



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 31 października 2016 r.

Poz. 6372

WYROK NR IV SA/PO 274/16 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W POZNANIU

z dnia 24 sierpnia 2016 r.

w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Władysławów dla terenów położonych w obrębach Skarbki, Tarnowski Młyn, Russocice, Marianów, Międzyzlesie i Kuny

Na podstawie

Sygn. akt IV SA/Po 274/16

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 24 sierpnia 2016 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu

w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Donata Starosta (spr.)

Sędziowie WSA Izabela Bąk-Marciniak

WSA Anna Jarosz

Protokolant St. sekr. sąd. Monika Zaporowska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 24 sierpnia 2016 r.

sprawy ze skargi Wojewody Wielkopolskiego

na uchwałę Rady Gminy Władysławów

z dnia 25 września 2015 r. nr 71/15

w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Władysławów dla terenów położonych w obrębach: Skarbki, Tarnowski Młyn, Russocice, Marianów, Międzyzlesie i Kuny

1. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w § 21 w zakresie w jakim dotyczy on terenów oznaczonych na załącznikach graficznych do planu symbolami: 1MNU, 4MNU i 5 MNU, w § 22 w zakresie w jakim dotyczy on terenów oznaczonych na załącznikach graficznych do planu symbolami: 1UST/ML i 2 UST/ML oraz w § 23 ust. 2 pkt 7;

2. w pozostałym zakresie skargę oddała;

3. zasądza od Gminy Władysławów na rzecz skarżącego Wojewody Wielkopolskiego kwotę 480 zł (czterysta osiemdziesiąt złotych) tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.

Uzasadnienie

Pismem z dnia 6 listopada 2015 r. Wojewoda Wielkopolski złożył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego skargę na uchwałę nr 71/15 Rady Gminy Władysławów z dnia 25 września 2015 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Władysławów dla terenów położonych w obrębach: Skarbki, Tarnowski Młyn, Russocice, Mariantów, Międzylesie i Kuny (zwaną dalej również jako „zaskarżona uchwała”) wnosząc o stwierdzenie jej nieważności oraz zasądzenie kosztów postępowania.

W ocenie Wojewody zaskarżona uchwała w sposób istotny narusza art. 20 ust. 1 ustawy z dnia z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2015 r. poz. 199; zwanej dalej jako „u.p.z.p.”) w odniesieniu do obowiązku stwierdzenia nienaruszalności ustaleń planu miejscowego względem studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Władysławów (uchwała Nr 205/09 Rady Gminy Władysławów z dnia 29 grudnia 2009 r.; zwana dalej również jako „studium”). Wojewoda stwierdził, że w § 21 ust. 1 pkt 1 lit. a i b zaskarżonej uchwały przewidziano możliwość lokalizacji zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i zabudowy usługowej na terenie oznaczonym symbolem 5MNU oraz części terenu oznaczonego symbolami 1MNU i 4 MNU, a w § 22 ust. 1 pkt 2 lit. c zaskarżonej uchwały możliwość realizacji zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej realizowanej wyłącznie jako towarzysząca obiektom usługowym w samodzielnych budynkach mieszkalnych lub pomieszczeniach mieszkalnych w budynkach usługowych na terenach oznaczonych symbolem 1UST/ML i 2UST/ML. Tymczasem w studium tereny 1MNU, 5MNU, 1UST/ML i 2UST/ML oznaczono jako „tereny eksploatacji powierzchniowej, które zgodnie z tekstem studium wskazano jako istniejące tereny wydobywania surowców mineralnych. Ponadto, w odniesieniu do nich, zakłada się „docelową rekultywację obszarów górniczych poprzez poddanie procesowi przekształceń przez rekultywację wodną, leśną i rolną i wykorzystanie części na cele sportowe i rekreacyjne”, Z kolei teren 4MNU wchodzi w skład terenu oznaczonego jako „użytki zielone, łąki i pastwiska”, dla którego zgodnie z tekstem studium wskazano zakaz realizacji nowej zabudowy.

Ponadto w ocenie Wojewody dopuszczenie wyznaczenia dróg wewnętrznych w § 21 ust. 2 pkt 13 oraz w § 22 ust 2 pkt 11 zaskarżonej uchwały bez wyodrębnienia ich linią rozgraniczającą na rysunku planu, stanowi naruszenie zasad sporządzania planu, tj. naruszenie art 15 ust 2 pkt 1 u.p.z.p.

