



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 5 października 2017 r.

Poz. 4068

### WYROK NR II SA/WR 564/16 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 19 listopada 2016 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu  
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędzia NSA Zygmunt Wiśniewski  
(sprawozdawca)

Sędziowie:

Sędzia WSA Mieczysław  
Górkiewicz

Sędzia NSA Halina Kremis

Protokolant:

Asystent sędziego Łukasz Cieślak

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 9 listopada 2016 r.  
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego  
na uchwałę Rady Miejskiej w Siechnicach  
z dnia 17 marca 2016 r. nr XXIII/175/16

w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania  
przestrzennego obszaru zlokalizowanego we wsi Iwiny - oznaczonego  
symbolem 'B', gmina Siechnice

**I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części obejmującej § 6 pkt 4 oraz § 14 ust. 2 pkt 3 lit. a we fragmencie „stromo o kącie nachylenia połaci 35°-50° dachowych”;**

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

## Uzasadnienie

W dniu 17 marca 2016 r. Rada Miejska w Siechnicach podjęła uchwałę nr XXIII/175/16 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru zlokalizowanego we wsi Iwiny – oznaczonego symbolem „B” gmina Siechnice.

Wojewoda Dolnośląski jako organ nadzoru nad działalnością gminy zaskarżył tę uchwałę, wnosząc o stwierdzenie nieważności jej § 6 pkt 4 jako istotnie naruszającym przepisy art. 15 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2016 r., poz. 778) w zw. z § 4 pkt 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. nr 164, poz. 1587) oraz § 14 ust. 2 pkt 3 lit. a we fragmencie: „stromie o kącie nachylenia połaci 35o-50o dachowych” jako istotnie naruszającym przepisy art. 9 ust. 4, art. 20 ust. 1 i art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

W uzasadnieniu organ nadzoru wskazał, że w § 6 pkt 4 uchwały znalazło się postanowienie, zgodnie z którym: „Ustala się następujące ogólne zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego: (...) przed podjęciem działalności na obszarach wyznaczonych w planie, ustala się obowiązek zdjęcia warstwy próchnicznej z części przeznaczanej pod obiekty budowlane oraz powierzchnie utwardzone, a następnie odpowiednie jej zagospodarowanie, zgodnie z przepisami odrębnymi.”

W ocenie organu nadzoru przytoczony przepis uchwały nie mieści się w ramach upoważnienia określonego w art. 15 ust. 2 pkt 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu. Jak stanowi zaś § 4 pkt 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ustalenia dotyczące zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego powinny zawierać nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów wynikające z:

a) potrzeb ochrony środowiska, o których mowa w szczególności w art. 72 i 73 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska (Dz. U. nr 62, poz. 627 z późn. zm.),

b) obowiązujących ustaleń planów ochrony ustanowionych dla parków narodowych, rezerwatów przyrody i parków krajobrazowych, a także dla innych form ochrony przyrody występujących na terenach objętych projektem planu miejscowego.

Zdaniem organu nadzoru zamieszczony w przepisie § 6 pkt 4 uchwały obowiązek nie wynika z powszechnie obowiązujących przepisów prawa. Zauważyć trzeba, że ewentualny obowiązek zdjęcia próchnicznej warstwy gleby może zostać nałożony w drodze decyzji administracyjnej, która jest wyłączną formą prawną rozstrzygnięcia o tej kategorii spraw. Ponadto, uznaniowy charakter tej decyzji powoduje, że żaden przepis prawa nie może obligować adresatów planu miejscowego do podjęcia działań w tym zakresie. Postanowienie planu miejscowego rozstrzygające w sprawie obowiązku zdjęcia warstwy próchnicznej jest niedopuszczalne przez to, iż determinuje treść decyzji, którą podejmował będzie właściwy organ.

Należy zauważyć, iż w postanowieniu art. 15 ust. 2 pkt 3 ustawy normodawca wskazał na jedno z obligatoryjnych zagadnień, które powinno zostać uregulowane w miejscowym planie, czyli zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu. Realizacja tego obowiązku wymaga również uwzględnienia postanowień przepisów szczególnych - w tym zakresie norm ujętych w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2016 r., poz. 672), a zwłaszcza art. 75 tej ustawy oraz ustawie z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. z 2015r., poz. 909 z późn. zm.), a zwłaszcza art. 14a tej ustawy.

