



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 21 lipca 2015 r.

Poz. 3242

WYROK NR II SA/WR 61/15 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 25 lutego 2015 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędzia WSA Alicja Palus (spr.)

Sędziowie:

Sędzia WSA Mieczysław Górkiwicz

Sędzia NSA Halina Kremis

Protokolant:

Starszy asystent sędziego Katarzyna Grott

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 25 lutego 2015 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Gminy Radwanice

z dnia 14 maja 2014 r. nr XXIX/160/14

w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obrębu geodezyjnego Łagoszów Wielki

- I. stwierdza nieważność § 13 ust. 6 pkt 1 we fragmencie „m.in.”, § 13 ust. 6 pkt 3 we fragmencie „w uzasadnionych przypadkach dopuszcza się odstępstwo od ww. zasady”, § 16 ust. 1 pkt 2 lit. a, § 16 ust. 3 pkt 6 lit. a i b, § 17 ust. 3 pkt 6 lit. a i b, § 18 ust. 3 pkt 6, § 19 ust. 1 pkt 2 lit. a, § 19 ust. 3 pkt 7 zaskarżonej uchwały;**
- II. orzeka, że zaskarżona uchwała w zakresie wskazanym w punkcie I nie podlega wykonaniu;**
- III. zasądza od Gminy Radwanice na rzecz strony skarżącej kwotę 240,00 zł (słownie: dwieście czterdzieści złotych) tytułem zwrotu poniesionych kosztów postępowania sądowego.**

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski, działając na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 z późn. zm.) oraz art. 50 § 2 i art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r., poz. 270 z późn. zm.), złożył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu skargę na uchwałę Rady Gminy Radwanice z dnia 14 maja 2014 r. (nr XXIX/160/14) w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obrębu geodezyjnego Łagoszów Wielki w gminie Radwanice.

Przedmiotowej uchwale zarzucił naruszenie zasad sporządzania planu, a dokładniej, że:

- § 19 ust. 1 pkt 2 lit. a został podjęty z naruszeniem art. 20 ust. 1 i art. 9 ust. 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r., poz. 647 ze zm., zwana dalej u.p.z.p.) polegającym na ustaleniu przeznaczenia terenu w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego w sposób sprzeczny z ustaleniami studium;
- § 13 ust. 6 pkt 1 we fragmencie „m.in.” został podjęty z naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 9 w zw. z art. 6 ust. 1 i 2 u.p.z.p. polegającym na ustanowieniu ograniczeń w zagospodarowaniu terenu w sposób niejednoznaczny z naruszeniem zasady ochrony własności;
- § 13 ust. 6 pkt 3 we fragmencie „w uzasadnionych wypadkach dopuszcza się odstępstwo od ww. zasady” został podjęty z naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p., polegającym na niezgodnym z prawem delegowaniu kompetencji;
- § 16 ust. 3 pkt 6 lit. a i b, § 17 ust. 3 pkt 6 lit. a i b, § 18 ust. 3 pkt 6 i § 19 ust. 3 pkt 7 został podjęty z naruszeniem art. 15 ust. 3 pkt. 10 u.p.z.p. przez ustalenie zasad dokonywania podziałów nieruchomości z przekroczeniem kompetencji;
- § 16 ust. 1 pkt 2 lit. a został podjęty z naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. w zw. z § 4 pkt 9 lit. c rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r., Nr 164, poz. 1587) przez brak ustalenia liczby miejsc parkingowych dla przeznaczenia dopuszczalnego „usługi”, zgodnie z § 2 pkt 8 tiret szóste – edukacja i oświata.

Mając na względzie wskazane wyżej zarzuty Wojewoda wniósł o stwierdzenie nieważności niniejszej uchwały we wskazanej powyżej części oraz zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

W uzasadnieniu Wojewoda w pierwszej kolejności wyjaśnił, że z uwagi na upływ terminu do wydania rozstrzygnięcia nadzorczego koniecznym było złożenie niniejszej skargi, gdyż analiza dokumentów wykazała, że kwestionowana uchwała została podjęta z naruszeniem zasad jej sporządzania.