Wojewoda stwierdził również, że w § 23 ust. 2 pkt. 7 zaskarżonej uchwały dopuszczono możliwość „realizacji budynku o wysokości wyższej niż określona w pkt. 6 w przypadkach uzasadnionych potrzebami technologicznymi prowadzonej działalności”, co narusza art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. i § 4 pkt 6 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; zwanego dalej jako „rozporządzenie”).

Wojewoda zauważył ponadto, że zaskarżona uchwała narusza art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. ze względu na niejednoznaczne przeznaczenie terenów „UST/ML” w kontekście dopuszczenia w § 22 ust. 1 pkt 2 lit. c uchwały zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej przy jednoczesnym ustaleniu w § 22 ust. 1 pkt 1 lit. b zabudowy rekreacji indywidualnej jako przeznaczenia podstawowego przewidzianego w ramach tego terenu.

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy wniosła o jej oddalenie. Zdaniem Rady Gminy za bezzasadny należy uznać zarzut naruszenia art. 20 ust. 1 u.p.z.p. Rada przyznała, że tereny oznaczone symbolami 1MNU, 5MNU, 1UST/ML i 2UST/ML znajdują się w całości lub części w zasięgu oznaczonego na rysunku studium terenu eksploatacji powierzchniowej wskazanego jako obszar do rekultywacji. Podobnie teren oznaczony w planie symbolem 4MNU, znajduje się w części w zasięgu wyznaczonego w studium użytków zielonych - łąk i pastwisk, terenów rolniczych wskazanych do zalesienia. W ocenie Rady nieprawdziwym jest jednak twierdzenie Wojewody, iż „brak jest w studium jakichkolwiek innych zapisów, na podstawie których możliwe byłoby uznanie, że na przedmiotowych terenach możliwe jest dopuszczenie w planie miejscowym lokalizacji funkcji zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i zabudowy usługowej, bowiem w części II rozdział 18 studium wskazano, że określone na rysunkach przeznaczenie terenów oznacza funkcję dominującą, a nie wyłączną. Może i musi być uzupełnione innymi funkcjami, które jednak nie mogą być

przeciwstawne funkcji dominującej i pogarszać warunków koegzystencji. Na terenach tych mogą być lokalizowane inne funkcje nie wchodzące w kolizję lub konflikt z funkcją podstawową.

Odnośnie zarzutu dotyczącego § 21 ust. 2 pkt 13 oraz w § 22 ust 2 pkt 11 zaskarżonej uchwały Rada Gminy wyjaśniła, że obowiązek urządzenia drogi wewnętrzne wprowadzono w celu zapewnienia warunków dla obsługi komunikacyjnej terenów. Zgodnie z dyspozycjami planu terenem posiadającym bezpośredni dostęp do terenu drogi publicznej (terenu drogi dojazdowej) jest teren 1UST/ML dalej od drogi położone są kolejno teren 5 MN U i 2UST/ML. W konsekwencji dojazd do terenu 2UST/ML musi odbywać się przez tereny 1 UST/ML i 5MNU a do terenu 5MNU poprzez teren 1 UST/ML. Warunek urządzenia drogi wewnętrznej w istocie dotyczy działek 702/1 oraz 702/2, które są własnością jednej osoby i to ona w ramach przysługującego jej prawa do dysponowania terenem może, mając pozostawioną swobodę w zakresie lokalizacji drogi, zdecydować, gdzie na własnym terenie ją zlokalizuje.

Rada Gminy wyjaśniła ponadto, że w 23 ust. 2 pkt 7 zaskarżonej uchwały dopuszczono realizację budynków o wysokości wyższej niż określona w pkt 6 w przypadkach uzasadnionych potrzebami technologicznymi prowadzonej działalności, jednocześnie w § 23 ust. 2 pkt 6 zaskarżonej uchwały ustalono maksymalną wysokość zabudowy dla budynków produkcyjnych, składowych, magazynowych i usługowych na 14,0 m, budynków gospodarczych i garażowych na 7,0 m. Tym samym zdaniem Rady Gminy zrealizowano wymóg art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia.