Stwierdzić trzeba także, że określony w § 6 pkt 4 uchwały obowiązek zdjęcia warstwy próchnicznej z części przeznaczanej pod obiekty budowlane oraz powierzchnie utwardzone, odnosi się do wszystkich gruntów objętych planem, gdy na podstawie art. 14 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych zastosowanie takiego środka możliwe jest wyłącznie w stosunku do określonych rodzajów gruntów tj. gruntów rolnych klas I, II, IIIa, IIIb, III, IVa i IV oraz torfowisk.

Podkreślić należy, że rada gminy uchwalając przepisy prawa miejscowego winna to czynić w zgodzie z postanowieniami rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad

techniki prawodawczej". (Dz. U. z 2016 r., poz. 283). Do aktów prawa miejscowego, zgodnie z § 143 załącznika do tegoż rozporządzenia, stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale VI, z wyjątkiem § 141, w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale I w rozdziałach 1-7 i w dziale II, a do przepisów porządkowych - również w dziale I w rozdziale 9, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej. Zgodnie z § 137 załącznika omawianego rozporządzenia, którego postanowienia zgodnie z cytowanym wyżej § 143 stosuje się odpowiednio do aktów prawa miejscowego, w uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw oraz przepisów innych aktów normatywnych.

Dodatkowo w ocenie organu nadzoru sposób regulacji § 6 pkt 4 uchwały, we fragmencie gdzie nakłada się obowiązek zdjęcia warstwy próchnicznej, a następnie odpowiednie jej zagospodarowanie, narusza zasadę określoności prawa i powoduje, że przepis ten nie spełnia konstytucyjnych wymagań stawianych prawodawcy i nie może być zaakceptowany w obrocie prawnym (art. 2 Konstytucji RP). Trudno jest bowiem bezsprzecznie i jednoznacznie ustalić, co należy rozumieć pod sformulowaniem „odpowiedniego zagospodarowania” warstwy próchnicznej oraz na czym miałyby ono polegać w praktyce.

Zgodnie ze Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Siechnice, przyjętym uchwałą Rady Miejskiej w Siechnicach nr XXXIX/291/10 z dnia 19 sierpnia 2010 r., zwanym dalej „Studium”: „Dla poszczególnych rodzajów zabudowy zostały określone minimalne, maksymalne oraz preferowane wskaźniki, które stanowią wytyczne do ustaleń szczegółowych przy opracowywaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz ich zmian. Standardy dla przyszłej zabudowy zestawiono dla jej poszczególnych rodzajów w dwóch grupach: wielkości działki, rozmiarów działki, powierzchni zabudowy i intensywności zabudowy, liczby kondygnacji (dotyczy jedynie kondygnacji nadziemnych), wysokości zabudowy i kata nachylenia połaci dachowych. Powyższe standardy muszą być umieszczone w ustaleniach miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.” (str. 28-29, załącznik nr 1 do uchwały nr XXXIX/291/10 Rady Miejskiej w Siechnicach z dnia 19 sierpnia 2010 roku, Tom II - Kierunki zagospodarowania przestrzennego, Wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów).

Rada Miejska w Siechnicach w § 14 ust. 2 pkt 3 lit. a uchwały określiła dla zabudowy szeregowej na terenach 4MN - 9MN w budynkach mieszkaniowych jednokondygnacyjnych - dachy strome o nachyleniu połaci dachowych 35°-50°. Tymczasem w Studium dla budynków jednokondygnacyjnych przewiduje się dachy płaskie, łukowe lub strome o kącie nachylenia 20°-30° (str. 33, załącznik nr 1 do uchwały nr XXXIX/291/10 Rady Miejskiej w Siechnicach z dnia 19 sierpnia 2010 roku, Tom II - Kierunki zagospodarowania przestrzennego, Tabela - „Nachylenie połaci dachowych i wysokości budynków na terenie gminy Siechnice”). W tym samym miejscu w Studium (str. 33, Parametry wysokości zabudowy) wskazano również: „Dla poszczególnych rodzajów zabudowy ustalono parametry dotyczące maksymalnej wysokości budynków w metrach i w liczbie kondygnacji oraz związane z tymi wskaźnikami możliwe kąty nachylenia połaci dachowych”.

Zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, 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.

Powyższe oznacza, że uchwalając plan zagospodarowania przestrzennego organ gminy zobowiązany jest do uwzględnienia regulacji Studium i określenia w planie zagospodarowania przestrzennego przeznaczenia terenów w taki sposób, aby nie był on sprzeczny z ustaleniami Studium.