Rozwijając w dalszej części zarzuty skargi Wojewoda wskazał, że w trakcie postępowania nadzorczego ustalił, iż teren oznaczony w planie symbolem RU, dla którego w § 19 ust. 1 uchwały ustalono przeznaczenie podstawowe – „tereny obsługi produkcji w gospodarstwach rolnych i ogrodniczych”, a przeznaczenie dopuszczalne – „a) zabudowa mieszkaniowa dla właściciela terenu” w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Radwanice położony jest na obszarze oznaczonym symbolem P – tj. tereny z przewagą funkcji gospodarczych – przemysłowych, usługowych, naprawczych oraz baz, składów i magazynów (tereny skoncentrowanej aktywności gospodarczej), w tym także obiektów związanych z produkcją rolniczą i obsługą rolnictwa (np. intensywne ogrodnictwo, lokalizacja ferm hodowlanych), ale z wyłączeniem obiektów górnictwa. Niedopuszczalne jest natomiast lokalizowanie nowej zabudowy mieszkaniowej, w tym zagrodowej i usług chronionych (typu szkoła, przedszkole itp.) oraz obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m².

Dokonując analizy zapisów kwestionowanej uchwały w zakresie dotyczącym ustalenia terenów RU dopuszczających lokalizację zabudowy mieszkaniowej dla właściciela terenu organ nadzoru doszedł do wniosku, że przeznaczenie to nie odzwierciedla ustaleń Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Radwanice dla tych obszarów. W związku ze stwierdzonymi rozbieżnościami pismem z dnia 26 maja 2014 r. wystąpił do Wójta Gminy Radwanice z wnioskiem o wyjaśnienie intencji uchwalodawcy. W odpowiedzi Wójt Gminy przyznała, że prawdziwe są dokonane przez organ nadzoru twierdzenia co do rozbieżności ustaleń planu z postanowieniami Studium. Dodatkowo wyjaśniła, że teren objęty planem (załącznik nr 1a) jest własnością inwestora, który złożył wniosek w sprawie opracowania planu z uwagi na zamiar prowadzenia przez niego gospodarstwa ogrodniczego. W związku z tym i mając na uwadze to, iż charakter prowadzonej działalności wymaga bezpośredniego nadzoru właściciela terenu, organ stanowiący gminy nie określił na tym terenie zabudowy mieszkaniowej sensu stricto, a zabudowę mieszkaniową dopuścił jedynie dla właściciela terenu. Oznacza to, że inwestor, jako właściciel terenu będzie musiał liczyć się z konsekwencjami ewen-

tualnej uciążliwości wynikającej z prowadzenia działalności gospodarczej na tym terenie. Wójt Gminy Radwanice nadmieniał przy tym, że składający do planu wniosek obecnie prowadzi ogrodnictwo we wsi Łagoszów Wielki, jak również na tym terenie zamieszkuje. Ze względu na planowany przebieg obwodnicy Radwanic, inwestor zmuszony będzie do przeniesienia się na teren wskazany w niniejszym planie, a wprowadzone ustalenia planu zagwarantują jego interes prawny.

W ocenie organu nadzoru, z powyższym stanowiskiem nie sposób się zgodzić, a przywołana argumentacja nie może stanowić uzasadnienia do wprowadzenia w planie rozwiązań planistycznych naruszających zapisy Studium. Odnośnie powyższego zauważył, że zgodnie z art. 15 ust. 1 u.p.z.p. wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem. W myśl natomiast art. 20 ust. 1 u.p.z.p. plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu oraz sposobie realizacji, zapisanych w planie inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy, oraz zasadach ich finansowania, zgodnie z przepisami o finansach publicznych. Część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały.

Uchwałą w sprawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego rada gminy określa politykę przestrzenną gminy, w tym lokalne zasady zagospodarowania przestrzennego. Ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych (art. 9 ust. 4 u.p.z.p.). 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 jego treści dokonuje się nie tylko kwalifikacji i przeznaczenia poszczególnych obszarów gminy, ale także określa zasady zagospodarowania poszczególnych obszarów. Stopień związania planu miejscowego ustaleniami studium uzależniony jest od szczegółowości zapisów studium, a zatem od woli organu uchwalającego studium (por. 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 wyposażały 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 umożliwiającym realizację przedsięwzięć nieprzewidzianych w dotychczasowym jego brzmieniu lub też wprowadzającym korekty ustaleń zasad zagospodarowania określonych obszarów. Jednak może to nastąpić jedynie poprzez nowelizację 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, co oznacza, że zapisy planu nie mogą doprowadzić do modyfikacji kierunków zagospodarowania przewidzianego w studium lub też tego zagospodarowania wykluczyć.