Rada Gminy wyjaśniła również, że zaskarżona uchwała wyznacza tereny sportu, turystyki, rekreacji, zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i rekreacji indywidualnej oznaczone symbolami 1 UST/ML i 2UST/ML. Zgodnie z ustaleniami § 22 ust. 1 pkt 1 zaskarżonej uchwały przeznaczeniem podstawowym tych terenów są obiekty sportowe, turystyczne, rekreacyjne oraz zabudowa rekreacji indywidualnej. Zabudowa mieszkaniowa, którą Wojewoda wskazuje jako kolidująca z zabudową rekreacyjną, dopuszczono zgodnie z § 22 ust. 1 pkt 2 zaskarżonej uchwały wyłącznie jako towarzysząca obiektom usługowym, w samodzielnych budynkach mieszkalnych lub pomieszczeniach mieszkalnych w budynkach usługowych. Tym samym sposób zagospodarowania działki budowlanej związany będzie przede wszystkim z funkcjami przeznaczenia podstawowego. Funkcje mieszkaniowe, jako towarzyszące obiektom przeznaczenia podstawowego nie zmieniają w sposób powodujący kolizje funkcjonalno-przestrzenne sposobu korzystania z terenu. W ten sposób wprowadzona funkcja mieszkaniowa nie jest kolizyjna w stosunku do funkcji rekreacyjnej terenu.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

W świetle art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2015 r. poz. 1515 – zwanej dalej jako "u.s.g.") uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne, przy czym o nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia. Po upływie tego terminu organ nadzoru nie może już we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały (zarządzenia) organu gminy. W takiej sytuacji może jedynie zaskarżyć wadliwy akt do sądu administracyjnego, zgodnie z art. 93 ust. 1 u.s.g. Realizując tę kompetencję organ nadzoru nie jest skrepowany jakimkolwiek terminem do wniesienia skargi (zob. m.in. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 lipca 2005 r., sygn. akt II OSK 320/05 oraz postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 listopada 2005 r., sygn. akt I OSK 572/05, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

W rozpoznawanej sprawie Wojewoda w ustawowym terminie 30 dni od dnia otrzymania zaskarżonej uchwały nie orzekł o jej nieważności, wobec czego był władny zaskarżyć ją w trybie art. 93 u.s.g.

Zgodnie z art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2014 r., poz. 1647 ze zm.), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności administracji publicznej, przy czym kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Sądy administracyjne, kierując się wspomnianym kryterium legalności, dokonują oceny zgodności treści zaskarżonego aktu oraz procesu jego wydania z normami prawnymi – odpowiednio: ustrojowymi, proceduralnymi i materialnymi – przy czym ocena ta jest dokonywana według stanu prawnego istniejącego w dniu wydania zaskarżonego aktu. W świetle art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2016 r., poz. 718 – zwanej dalej jako "p.p.s.a.") kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje m.in. orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego. Stosownie do art. 134 § 1 p.p.s.a. sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy, nie

będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną w niej podstawą prawną. Oznacza to, że bierze pod uwagę wszelkie naruszenia prawa, a także wszystkie przepisy, które powinny znaleźć zastosowanie w rozpoznawanej sprawie, niezależnie od żądań i wniosków podniesionych w skardze, w granicach sprawy, wyznaczonych przede wszystkim określonym w skardze przedmiotem zaskarżenia – który może obejmować całość albo tylko część określonego aktu lub czynności (zob.: J.P. Tarno, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, Warszawa 2010, s. 312-317 a także wyroki NSA z 5 marca 2008 r., sygn. akt I OSK 1799/07, z 9 kwietnia 2008 r., sygn. akt II GSK 22/08, z 27 października 2010 r., sygn. akt I OSK 73/10, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Przedmiotem tak rozumianej kontroli Sądu jest w niniejszej sprawie uchwała nr 71/15 Rady Gminy Władysławów z dnia 25 września 2015 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Władysławów dla terenów położonych w obrębach: Skarbki, Tarnowski Młyn, Russocice, Mariantów, Międzylesie i Kuny. Zaskarżona uchwała nie została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego.

Nie ulega wątpliwości, że zaskarżona uchwała jako podjęta w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jest aktem prawa miejscowego (art. 14 ust. 8 u.p.z.p.), zatem należy do kategorii aktów, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a.

