzedaży towarów i świadczenia usług, o powierzchni sprzedaży nie przekraczającej 2000 m<sup>2</sup>, wraz z urządzeniami towarzyszącymi oraz zielenią. Z kolei jako przeznaczenie uzupełniające przewiduje się zabudowę jednorodziną (MN), zabudowę wielorodzinną niską (MWn), zabudowę wielorodzinną średnią (MWs), zabudowę śródmiejską (MS), zabudowę mieszkaniowo-usługową (MU), usługi publiczne (UP), usługi oświaty (UO), usługi zdrowia (UZ), usługi sportu i rekreacji (US), wspólnoty wyznaniowe (UK) oraz obsługę komunikacji (KS).

Ponadto w zakresie terenu oznaczonego w planie symbolem E-ZD1 ustalono przeznaczenie podstawowe – ogrody działkowe, natomiast uzupełniające – urządzenia sportowo-rekreacyjne (§ 26 uchwały). Tymczasem z zapisów Studium teren ten położony jest na obszarze oznaczonym symbolem MWn – zabudowa wielorodzinną niską. Odnosnie terenów MWn, w Studium ustalono, że są to tereny na których zlokalizowano budynki wielorodzinne lub zespół takich budynków, wraz z urządzeniami towarzyszącymi oraz zielenią – dla zabudowy niskiej nie przekraczającej 3 kondygnacji naziemnych; zaś jako przeznaczenie uzupełniające przewiduje tereny zabudowy jednorodzinnej (MN), zabudowę śródmiejską (MS), usługi (U), usługi publiczne (UP), usługi oświa-

ty (UO), usługi zdrowia (UZ), usługi sportu i rekreacji (US), wspólnoty wyznaniowe (UK), a także obsługę komunikacji (KS).

Okoliczności powyższe są niesporne i przyznane w odpowiedzi na skargę przez organ planistyczny. Z prostego porównania ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z ustaleniami studium w zakresie przeznaczenia tego samego obszaru, wynika zatem, iż ustalenia obu aktów są ze sobą sprzeczne, czym w sposób istotny naruszono art. 28 ust. 1 w zw. z art. 20 ust. 1 i art. 9 ust. 4 u.p.z.p.

Rację ma też organ nadzoru twierdząc, iż konsekwencja stwierdzenia nieważności § 25 i § 26 zaskarżonej uchwały oraz ustaleń załącznika graficznego planu (załącznik nr 1) w zakresie terenów oznaczonych symbolami E-ZP1 oraz E-ZD1 jest konieczność stwierdzenia nieważności również zapisów § 3 pkt 1 we fragmencie „ZD”, § 5 pkt 8 i pkt 10 oraz § 11 uchwały, jako regulacji bezpośrednio powiązanych i odnoszących się do ustalonych terenów E-ZP1 oraz E-ZD, gdyż pozostawienie ich w obrocie prawnym będzie stało w sprzeczności z charakterem przepisów aktu prawa miejscowego, które winny być jasne, dookreślone i niebudzące jakichkolwiek wątpliwości interpretacyjnych.

Z tych względów, uznając stwierdzone naruszenia prawa za istotne, należało na podstawie art. 147 § 1 u.p.p.s.a. orzec jak w pkt I sentencji wyroku. Orzeczenie w przedmiocie wykonania zaskarżonej w części uchwały znajduje swoje uzasadnienie w brzmieniu art. 152 u.p.p.s.a., zaś rozstrzygnięcie o kosztach postępowania sądowego w art. 200 u.p.p.s.a.