Mając na względzie powyższe Wojewoda wskazał, że uzasadnieniem do wprowadzenia do planu w zakresie przeznaczenia terenu RU na obszarach wyznaczonych w Studium jako P z niedopuszczalnością lokalizowania nowej zabudowy mieszkaniowej, nie mogą być zamiary właściciela nieruchomości i to zarówno te dotyczące charakteru prowadzonej działalności, jak i ewentualnego zamieszkania. W sytuacji kiedy gmina chciała dokonać ustaleń planu zgodnie ze złożonym wnioskiem właściciela musiała w pierwszej kolejności zmienić zapisy Studium. Zaniechanie powyższemu skutkuje tym, że postanowienia planu w zakresie § 19 ust. 2 pkt 2 lit. a uchwały pozostają w sprzeczności z ustaleniami w Studium, co narusza art. 20 ust. 1 oraz art. 9 ust. 4 u.p.z.p. i uzasadnia wniosek o stwierdzenie nieważności uchwały w tym zakresie.

Ponadto, Wojewoda zauważył, że niezgodne z prawem jest przeznaczenie terenu w sposób uzależniony od formy władania nieruchomością, a Rada Gminy Radwanice określając dopuszczalne przeznaczenie terenu pod zabudowę mieszkaniową zawężyła możliwość takiego zagospodarowania terenu wyłącznie do sytuacji, w której określonego zagospodarowania terenu będzie chciał dokonać właściciel.

Motywuując kolejno zasadność stwierdzenia nieważności § 13 ust. 6 pkt 1 we fragmencie „m.in.” Wojewoda wskazał, że przepis ten w brzmieniu „6. Dla zaopatrzenia w energią elektryczną ustala się: 1) w granicach opracowania przebiega napowietrzna linia elektroenergetyczna 20 kV, dla której obowiązuje pas technologicz-

ny o szerokości 10,0 m liczonej w poziomie od skrajnych przewodów linii napowietrznej; w pasie technologicznym występują ograniczenia w zagospodarowaniu, m.in. ustala się zakaz urządzeń zieleni wysokiej oraz lokalizacji obiektów kubaturowych za wyjątkiem budynku stacji transformatorowej;” dopuszcza możliwość ustalenia innych, bliżej nieokreślonych ograniczeń w zagospodarowaniu terenu.

Zdaniem organu nadzoru przytoczone wyżej postanowienia § 13 ust. 6 pkt 1 we fragmencie „m.in.” uchwały pozostają w sprzeczności z zasadami sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i naruszają w sposób istotny art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p., zgodnie z którym w planie miejscowym określa się obowiązkowo szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy. Tym samym wszelkie ograniczenia w użytkowaniu terenu (w tym związane z przebiegiem sieci elektroenergetycznej służącej zaopatrzeniu w energię elektryczną) powinny być ustalone jednoznacznie w miejscowym planie. Wojewoda nadmienił przy tym, że w ramach władztwa planistycznego gmina nie może dla swobody gospodarowania przez gminę przestrzenią posługiwać się nieprecyzyjnymi oznaczeniami czy decydować o uzupełnieniu obowiązujących ustaleń planu (nakazów i zakazów związanych z ograniczeniami w zagospodarowaniu terenu) bądź nawet o ich ostatecznym obowiązywaniu w drodze innych niż plan miejscowy aktów lub działań faktycznych. Ratio legis art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p. należy bowiem rozpatrywać w kontekście konstytucyjnych zasad demokratycznego państwa prawa i działania organów administracji publicznej na podstawie prawa i w jego granicach. Te ogólne zasady stoją na straży poszanowania prawa własności określonego w art. 64 Konstytucji RP.

Zdaniem organu nadzoru działania polegające na braku jednoznacznego określenia ograniczeń w zagospodarowaniu terenu w postaci ustalonego przez uchwałodawcę zakazu mogą powodować naruszenie prawa własności, gdyż użyty przez radę zwrot „m.in.” pozwala na wprowadzanie ograniczeń w zabudowie i zagospodarowaniu terenu w innym trybie niż uchwała i przez inny organ niż rada gminy.

Ponadto, Wojewoda podniósł, że zgodnie z art. 27 u.p.z.p. miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego zmienia się w takim samym trybie, w jakim został on uchwalony i przede wszystkim przez organ do tego uprawniony, co też ma gwarantować określonym w ustawie planistycznej podmiotom prawo przedstawiania i obrony swoich interesów m.in. poprzez dyskusję publiczną nad przyjętymi w projekcie planu rozwiązaniami czy wnoszenie uwag do projektu planu. Tymczasem postanowienia § 13 ust. 6 pkt 3 umożliwiają wprowadzenie nowych ograniczeń, nakazów i zakazów w innym trybie, niż wymaga tego ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, co może skutkować tym, że bliżej nieokreślony podmiot (organ) w nieokreślony sposób i w nieokreślonej formie może dokonać zmiany ustaleń planu.