Oceny, czy zaskarżony miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest obarczony wadą skutkującą stwierdzeniem jego nieważności przez sąd administracyjny na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. dokonuje się przez przyzmat przesłanek wynikających z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. W myśl tego przepisu naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Pojęcie "trybu sporządzania planu miejscowego" (zwanego też potocznie: "procedurą planistyczną") – którego zachowanie stanowi przesłankę formalnoprawną zgodności miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z przepisami prawa – odnosi się do sekwencji czynności, jakie podejmuje organ w celu doprowadzenia do uchwalenia planu miejscowego, począwszy od uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu, a skończywszy na jego uchwaleniu. Natomiast pojęcie "zasad sporządzania planu miejscowego" – których uwzględnienie stanowi przesłankę materialnoprawną zgodności miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z przepisami prawa – należy wiązać z samym sporządzeniem (opracowaniem) aktu planistycznego, a więc z merytoryczną zawartością tego aktu (część tekstowa, graficzna i załączniki), zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 maja 2009 r., sygn. akt II OSK 1778/08, oraz z 11 września 2008 r., sygn. akt II OSK 215/08, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Przechodząc do oceny zaskarżonej uchwały pod kątem prawidłowości przeprowadzenia procedury planistycznej, Sąd nie stwierdził naruszenia trybu sporządzania planu miejscowego.

Odnosząc się do zarzutów podniesionych w skardze, w pierwszej kolejności odnieść się należało do kwestii niezgodności postanowień zaskarżonej uchwały z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Przepis art. 20 ust. 1 u.p.z.p. nakłada na radę gminy obowiązek zbadania czy ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie naruszają ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Wprawdzie studium nie jest aktem prawa miejscowego, a jedynie aktem określającym kierunki polityki przestrzennej gminy, to jednak zgodnie z art. 9 ust. 4 u.p.z.p. ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. Niewątpliwie ustalenia studium mogą wykazywać pewien stopień ogólności, jednak powinny zawierać konkretne rozwiązania, co do przeznaczenia określonych obszarów.

Stopień związania planów ustaleniami studium zależy w dużym stopniu od brzmienia ustaleń studium. Jednym z założeń polityki przestrzennej gminy jest stopień związania planowania miejscowego przez ustalenia studium, który może być, w zależności od szczegółowości ustaleń studium - silniejszy lub słabszy. Ustalenia studium nie mogą być przeniesione wprost do postanowień miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ale nie mogą również być ze sobą sprzeczne (por. wyroki NSA z dnia 27 września 2007 r., sygn. akt II OSK 1028/07 oraz z dnia 10 kwietnia 2014 r. sygn. akt II OSK 2732/12, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). Tym samym stopień związania studium może mieć inny charakter w każdej konkretnej sprawie. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego ma stanowić uszczegółowienie zapisów zawartych w studium, a nie ich dowolną interpretację lub też zmianę kierunków zagospodarowania objętych studium. Zmiana przeznaczenia terenów w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego,

jeżeli nie była przewidziana w studium, może być dokonana przez gminę wyłącznie po uprzedniej zmianie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego.

Dokonując takiej oceny zgodności ustaleń zaskarżonej uchwały z ustaleniami studium Sąd doszedł do przekonania, że zasadnie Wojewoda zarzucił Radzie Gmin naruszenie art. 20 ust. 1 u.p.z.p.

§ 21 ust. 1 pkt 1 lit. a i b zaskarżonej uchwały przewiduje dla terenów oznaczonych symbolem MNU podstawowe przeznaczenie jako zabudowę mieszkaniową jednorodzinną i zabudowę usługową Ponadto § 22 ust. 1 pkt 2 lit. c zaskarżonej uchwały jako dopuszczalną zabudowę na terenach oznaczonych symbolem UST/ML przewiduje zabudowę mieszkaniową jednorodzinną realizowaną wyłącznie jako towarzysząca obiektom usługowym w samodzielnych budynkach mieszkalnych lub pomieszczeniach mieszkalnych w budynkach usługowych.