Podsumowując, analiza postanowień przedmiotowego planu miejscowego wskazała, że Rada określiła: nachylenie połaci dachowych dla wskazanych powyżej terenów w sposób odmienny od wskazań Studium.

Stwierdzić zatem należy, że § 14 ust. 2 pkt 3 lit. a we fragmencie: „strome o kącie nachylenia połaci 35°-50° dachowych” uchwały został podjęty z naruszeniem postanowień Studium.

W odpowiedzi na skargę Burmistrz Miasta Siechnice uznał zarzuty organu nadzoru za zasadne, co czyni skargę za w pełni uzasadnioną.

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

Zgodnie z przepisem art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (j.t. Dz.U. z 2014 r. poz. 1647 ze zm.) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej oraz rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i o właściwość między tymi organami a organami administracji rządowej. Kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej (art. 1 § 2 w/w ustawy). W myśl art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (j.t. Dz. U. z 2016 r. poz. 718 ze zm.), zwanej dalej „P.p.s.a.”, zakres kontroli 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. Zgodnie zaś z 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 razie nieuwzględnienia skargi w całości albo w części sąd oddala skargę odpowiednio w całości albo w części (art. 151).

Skarga wniesiona w niniejszej sprawie dotyczy uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, która - zgodnie z art. 14 ust. 8 u.p.z.p. - jest aktem prawa miejscowego. A więc jest ona objęta zakresem art. 3 § 2 pkt 5 P.p.s.a.

Wskazać tutaj należy, że uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest wyrazem tzw. władztwa planistycznego, które posiada gmina. Może ona samodzielnie decydować o sposobie zagospodarowania terenu, wprowadzając do planu miejscowego zagospodarowania przestrzennego bądź to precyzyjne zapisy bądź też postanowienia ogólne dla poszczególnych terenów. Wszelkie jednak czynności gminy, także o charakterze publicznoprawnym, muszą odznaczać się legalnością, gdyż gmina jest obowiązana działać zgodnie z prawem.

Zgodnie z treścią art. 28 ust. 1 u.p.z.p. podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie. Wskazanie w powyższym przepisie podstaw nieważności uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego prowadzi do wniosku, że przepis ten stanowi *lex specialis* wobec art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Oznacza to, że rozstrzygnięcia nadzorcze wojewody albo orzeczenie sądu administracyjnego stwierdzające nieważność uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego są wydawane w przypadku zajścia co najmniej jednej z podstaw nieważności wymienionych w art. 28 ust. 1 u.p.z.p. Zatem pozostałe naruszenia prawa (niewymienione w powołanym wyżej przepisie) należałoby traktować jako nieistotne, a więc nie będące przyczyną nieważności uchwały (por. T. Bąkowski, Komentarz do art. 28 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. 03.80.717), [w:] T. Bąkowski, Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, Zakamycze, 2004).

Zasady sporządzania planu miejscowego rozumiane są jako wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy dotyczące m.in. zawartych w akcie planistycznym ustaleń. Z tych samych względów każde naruszenie właściwości organów w zakresie sporządzania planu miejscowego skutkować będzie stwierdzeniem nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części.

Mając na względzie powyższe kryteria kontroli, Sąd stwierdził, że istnieje konieczność wyeliminowania z obrotu prawnego zakwestionowanych przez Wojewodę zapisów zaskarżonej uchwały.

Słusznym jest zarzut istotnego naruszenia przez § 6 pkt 4 zaskarżonej uchwały art. 15 ust. 2 pkt 3 u.p.z.p. w związku z § 4 pkt 3 rozporządzenia, polegającym na przekroczeniu kompetencji do określenia zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego.

Oceniając legalność zakwestionowanego przez Wojewodę zapisu § 6 pkt 4 zaskarżonej uchwały, Sąd miał na uwadze, że w stanowieniu aktów prawa miejscowego organy samorządu terytorialnego związane są ramami stworzonymi przez ustawy. Akty powyższe są aktami o charakterze podstawowym, a zatem są stanowione na podstawie upoważnień ustawowych, nie mogą zatem wykraczać poza jakiegokolwiek unormowania ustawowe, czynić wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań ustawowych, 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).

