



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 28 czerwca 2022 r.

Poz. 3381

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR NK-N.4131.52.20.2022.MC2 WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 24 czerwca 2022 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.),

stwierdzam nieważność

§ 15 ust. 2 pkt 13 lit. c we fragmencie „5 m – 6 m” oraz § 17 ust. 1 pkt 1 lit. e uchwały nr XXXVIII/720/2022 Rady Gminy Kobierzyce z dnia 28 kwietnia 2022 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Pustków Wilczkowski.

Uzasadnienie

Rada Gminy Kobierzyce na sesji w dniu 28 kwietnia 2022 r. podjęła uchwałę nr XXXVIII/720/2022 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Pustków Wilczkowski, zwaną dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała wraz z dokumentacją prac planistycznych wpłynęła do organu nadzoru w dniu 26 maja 2022 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie:

- § 15 ust. 2 pkt 13 lit. c we fragmencie „5 m – 6 m” uchwały z istotnym naruszeniem art. 20 ust. 1 w związku z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r. poz. 503), zwanej dalej „ustawą” w związku z § 4 pkt 6 i § 8 ust. 2 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 „rozporządzeniem”, polegającym na wprowadzeniu w tekście uchwały postanowień niezgodnych z załącznikiem graficznym do uchwały w zakresie ustaleń dotyczących nieprzekraczalnych linii zabudowy;
- § 17 ust. 1 pkt 1 lit. e uchwały z istotnym naruszeniem art. 9 ust. 4, art. 20 ust. 1 w zw. z art. 28 ustawy, polegającym na naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego, poprzez ustalenie dla terenu oznaczonego symbolem 3MN/U przeznaczenia terenu z naruszeniem postanowień studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Kobierzyce;
- § 17 ust. 1 pkt 1 w części obejmującej teren o symbolu 3MN/U uchwały z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 1 w zw. z art. 1 ust. 2 pkt 1 ustawy w zw. z § 4 pkt 1 rozporządzenia, polegającym na ustaleniu przeznaczenia terenu o symbolu 3MN/U w sposób wzajemnie wykluczający się i nieuwzględniający wymagań ład przestrzennego.

Na wstępie podkreślić należy, że podstawy nieważności uchwały w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ustawodawca wskazał w art. 28 ust. 1 ustawy. Zgodnie z jego treścią, istotne 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 w części.

Przeprowadzona ocena zgodności z prawem niniejszej uchwały, tj. pod kątem art. 28 ust. 1 ustawy, pozwala stwierdzić, że Rada Gminy Kobierzyce, uchwalając przedmiotowy plan zagospodarowania przestrzennego, naruszyła w sposób istotny zasady sporządzania planu miejscowego.

Zasady sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dotyczą całego aktu obejmującego część graficzną i tekstową, zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej. Zawartość planu miejscowego określa art. 15 ust. 2 i 3 ustawy, natomiast standardy dokumentacji planistycznej (materiały planistyczne, skalę opracowań kartograficznych, stosowanych oznaczeń, nazewnictwa, standardy oraz sposób dokumentowania prac planistycznych) określa art. 16 ust. 1 ustawy oraz wydane, na podstawie delegacji ustawowej zawartej w ust. 2 tego artykułu, rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2021 r. poz. 2404). Organ nadzoru zwraca jednak uwagę, że w analizowanym przypadku zastosowanie znajdzie poprzednio obowiązujące rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587). Zgodnie bowiem z § 12 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego do projektów planów miejscowych sporządzanych lub zmienianych na podstawie uchwały o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany planu miejscowego podjętej przed dniem 24 grudnia 2021 r. stosuje się przepisy dotychczasowe. Uchwała w sprawie przystąpienia do sporządzenia przedmiotowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego została podjęta przez Radę Gminy Kobierzyce w dniu 30 kwietnia 2020 r.

I

Mocą przedmiotowej uchwały, Rada Gminy Kobierzyce, w § 15 dokonała szczegółowych ustaleń dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami od 1MN do 8MN. W ustępie 2 pkt 13 wprowadzono ustalenia dotyczące nieprzekraczalnych linii zabudowy ustalając je w następujących odległościach, zgodnie z rysunkiem planu:

- a) 10 m – 15 m od linii rozgraniczających drogi publicznej klasy głównej ruchu przyspieszonego 1KDGP,
- b) 4 m – 10 m od linii rozgraniczających dróg publicznych klasy lokalnej KDL,
- c) 5 m – 6 m od linii rozgraniczających dróg publicznych klasy dojazdowej KDD,
- d) 4 m – 6 m od linii rozgraniczających dróg gospodarczych transportu rolnego KDg,
- e) 6 m od linii rozgraniczającej terenu 2MN od publicznego ciągu pieszo-jezdnego 1KDPj,
- f) 4 m od linii rozgraniczających terenów wód powierzchniowych śródlądowych WS,
- g) 4 m od linii rozgraniczającej terenu 3MN od strony terenu 8R.

Analiza załącznika graficznego do uchwały prowadzi do wniosku, że część tekstowa planu w zakresie, w jakim wyznacza nieprzekraczalną linię zabudowy dla terenu 1MN od linii rozgraniczającej dróg publicznych klasy dojazdowej KDD w odległości 5 m – 6 m jest niezgodna z częścią graficzną planu miejscowego. Na załączniku graficznym do uchwały nieprzekraczalną linię zabudowy od drogi KDD ustalono również w odległości 8 m (zgodnie z rysunkiem planu 5-8 m).