Tymczasem ustalenia obowiązującego dla tego obszaru studium dla obszaru położonego w obrębie terenów oznaczonych w planie symbolami 1MNU, 5MNU, 1UST/ML i 2UST/ML przewidują, że są to tereny eksploatacji powierzchniowej dla których wymóg przekształceń i rehabilitacji wynika z konieczności rekultywacji funkcjonującego obszaru górniczego oraz potrzeb stymulowania rozwoju gospodarczego gminy. Jako kierunek przekształceń przyjęto przywrócenie aktywności przyrodniczej terenu – rekultywacja w kierunku wodnym, leśnym oraz rolnym – jako główny kierunek oraz rozwój funkcji sportowych i rekreacyjnych wykorzystujących walory przyrodnicze obszaru jako działanie zintegrowane z rekultywacją obszaru. Ponadto teren oznaczony w zaskarżonej uchwale symbolem 4MNU w studium przeznaczony jest jako „użytki zielone, łąki i pastwiska” dla których wprowadzono zakaz realizacji nowej zabudowy. W studium przewidziano, że dla kształtowanie przestrzeni na tych terenach wymaga zachowania otwartego charakteru przestrzeni, prowadzenie działalności rolniczej zgodnie z zasadami dobrej praktyki rolnej, ograniczenia upraw polowych szczególnie w bezpośrednim sąsiedztwie ścieków.

Powyższe wskazuje w sposób jednoznaczny, że przeznaczenie terenów oznaczonych w planie symbolami 1MNU, 4MNU, 5MNU, 1UST/ML i 2UST/ML jest nie do pogodzenia z ustaleniami zawartymi dla tych terenów w tekście studium. Oceny tej nie może zmienić treść rozdziału 18 zawartego w części II studium, w którym zawarto informacje dotyczące interpretacji zapisu ustaleń studium. W treści tego rozdziału wskazano, że ustalenia zawarte w studium nie ograniczają możliwości realizacji innych działań niezawartych w studium, a które nie są z nimi sprzeczne. Wskazano też, że w studium przedstawiono generalne kierunki działań w przestrzeni, a określone na rysunkach przeznaczenie terenów oznacza funkcję dominującą, a nie wyłączną. W ocenie Sądu przyjęcie argumentacji przedstawionej przez Radę Gminy w odpowiedzi na skargę prowadziło by do całkowitej dowolności w interpretacji ustaleń studium. Nie można bowiem uznać, aby zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna stanowiła uzupełnienie funkcji sportowych i rekreacyjnych. Tym bardziej nie można uznać, aby dopuszczalne było przeznaczenie w planie terenów pod zabudowę mieszkaniową jednorodziną, gdy tak jak to mam miejsce w niniejszej sprawie, studium przewiduje przeznaczenie tego terenu jako „użytki zielone, łąki i pastwiska” dla których wprowadzono zakaz realizacji nowej zabudowy.

Powyższe w ocenie Sądu stanowi istotne naruszenie art. 20 ust. 1 u.p.z.p.

W tym miejscu wyjaśnienia wymaga, że przepis art. 28 ust. 1 u.p.z.p. ustanawia dwie przesłanki zgodności z prawem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego: materialnoprawną - uwzględnienie zasad sporządzania planu; formalnoprawną - zachowanie procedury sporządzania planu oraz właściwości organów w tym zakresie (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 28 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1670/11, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). Redakcja art. 28 ust. 1 u.p.z.p. posługuje się skalą oceny zakresu wadliwości uchwały rady gminy. W konsekwencji należy wskazać, że wadliwość dotycząca tylko niektórych terenów objętych planem nie zawsze musi skutkować nieważnością całego planu. Tylko wadliwe zapisy, które dezintegrują postanowienia całego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, skutkują stwierdzeniem nieważności uchwały przyjmującej ten plan w całości. W przeciwnym razie nieważność dotyczyć może tylko części planu (wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z 28 września 2011 r., sygn. akt II OSK 1287/11 oraz z dnia 19 listopada 2014 r. sygn. akt II OSK 1063/13, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Stwierdzone w niniejszej sprawie uchybienia nie dezintegrują zaskarżonej uchwały jako całości, co skutkować musi stwierdzeniem nieważności zaskarżonej uchwały w części § 21 i § 22 w której dotyczą one obszarów oznaczonych na rysunku planu symbolami 1MNU, 4MNU, 5MNU, 1UST/ML i 2UST/ML.