Powyższe rozważania stanowią również argumentację względem zaskarżonego przez organ nadzoru § 13 ust. 6 pkt 3 uchwały. Ustalając w tym przepisie zasady zaopatrzenia w energię elektryczną lokalny prawodawca przyjął, że projektowanie lub modernizowanie sieci elektroenergetycznej należy prowadzić wzdłuż układów komunikacyjnych tj. terenów ogólnodostępnych dla prowadzenia sieci infrastruktury technicznej, przyjmując jednocześnie, że w uzasadnionych przypadkach dopuszcza się odstępstwo od ww. zasady.

Zdaniem Wojewody Dolnośląskiego wskazane uregulowanie, podjęte w oparciu o art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p., umożliwia dokonanie określonych czynności przez nieokreślony organ czy podmiot w nieokreślonej procedurze, co sprawia, że ustalenia planu tracą przymiot przepisów aktu prawa miejscowego. Ich obowiązywanie zależy bowiem od nieokreślonych czynników zewnętrznych. Tymczasem kompetencja do stanowienia przepisów prawa miejscowego nie może być przez radę gminy przekazywana (delegowana) na rzecz innych podmiotów, albowiem brak ku temu stosownej podstawy prawnej. Tym bardziej nie można przekazywać uprawnień do decydowania o ostatecznym kształcie określonych zapisów planu adresatom norm prawnych zapisanych w planie, jak to ma miejsce w rozpatrywanej sprawie. Ponadto, niedopuszczalne jest działanie rady, które prowadzi do zamieszczenia w treści miejscowego planu przepisów uzależniających podejmowanie czynności od przyszłych nieokreślonych aktów czy czynności (dopuszcza się odstępstwo) przez inny organ lub podmiot.

Kolejno Wojewoda zauważył, że rada gminy w zakresie kompetencji, wynikającej z art. 15 ust. 3 pkt 10 u.p.z.p. może określić wyłącznie minimalną powierzchnię nowo wydzielonych działek budowlanych i brak jest przepisów upoważniających radę gminy do dalszego ingerowania w zasady podziału nieruchomości, w tym ustalania minimalnej szerokości nowo wydzielonych działek budowlanych. Przeprowadzone natomiast postępowanie nadzorcze wykazało, że w przepisach uchwały nr XXIX/160/14 Rada Gminy Radwanice określiła zasady kształtowania zabudowy i wskaźniki zagospodarowania terenu ustalając minimalne szerokości nowo wydzielonej działki budowlanej, i tak w § 16 ust. 3 pkt 6 przyjęto, że minimalna szerokość nowo wydzielonej działki budowlanej dla zabudowy wolnostojącej wynosi 20,0 m, a dla zabudowy bliźniaczej: 18,0 m. Z kolei w § 17 ust. 3 pkt 6 ustalono, że minimalna szerokość nowo wydzielonej działki budowlanej dla zabudowy wol-

no stojącej wynosi 20,0 m, a dla zabudowy bliźniaczej – 18,0 m. Również w § 18 ust. 3 pkt 6 i § 19 ust. 3 pkt 7 uchwały podjęto postanowienia regulujące szerokość nowo wydzielonych działek budowlanych określając ją odpowiednio na 20,0 m. Czyni to zasadnym wniosek o stwierdzenie nieważności § 16 ust. 3 pkt 6 lit. a i b, § 17 ust. 3 pkt 6 lit. a i b, § 18 ust. 3 pkt 6 i § 19 ust. 3 pkt 7 skarżonej uchwały jako podjętych z naruszeniem art. 15 ust. 3 pkt. 10 u.p.z.p.

W trakcie postępowania nadzorczego organ nadzoru zauważył też, że w § 16 ust. 1 uchwały Rada Gminy Radwanice ustaliła dla terenów oznaczonych symbolem 1.MN i 2.MN podstawowe przeznaczenie terenu jako tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i dopuszczalne przeznaczenie terenu, m.in. „usługi, zgodnie z § 2 pkt 8 uchwały” (§ 16 ust. 1 pkt 2 lit. a uchwały). W § 2 pkt 8 skarżonej uchwały przyjęto z kolei, że przez pojęcie „usługi” należy rozumieć takie rodzaje zabudowy usługowej jak: handel detaliczny i hurtowy, administrację i obsługę działalności gospodarczej (biura, banki, pośrednictwo finansowe i prawne, wynajem nieruchomości), gastronomię, sport i rekreację, kulturę i rozrywkę, edukację i oświatę, rzemiosło nieuciążliwe, agroturystykę. Określając liczbę miejsc postojowych Rada Gminy Radwanice nie dokonała jednakże ustalenia wskaźnika dla usług „edukacja i oświata”, ograniczając podjęte w tej kwestii postanowienia wyłącznie do bibliotek oraz domów kultury. Zgodnie natomiast z art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p., w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów. Z kolei rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w § 4 pkt 9 lit. c wskazuje, że w zakresie ustaleń dotyczących zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej rada gminy powinna określić wskaźniki w zakresie komunikacji i sieci infrastruktury technicznej, w szczególności ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych.