Wprowadzając analizowane regulacje § 6 pkt 4 zaskarżonej uchwały Rada zobligowana więc była zatem działać w zakresie przyznanych jej ustawowo kompetencji wynikających z przepisów u.p.z.p. Przyznana radzie gminy kompetencja w zakresie uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz samodzielność kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej na terenie gminy nie oznacza zupełnej dowolności. Akt prawa miejscowego organu jednostki samorządu terytorialnego stanowiony jest na podstawie upoważnienia ustawowego i winien być sporządzany tak, by przyjęte na tej podstawie normy uzupełniały wydane przez inne podmioty przepisy powszechnie obowiązujące kształtujące prawa i obowiązki ich adresatów. Ustawodawca formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nie objętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m.in. specyfikę, możliwości i potrzeby środowiska, do którego właściwy akt wykonawczy jest skierowany. Akty te nie mogą zatem wykraczać poza jakiegokolwiek unormowania ustawowe, czynić wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań ustawowych, a także powtarzać kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych. Muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego. 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 Rzeczypospolitej Polskiej). Normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły - zakaz dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii (zob. wyroki WSA w Wrocławiu z dnia 26 stycznia 2005 r., sygn. akt IV SA/Wr 807/04; z dnia 20 listopada 2012 r., sygn. akt II SA/Wr 688/12).

W § 6 zaskarżonej uchwały ustalono zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego. Wśród tych zasad Rada ustaliła w § 6 pkt 4 uchwały, że przed podjęciem działalności, ustala się obowiązek zdjęcia warstwy próchnicznej z części przeznaczonych pod obiekty budowlane oraz powierzchnie utwardzone, a następnie odpowiednie jej zagospodarowanie, zgodnie z przepisami odrębnymi. Zgodnie z przepisami u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego (art. 15 ust. 2 pkt 3 u.p.z.p.). Jak stanowi zaś § 4 pkt 3 rozporządzenia ustalenia dotyczące zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego powinny zawierać nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów wynikające z:

a) potrzeb ochrony środowiska, o których mowa w szczególności w art. 72 i 73 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska (Dz. U. nr 62, poz. 627, z późn. zm.),

b) obowiązujących ustaleń planów ochrony ustanowionych dla parków narodowych, rezerwatów przyrody i parków krajobrazowych, a także dla innych form ochrony przyrody występujących na terenach objętych projektem planu miejscowego;

Zdaniem Sądu, zapis § 6 pkt 4 zaskarżonej uchwały należy uznać za niezgodne z prawem przekroczenie przez organ stanowiący gminy powierzonych przez art. 15 ust. 2 pkt 3 u.p.z.p. kompetencji. Tak sformułowany obowiązek niewątpliwie pozbawiony jest więc podstawy prawnej, a ponadto kwestionowany przepis należy uznać za niezgodną z prawem modyfikację postanowień ustawowych. Jak słusznie bowiem wskazał Wojewoda, ewentualny obowiązek zdjęcia próchnicznej warstwy gleby może zostać nałożony w drodze decyzji administracyjnej, np. wydawanej na podstawie art. 75 ustawy - Prawo ochrony środowiska, czy też art. 14 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

Słuszna jest ponadto uwaga, że sposób regulacji § 6 pkt 4 zaskarżonej uchwały we fragmencie gdzie nakłada się obowiązek zdjęcia warstwy próchnicznej, a następnie odpowiednie jej zagospodarowanie, narusza zasadę określoności prawa i powoduje, że przepis ten nie spełnia konstytucyjnych wymagań stawianych prawodawcy i nie może być zaakceptowany w obrocie prawnym (art. 2 Konstytucji RP). Trudno jest bowiem bezsprzecznie

i jednoznacznie ustalić, co należy rozumieć pod sformulowaniem „odpowiedniego zagospodarowania” warstwy próchnicznej oraz na czym miałyby ono polegać w praktyce. W istocie nałożony obowiązek „odpowiedniego zagospodarowania” warstwy próchnicznej jest nieprecyzyjny i niejasny. Zaskarżona uchwała jest aktem prawa miejscowego, w związku z czym zawarte w niej regulacje muszą spełniać warunek określoności prawa. Oznacza to, że muszą być one precyzyjne, a więc takie, z których można wywieść jednoznaczne normy prawne, i przejrzyste, co z kolei oznacza, że muszą one być zrozumiałe dla jednostki. Kwestionowane przepisy uchwały nie spełniają tych wymogów prawidłowej legislacji.