Jako zasadny Sąd ocenił również zarzut w dotyczący § 23 ust. 2 pkt 7 zaskarżonej uchwały. W art. 15 ust. 2 u.p.z.p. ustawodawca wyliczył obligatoryjne elementy jakie musi zawierać miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Zalicza się do nich m.in. 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. Tym samym obligatoryjnym elementem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest określenie maksymalnej wysokości zabudowy. Określenie maksymalnej wysokości zabudowy służy postawieniu pewnej granicy w przestrzeni, ponad którą inwestorzy nie mają prawa realizować obiektów budowlanych. Określenie takiej wysokości wynikać może z już ukształtowanej wysokości istniejących obiektów i zamiaru kontynuowania takiej wysokości zabudowy, jak również z chęci wprowadzenia nowych założeń kształtowania ładu przestrzennego, podyktowanego względami architektonicznymi. Każdy miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego musi więc określać maksymalną wysokość zabudowy, o ile oczywiście przewiduje możliwość wznoszenia na danym obszarze obiektów budowlanych.

W rozpoznawanej sprawie Raga Gminy w § 23 ust. 2 pkt 6 zaskarżonej uchwały określiła maksymalną wysokość zabudowy dla budynków produkcyjnych, magazynowych, usługowych na 14,0 m z zastrzeżeniem pkt 2, a dla budynków gospodarczych i garażowych na 7,0 m. W § 23 ust. 2 pkt 7 zaskarżonej uchwały Rada Gminy dopuściła jednak możliwość realizacji budynków o wysokości wyższej niż określona w pkt 6 w przypadkach uzasadnionych potrzebami technologicznymi prowadzonej działalności. W ocenie Sądu przepis § 23 ust. 2 pkt 7 zaskarżonej uchwały narusza art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. Art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. wymaga od Rady Gminy określenia konkretnej wartości ponad jaką nie jest dopuszczalna zabudowa w danych obszarze. Sposób w jaki Rada Gminy sformułowała treść § 23 ust. 2 pkt 7 zaskarżonej uchwały powoduje, że w obszarze oznaczonym symbolem UST/ML możliwym byłoby wzniesienie budynków o bliżej nieokreślonej wysokości, szczególnie jeśli zważy się, że określenie „w przypadkach uzasadnionych potrzebami technologicznymi prowadzonej działalności” jest pojęciem nieostрым i mogącym powodować wątpliwości interpretacyjne, a nawet pewną dowolności w jego interpretacji. W ocenie Sądu określenie wysokości zabudowy w sposób w jaki uczyniła to Rada Gminy w § 23 ust. 2 pkt 7 zaskarżonej uchwały nie wypełnia dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p.

Jako niezasadne Sąd ocenił pozostałe zarzuty podniesione w skardze.

Odnosząc się do zarzutu dotyczącego dopuszczenia wyznaczenia dróg wewnętrznych w § 21 ust. 2 pkt 13 oraz w § 22 ust 2 pkt 11 zaskarżonej uchwały bez wyodrębnienia ich linią rozgraniczającą na rysunku planu wskazać trzeba, że do wymienionych w art. 15 ust. 2 u.p.z.p obligatoryjnych elementów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ustawodawca zaliczył między innymi przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania oraz zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej.

Jednak ową obligatoryjność rozumieć należy jako wymóg zamieszczenia w planie elementów wymienionych w art. 15 ust. 2 u.p.z.p., wówczas gdy okoliczności faktyczne dotyczące obszaru objętego planem, wynikające zwłaszcza z istniejącego lub planowanego przeznaczenia i sposobu zagospodarowania terenu, uzasadniają dokonanie takich ustaleń (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 kwietnia 2010 r., sygn. akt II OSK 311/10, z 13 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1566/11; z 6 września 2012 r., sygn. akt II OSK 1343/12, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>; Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, (red.) Z. Niewiadomski, Warszawa 2013, s. 161-162).