Rada Gminy Radwanice ustalając więc dla terenów 1.MN i 2.MN przeznaczenie dopuszczalne usługi, zgodnie z § 2 pkt 8 uchwały, zobowiązana była do określenia wskaźnika liczby miejsc parkingowych dla wszystkich dopuszczonych usług w tym zakresie, a nie tak jak to uczyniła z pominięciem – edukacji i oświaty, zawężając określenie wskaźnika w tym zakresie do bibliotek i domów kultury. Wojewoda nie zaaprobował wyjaśnień Gminy, w których dowodzi ona, że „Biblioteki i domy kultury zawierają się w usługach edukacji i oświaty i stanowią uszczegółowienie tego typu usługi” wywodząc, iż przedstawione wyjaśnienia pozostają w sprzeczności z treścią planu. Zgodnie bowiem z § 16 ust. 1 pkt 2 lit. a uchwały na terenach oznaczonych symbolem 1.MN i 2.MN możliwe do zrealizowania w ramach przeznaczenia uzupełniającego będą wszelkie usługi z zakresu oświaty i edukacji, a nie tylko dotyczących bibliotek i domów kultury. Plan miejscowy, jako akt prawa miejscowego, nie może natomiast zawierać norm, których interpretacja jest dopuszczalna w oderwaniu od literalnej jego treści. Gmina posiada władztwo planistyczne, które upoważnia do dokonania ustaleń planu w interesie publicznym, jednak nie można uznać, że dla swobody gospodarowania przez gminę przestrzenią można posługiwać się nieprecyzyjnymi oznaczeniami czy decydować o uzupełnieniu obowiązujących ustaleń planu (ilości miejsc postojowych) w drodze innych niż plan miejscowy aktów lub działań faktycznych.

Tym samym zdaniem organu nadzoru Rada nie określiła obligatoryjnego elementu planu jakim jest ustalenie wskaźnika minimalnej liczby miejsc do parkowania dla dopuszczalnego przeznaczenia terenów 1.MN i 2.MN w zakresie usług edukacja i oświata, co jako naruszenie zasad sporządzania planu uzasadnia wniosek o stwierdzenie nieważności skarżonej uchwały we wskazanej części.

W odpowiedzi na skargę organ uznał ją za zasadną i wskazał, że stwierdzenie nieważności części uchwały nie będzie miało wpływu na jej wykonanie.

Na rozprawie wyznaczonej na dzień 25 lutego 2015 r. pełnomocnik skarżącego oświadczył, że popiera skargę i wnioski w niej zawarte.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:

Wyjaśniając przesłanki podjętego rozstrzygnięcia, na wstępie należy podkreślić, że zgodnie z art. 1 § 1 i § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 z późn. zm.), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem.

Wykonywana przez sądy administracyjne kontrola administracji publicznej obejmuje orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej oraz na akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej (art. 3 § 1 w związku z § 2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi – Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm., dalej p.p.s.a.).

Po myśli art. 147 § 1 p.p.s.a., Sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

W rozpoznawanej sprawie ze względu na przedmiot zaskarżenia, którym jest uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Sąd uwzględnić musiał również regulację szczególną zawartą w art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r., poz. 647 ze zm., dalej u.p.z.p.) zgodnie, z którą nieważność aktu powoduje również naruszanie zasad sporządzania planu miejscowego lub istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie.

Istotne jest także to, że w stanowieniu aktów prawa miejscowego organy samorządu terytorialnego związane są ramami stworzonymi przez ustawy. Akty powyższe są aktami o charakterze podustawowym, a zatem są stanowione na podstawie upoważnień ustawowych, nie mogą wykraczać poza jakiekolwiek unormowania ustawowe, czynić wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań, a także powtarzać kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych. W doktrynie występuje przekonanie, że prawo miejscowe ma charakter wyłącznie wykonawczy w stosunku do ustaw. W Konstytucji RP próżno bowiem szukać delegacji prawotwórczych dla organów samorządowych. A zatem trafna jest teza, że samorząd terytorialny nie posiada pozycji autonomicznej, lecz jest jedynie formą zdecentralizowanej administracji (por. W. Kisiel, *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2003, s. 84). Decentralizacja procesu tworzenia przepisów wykonawczych do ustaw, w postaci prawa miejscowego, zakłada co prawda zróżnicowanie ich treści, ale to zróżnicowanie może sięgnąć do granic wyznaczonych przez prawo (por. D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2007, s. 259).