Zasadnie również Wojewoda Dolnośląski wskazał w przedmiotowej skardze, że zgodnie ze Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Siechnice, przyjętym uchwałą Rady Miejskiej w Siechnicach nr XXXIX/291/10 z dnia 19 sierpnia 2010 r., zwanym dalej „Studium”: „Dla poszczególnych rodzajów zabudowy zostały określone minimalne, maksymalne oraz preferowane wskaźniki, które stanowią wytyczne do ustaleń szczegółowych przy opracowywaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz ich zmian. Standardy dla przyszłej zabudowy zestawiono dla jej poszczególnych rodzajów w dwóch grupach: wielkości działki, rozmiarów działki, powierzchni zabudowy i intensywności zabudowy, liczby kondygnacji (dotyczy jedynie kondygnacji nadziemnych), wysokości zabudowy i kąta nachylenia połaci dachowych. Powyższe standardy muszą być umieszczone w ustaleniach miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.” (str. 28-29, Załącznik nr 1 do uchwały nr XXXIX/291/10 Rady Miejskiej w Siechnicach z dnia 19 sierpnia 2010 roku, Tom II - Kierunki zagospodarowania przestrzennego, Wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów).

Tymczasem Rada Miejska w Siechnicach w § 14 ust. 2 pkt 3 lit. a uchwały określiła dla zabudowy szeregowej na terenach 4MN - 9MN w budynkach mieszkaniowych jednokondygnacyjnych - dachy strome o nachyleniu połaci dachowych 35°-50°. Tymczasem w Studium dla budynków jednokondygnacyjnych przewiduje się dachy płaskie, łukowe lub strome o kacie nachylenia 20°-30° (str. 33, załącznik nr 1 do uchwały nr XXXIX/291/10 Rady Miejskiej w Siechnicach z dnia 19 sierpnia 2010 roku, Tom II - Kierunki zagospodarowania przestrzennego, Tabela - „Nachylenie połaci dachowych i wysokości budynków na terenie gminy Siechnice”). W tym samym miejscu w Studium (str. 33, Parametry wysokości zabudowy) wskazano również: „Dla poszczególnych rodzajów zabudowy ustalono parametry dotyczące maksymalnej wysokości budynków w metrach i w liczbie kondygnacji oraz związane z tymi wskaźnikami możliwe kąty nachylenia połaci dachowych”.

Zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, 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.

Oznacza to, że uchwalając plan zagospodarowania przestrzennego organ gminy zobowiązany jest do uwzględnienia regulacji Studium i określenia w planie zagospodarowania przestrzennego przeznaczenia terenów w taki sposób, aby nie był on sprzeczny z ustaleniami Studium.

W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się, jak słusznie dostrzegł to organ nadzoru, że organy gminy przy tworzeniu i uchwalaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego związane są ustaleniami studium. Stopień związania planu miejscowego ustaleniami studium uzależniony jest jednak od szczegółowości zapisów studium, co oznacza, że związanie to może być silniejsze lub słabsze. Stopień szczegółowości ustaleń studium zależy zatem od woli organu uchwalającego studium (wyrok NSA: z dnia 1 lipca 2010, II OSK 904/10; z dnia 27 września 2007, II OSK 1028/07). Niewątpliwie jest, że uchwałą w sprawie studium rada dokonuje swoistego samoograniczenia w zakresie uchwalanych planów zagospodarowania przestrzennego. Wprawdzie studium, określając politykę przestrzenną gminy, jest bardziej ogólnym i bardziej elastycznym aktem od miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, niemniej jednak zawiera nieprzekraczalne ramy dla planowania przestrzennego. Należy mieć na uwadze, że w akcie tym rada dokonuje kwalifikacji poszczególnych obszarów gminy i może określić ich przeznaczenie (wyrok NSA z dnia 27 września 2007 r. II OSK 1028/07).

Dlatego analiza postanowień przedmiotowego planu miejscowego wskazała, że Rada określiła: nachylenie połaci dachowych dla wskazanych powyżej terenów w sposób odmienny od wskazań Studium.

Stwierdzić zatem należy, że § 14 ust. 2 pkt 3 lit. a we fragmencie: „stromo o kącie nachylenia połaci 35°-50° dachowych" uchwały został podjęty z naruszeniem postanowień Studium (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 16 lipca 2015 r., sygn. akt II SA/Wr 258/15).

W tej sytuacji skargę należało uwzględnić, orzekając o stwierdzeniu nieważności zaskarżonej uchwały w części obejmującej § 6 pkt 4 oraz § 14 ust. 2 pkt 3 we fragmencie „stromo o kącie nachylenia połaci 35°-50° dachowych”, a to na podstawie art. 147 § 1 P.p.s.a.

Orzeczenie o kosztach oparto o przepis art. 200 P.p.s.a.