W orzecznictwie sądów administracyjnych wyrażany jest podgląd dopuszczający ustalenie w treści miejscowego planu lokalizacji dróg wewnętrznych, przy jednoczesnym braku wyznaczenia konkretnego ich przebiegu na rysunku planu. Na etapie uchwalania planu miejscowego nie powinno się wprowadzać dodatkowych, nadmiernych ograniczeń w zakresie możliwości kształtowania struktury działek na danym terenie, w szczególności w postaci wyznaczania na rysunku planu przebiegu drogi wewnętrznej, która nie wiadomo czy i kiedy powstanie. Plan miejscowy powinien być skonstruowany tak, ażeby zapewnić możliwość obsługi komunikacyjnej nieruchomości objętych planem, w tym również działek nowo powstałych w wyniku podziału tych nieruchomości, ale zarazem nie ingerować ponad niezbędną potrzebę w możliwość kształtowania struktury tych działek i ich bieżącego zagospodarowania (szerzej wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 3 czerwca 2015 r. sygn. akt IV SA/Po 133/15,

z dnia 17 czerwca 2015 r. sygn. akt IV SA/Po 195/15 oraz z dnia 1 lipca 2015 r. sygn. akt IV SA/Po 221/15, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

W świetle powyższego, biorąc pod uwagę okoliczności faktyczne niniejszej sprawy, nie było dostatecznej potrzeby ani podstaw do regulowania w zaskarżonej uchwale kwestii spornej drogi wewnętrznej w sposób oczekiwany przez Wojewodę. Kwestionowane przez organ nadzoru unormowanie mieściło się w granicach przyznanego Radzie Gminy władztwa planistycznego i nie naruszało przepisu art. 15 ust. 2 u.p.z.p. W ocenie Sądu, brak jest podstaw do przyjęcia, że § 21 ust. 2 pkt 13 oraz § 22 ust. 2 pkt 11 zaskarżonej uchwały naruszają przepisy prawa, a w szczególności, że wykraczają poza zakres władztwa planistycznego gminy. Wręcz przeciwnie, to uregulowanie kwestii spornej drogi tak jak oczekuje tego Wojewoda – to jest poprzez stałe wyznaczenie jej przebiegu na rysunku planu – mogłoby uprawnionym czynić zarzut przekroczenia władztwa planistycznego poprzez niezgodne z zasadą proporcjonalności ograniczenie prawa własności nieruchomości (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 lipca 2014 r., sygn.. akt II OSK 240/13, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Odnosząc się do zarzutu dotyczącego dopuszczenia w § 22 ust. 1 pkt 2 lit. c uchwały zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej przy jednoczesnym ustaleniu w § 22 ust. 1 pkt 1 lit. b zabudowy rekreacji indywidualnej jako przeznaczenia podstawowego przewidzianego w ramach tego terenu Sąd wyjaśnia, że badanie legalności planu miejscowego nie może dotyczyć celowości, czy słuszności dokonywanych w planie rozstrzygnięć i ogranicza się wyłącznie do badania zgodności z prawem podejmowanych uchwał. Ustalenie przeznaczenia terenu pod określone funkcje pozostaje we właściwości organów gminy. Mieści się w doktrynalnym pojęciu władztwa planistycznego (por. Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, (red.) Z. Niewiadomski, Warszawa 2013, s. 42). Tym samym nie podlega ocenie Sądu w niniejszej sprawie zagadnienie dopuszczenia dwóch odmiennych od siebie rodzajów zabudowy na tym samym terenie. Ponadto w sytuacji, w której Rada Gminy dopuściła jako przeznaczenie podstawowe zabudowę rekreacji indywidualnej oraz dopuszczalne zabudowę mieszkaniową jednorodziną, to w ocenie Sądu brak było potrzeby wytyczenia linii rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania.

Z powyżej wskazanych powodów Sąd na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. w pkt 1 wyroku stwierdził nieważność § 21 zaskarżonej uchwały w zakresie w jakim dotyczy on terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami 1MNU, 4MNU i 5MNU, § 22 zaskarżonej uchwały w zakresie w jakim dotyczy on terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami 1UST/ML i 2UST/ML oraz § 23 ust. 2 pkt 7 zaskarżonej uchwały. W pozostałym zakresie Sąd na podstawie art. 151 p.p.s.a. skargę oddalił (pkt 2 wyroku). O kosztach postępowania w pkt 3 wyroku Sąd orzekł na podstawie art. 200 w związku z art. 205 p.p.s.a., uwzględniając kwotę stanowiącą równowartość wynagrodzenia pełnomocnika (480 zł) ustalonego na podstawie § 14 ust. 1 pkt 1 lit. c rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz.U. z 2015 r. poz. 1804).

Przewodniczący Sędzia WSA
(-) Donata Starosta

Sędzia WSA
(-) Izabela Bąk-Marciniak

Sędzia WSA
(-) Anna Jarosz