Kontroli tutejszego Sądu podlegała uchwała Rady Gminy Radwanice z dnia 14 maja 2014 r. (nr XXIX/160/14) w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obrębów geodezyjnego Łagoszów Wielki. Oceniając powyższą uchwałę pod względem legalności Sąd uznał, że zaskarżone i wskazane w petitum skargi przez Wojewodę Dolnośląskiego postanowienia zostały podjęte z naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego, przez które należy rozumieć wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawniony organ, które dotyczą problematyki związanej ze sporządzaniem planu, a więc dotyczące zawartości aktu planistycznego (część tekstowa i graficzna, inne załączniki), podjętych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej.

W § 13 ust. 6 pkt 1 zaskarżonej uchwały Rada Gminy w Radwanicach określając zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, a dokładniej zasady zaopatrzenia w energię elektryczną określiła, że „w granicach opracowania przebiega napowietrzna linia elektroenergetyczna 20 kV, dla której obowiązuje pas technologiczny o szerokości 10,0 m liczonej w poziomie od skrajnych przewodów linii napowietrznej; w pasie technologicznym występują ograniczenia w zagospodarowaniu, „m.in.” ustala się zakaz urządzeń zieleni wysokiej oraz lokalizacji obiektów kubaturowych za wyjątkiem budynku stacji transformatorowej”. Sąd podzielił stanowisko Wojewody, że postanowienia powyższego przepisu we fragmencie m.in. pozostają w sprzeczności z zasadami sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i naruszają w sposób istotny art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p., który w uchwale planistycznej nakazuje określić szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy. Wskazać bowiem należy, że kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy należy do jej zadań własnych. Uprawnia to gminę do realizacji prawa władczego rozstrzygnięcia o przeznaczeniu terenu pod określone funkcje, z czym powiązane jest prawo do ingerencji w sferę wykonywania prawa własności innych podmiotów. Wykonując te uprawnienia gmina działa w granicach przysługującego jej uznania oraz przyznanej i chronionej sądownie samodzielności. Realizując jednak we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność zadania publiczne organy gminy muszą działać w granicach i na podstawie prawa (art. 7 Konstytucji). Tym samym są zobowiązane do respektowania wynikających z ustawy planistycznej zasad i trybu uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Ponadto – jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 6 maja 2011 r. (sygn. akt II OSK 424/10) – zagadnienia zawarte w planie miejscowym powinny być określone w sposób jednoznaczny, nie powodujący wątpliwości interpretacyjnych,

dlatego przy konstruowaniu ustaleń planu należy korzystać z zasad techniki prawodawczej, o których stanowi załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad Techniki prawodawczej" (Dz. U. Nr 100, poz. 98).

Tymczasem w przywołanym wyżej § 13 ust. 6 pkt 1 we fragmencie „m.in.” organ stanowiący gminy dopuścił możliwość swobodnego kształtowania ograniczeń w zagospodarowaniu terenu, chociaż z art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p. wynika obowiązek, aby wszystkie ograniczenia w użytkowaniu terenu były ustalone jednoznacznie i w sposób czytelny w uchwale planistycznej. Niedopuszczalne jest posługiwanie się pojęciami nieo określonymi i nieprecyzyjnymi oznaczeniami, jak również decydowanie o uzupełnieniu przyjętych w przewidzianej ustawą procedurze planistycznej ustaleń w drodze innych aktów prawnych lub działań faktycznych. Tym samym zaaprobowanie dopuszczenia przez Radę Gminy w Radwanicach możliwości kształtowania ograniczeń w zagospodarowaniu terenu poprzez zastosowanie wyliczenia nieenumeratywnego, na co wskazuje użyty zwrot „m.in.”, stałoby w sprzeczności z obowiązującymi standardami, gdyż nie można przekazywać uprawnień do decydowania o ostatecznym kształcie określonych postanowień planu bliżej nieo określonym podmiotom i z pominięciem kazuistycznie unormowanej w art. 17 u.p.z.p. procedury planistycznej.

Z podobnych przyczyn wyeliminowaniu z obrotu prawnego podlegał § 13 ust. 6 pkt 3 w zaskarżonym przez Wojewodę fragmencie dopuszczającym w uzasadnionych przypadkach odstępstwo od zasady wedle, której przy zaopatrzeniu w energię elektryczną projektowanie lub modernizowanie sieci elektroenergetycznych należy prowadzić wzdłuż układów komunikacyjnych tj. terenów ogólnie dostępnych dla prowadzenia sieci infrastruktury technicznej. Słusznie zauważył Wojewoda Dolnośląski, że niniejsze uregulowanie umożliwia dokonanie określonych czynności przez bliżej nieo określony podmiot i w bliżej nieo określonym postępowaniu. Tymczasem kompetencja do stanowienia przepisów prawa miejscowego nie może być przez radę gminy przekazywana na rzecz innych podmiotów. To wyłącznie rada gminy jest uprawniona do ustalenia przeznaczenia terenów oraz określenia sposobów ich zagospodarowania oraz zabudowy i tegoż prawa nie może scedować na inny podmiot.

Sąd podzielił także zarzut skarżącego, iż przepis z § 16 ust. 1 pkt 2 lit. a kwestionowanej uchwały narusza art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. w zw. z § 4 pkt 9 lit. c rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przez brak ustalenia liczby miejsc parkingowych dla przeznaczenia dopuszczalnego „usługi”, zgodnie z § 2 pkt 8 tiret szóste – edukacja i oświata. W tym kontekście wskazać należy, że w § 16 ust. 1 zaskarżonej uchwały Rada Gminy Radwanice dla terenów oznaczonych symbolem 1.MN i 2.MN jako przeznaczenie podstawowe określiła tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, a jako dopuszczalne – „usługi, zgodnie z § 2 pkt 8 uchwały”. Definiując w tym ostatnim przepisie pojęcie usług organ stanowiący gminy przyjął, że należy przez to rozumieć takie rodzaje zabudowy usługowej jak: handel detaliczny i hurtowy, administrację i obsługę działalności gospodarczej (biura, banki, pośrednictwo finansowe i prawne, wynajem nieruchomości), gastronomię, sport i rekreację, kulturę i rozrywkę, edukację i oświatę, rzemiosło nieuciążliwe, agroturystykę. Tymczasem regulując liczbę miejsc postojowych – jako obligatoryjny element planu – Rada Gminy Radwanice nie dokonała ustalenia wskaźnika dla usług „edukacja i oświata” określając ten aspekt wyłącznie w odniesieniu do bibliotek i domów kultury jako 1 m.p. na 20 użytkowników. Stanowi to naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. oraz § 4 pkt 9 lit. c rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nakazujących określić minimalną liczbę miejsc do parkowania, w szczególności ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych. Określony w powyższych przepisach obowiązek dotyczy wszystkich rodzajów przeznaczenia terenu, co też oznacza, że lokalny prawodawca zobligowany był w realiach niniejszej sprawy do jego określenia dla wszystkich rodzajów zabudowy usługowej w tym edukacji i oświaty, których to nie można utożsamiać tylko z bibliotekami czy domami kultury. Jest to bowiem pojęcie szersze. Skoro zatem Rada nie określiła obligatoryjnego elementu planu jakim jest ustalenie wskaźnika minimalnej liczby miejsc do parkowania dla dopuszczalnego przeznaczenia terenów 1.MN i 2.MN w zakresie usług edukacja i oświata, zasadnym jest stwierdzenie nieważności § 16 ust. 1 pkt 2 lit. a jako podjętego z naruszeniem zasad sporządzania planu.

Nie sposób także nie podzielić zarzutu Wojewody Dolnośląskiego sformułowanego względem § 19 ust. 1 pkt 2 lit. a zaskarżonej uchwały podnoszącego niezgodność tegoż przepisu ze Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Radwanice. Ustalając w § 19 ust. 1 przeznaczenie dla terenów oznaczonych symbolem RU lokalny prawodawca jako podstawowe wskazał tereny obsługi produkcji w gospodarstwach rolnych i ogrodnictwa a jako dopuszczalne m.in. w pkt. 2a zabudowę mieszkaniową dla właściciela terenu. Natomiast w Studium jak słusznie zauważył Wojewoda obszar ten oznaczony został symbolem P i określony jako tereny z przewagą funkcji gospodarczych – przemysłowych, usługowych, naprawczych oraz

baz, składów i magazynów (tereny skoncentrowanej aktywności gospodarczej), w tym także obiektów związanych z produkcją rolniczą i obsługą rolnictwa (np. intensywne ogrodnictwo, lokalizacja ferm hodowlanych). Jednocześnie organ w niniejszym akcie planistycznym postanowił, że niedopuszczalne jest lokalizowanie nowej zabudowy mieszkaniowej, w tym zagrodowej i usług chronionych (typu szkoła, przedszkole itp.) oraz obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000m².

Powyższa konstatacja pozwala na stwierdzenie, że w zakresie dotyczącym ustaleń dla terenu oznaczonego w planie symbolem MN lokalizacji zabudowy mieszkaniowej, w ramach przeznaczenia dopuszczalnego, zachodzi niezgodność z przeznaczeniem określonym w Studium, które wyklucza lokalizowanie nowej zabudowy mieszkaniowej, w tym zagrodowej. W rezultacie przeznaczenie jakie przyjęto dla niniejszego obszaru w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego okazało się być odmienne od tego, jakie wynikało ze wspomnianego Studium, co też stanowi naruszenie zasad sporządzania planu i obliuguje Sąd do stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały. Rada gminy przy uchwalaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest bowiem bezwzględnie związana ustaleniami studium, a wynika to wprost z treści art. 9 ust. 4 u.p.z.p., zgodnie z którym ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. Powyższą zgodność organ stanowiący gminy jest obowiązany stwierdzić przed uchwaleniem planu miejscowego (art. 20 ust. 2 u.p.z.p.). Związanie planu miejscowego postanowieniami studium oznacza, że regulacje uchwały planistycznej nie mogą być niezgodne z zapisami studium, stanowiącego podstawę wszelkich działań podejmowanych na terenie gminy w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego. Obowiązek zgodności planu miejscowego z postanowieniami studium wynika z tego, że jego celem jest realizowanie założeń przyjętej w studium polityki planistycznej gminy. Skoro więc Studium dla niniejszego terenu uznaje za niedopuszczalne lokalizowanie nowej zabudowy mieszkaniowej, w tym zagrodowej, to niewątpliwie naruszeniem wymogu zgodności planu miejscowego ze studium było określenie dopuszczalnego przeznaczenia niniejszego obszaru jako zabudowy mieszkaniowej nawet tylko dla właściciela terenu.

Określone obszary gminy mogą być przeznaczone w planie miejscowym pod zabudowę danego rodzaju, jeśli wcześniej w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmina wskaże te obszary jako przewidziane pod taką zabudowę. W żadnym jednak razie sytuacje zaistniałe po uchwaleniu Studium, w tym okoliczności pojawiające się na etapie procedury planistycznej, jak również związane z aktualnym, faktycznym wykorzystaniem terenu czy też uwarunkowane – jak w niniejszej sprawie – zamiarami inwestycyjnymi właściciela terenu nie mogą wpływać na wprowadzenie w planie innego przeznaczenia niż to określone w studium. Plan zagospodarowania przestrzennego ma bowiem stanowić uszczegółowienie zapisów zawartych w studium, a nie ich dowolną interpretację czy wręcz całkowitą zmianę. Jeżeli, obojętnie z jakiej przyczyny, przeznaczenie określonego terenu przewidziane w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy nie odpowiada założeniom przyszłego planu zagospodarowania przestrzennego, to organ gminy może je zmienić i określić nowe. Nie może jednak modyfikować go w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego bez dokonania uprzednio zmiany studium, bo wówczas – tak jak ma to miejsce w rozpatrywanym przypadku – dochodzi do naruszenia zasady zgodności postanowień planu miejscowego z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego.

Wreszcie wskazać należy, że wyeliminowaniu z obrotu prawnego podlegał także § 16 ust. 3 pkt 6 lit. a i b, § 17 ust. 3 pkt 6 lit. a i b, § 18 ust. 3 pkt 6 i § 19 ust. 3 pkt 7 zaskarżonej uchwały. W powyższych przepisach lokalny prawodawca z przekroczeniem przyznanych mu kompetencji określając zasady kształtowania zabudowy i wskaźniki zagospodarowania terenu ustalił szerokość nowo wydzielonych działek budowlanych. Tymczasem – jak zauważył Wojewoda Dolnośląski – lokalny prawodawca w zakresie przysługującego mu z art. 15 ust. 3 pkt 10 u.p.z.p. uprawnienia upoważniony był wyłączenie do ustalenia minimalnej powierzchni nowo wydzielonych działek budowlanych. Skoro więc powyższe regulacje podjęte zostały z przekroczeniem kompetencji ustawowych zasadnym jest wyeliminowanie ich z obrotu prawnego.

Konkludując, w zaistniałych okolicznościach Wojewódzki Sąd Administracyjny – uznając wskazane naruszenia prawa za istotne – stosownie do art. 147 § 1 – orzekł jak w pkt. I sentencji. Orzeczenie w pkt. II znajduje swoje uzasadnienie w brzmieniu art. 152 cyt. ustawy, natomiast rozstrzygnięcie o kosztach w jej art. 200.