Pismem z dnia 15 czerwca 2022 r. Wójt Gminy Kobierzyce wyjaśnił, że: „Wartość 6 m w ustaleniu § 15 ust. 2 pkt 13 lit. c uchwały jest pomyłką pisarską – właściwym zapisem jest „5m – 8m od linii rozgraniczających dróg

publicznych klasy dojazdowej KDD”. Prawidłowe odległości linii zabudowy określa rysunek planu zgodnie z zapisem „ustala się nieprzekraczalne linie zabudowy w następujących odległościach, zgodnie z rysunkiem planu”.”

W ocenie organu nadzoru wskazane rozbieżności między tekstem planu miejscowego a jego załącznikiem graficznym stanowią istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego i uzasadniają stwierdzenie nieważności § 15 ust. 2 pkt 13 lit. c we fragmencie „5m – 6m” uchwały. Z bogatego w tej materii orzecznictwa sądowoadministracyjnego wynika, że zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, związanej ze sporządzeniem takiego aktu, a więc zawartości aktu planistycznego (część tekstowa i graficzna, inne załączniki), zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej. Niewątpliwie jednak, z uwagi na fakt, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego stanowi, zgodnie z treścią art. 14 ust. 8 ustawy, akt powszechnie obowiązujący - akt prawa miejscowego, wskazane wyżej nieprawidłowości rozpatrywać należy w kontekście skutków, jakie akt ten może wywoływać w przyszłości. Ustalenia planu miejscowego, mimo że odnoszą się do abstrakcyjnego adresata, regulują status prawny konkretnych nieruchomości położonych na obszarze planu, zaś konsekwencje prawne uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego są znaczące zarówno dla gminy, jak i właścicieli nieruchomości i inwestorów.

Zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy, 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. Z treści § 2 pkt 4 rozporządzenia wynika, że projektem planu miejscowego jest projekt tekstu planu miejscowego i rysunku planu miejscowego, natomiast z § 8 ust. 2 rozporządzenia wynika, że na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego.

Z powyższych przepisów wynika zatem jednoznacznie, że projekt planu musi zawierać część tekstową i graficzną. Tekst planu miejscowego stanowi treść uchwały rady gminy i jego redakcja przybiera postać przepisów prawnych. Rysunek planu jest załącznikiem graficznym do uchwały w sprawie planu miejscowego. Rysunek planu obowiązuje w takim zakresie, w jakim tekst planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku. Innymi słowy, rysunek planu stanowi uzupełnienie i wyjaśnienie tekstu, a zatem nie może zawierać ustaleń innych niż tekst uchwały. „Część graficzna planu jest «uszczegółowieniem» części tekstowej i ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie - z uwzględnieniem zarówno części graficznej jak i tekstowej. Z tych względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu” (wyrok WSA w Lublinie z dnia 13 października 2009 r., sygn. akt II SA/Lu 393/09).

W przedmiotowej sprawie, odmienne ustalenia w treści planu oraz na załączniku graficznym planu, dotyczące nieprzekraczalnej linii zabudowy na terenie 1MN od linii rozgraniczającej drogi publicznej klasy dojazdowej KDD, powodują po pierwsze, że uchwała narusza zasady sporządzania projektu planu określone w powołanych powyżej przepisach. Po drugie powodują, że uchwała jest nieczytelna, bowiem jej rysunek graficzny nie ma odzwierciedlenia w treści planu. Ustalenie różnych parametrów nieprzekraczalnej linii zabudowy w treści uchwały i na załączniku graficznym w praktyce dezinformuje adresatów w zakresie wyżej wskazanych ustaleń.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 24 czerwca 2020 r. (sygn. akt II SA/Wr 18/20), w stanie faktycznym dotyczącym niespójności części tekstowej z częścią graficzną planu zagospodarowania przestrzennego, orzekł: „Biorąc pod uwagę normatywny charakter uchwały w sprawie planu miejscowego, wymagający redagowania jego postanowień w sposób spełniający wymagania przyzwoitej legislacji, niedopuszczalne są sytuacje formułowania w nich ustaleń niejasnych, wątpliwych, czy wzajemnie się wykluczających. Takie ustalenia powinny być zawsze objęte interwencją nadzorczą i eliminowane z systemu prawnego”. W wyroku z dnia 9 lutego 2021 r. (sygn. akt II SA/Wr 603/20) za istotne naruszenie Sąd

ten uznał uchybienie polegające na rozbieżnych ustaleniach w zakresie linii zabudowy przyjętych w tekście planu i na jego rysunku.

Uwzględniając treść § 15 ust. 2 pkt 13 uchwały, w którym przyjęto, że „ustala się nieprzekraczalne linie zabudowy w następujących odległościach, zgodnie z rysunkiem planu”, jak również biorąc pod uwagę oświadczenie Gminy Kobierzyce o prawidłowości ustaleń dla terenu 1MN przyjętych na rysunku planu, możliwe jest jednoznaczne ustalenie, wyłącznie w oparciu o rysunek miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, wskaźnika nieprzekraczalnej linii zabudowy. Wobec powyższego, w celu przywrócenia stanu zgodnego z prawem, stwierdzenie nieważności uchwały we wskazanym zakresie należy uznać za uzasadnione.

II

Zgodnie z art. 9 ust. 4 ustawy ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. Jak wynika z treści art. 20 ust. 1 zd. 1 ustawy 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. W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, że uchwała narusza w sposób istotny zasady sporządzania planu miejscowego, poprzez niezachowanie spójności pomiędzy miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego a studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy Kobierzyce.

W § 17 uchwały Rada Gminy Kobierzyce wprowadziła ustalenia szczegółowe dla terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i/lub usługowej oznaczonych na rysunku planu symbolami od 1MN/U do 5MN/U. Dla wskazanych terenów dopuszczono w ramach przeznaczenia podstawowego:

- a) zabudowę mieszkaniową jednorodziną,
- b) zabudowę mieszkaniową jednorodziną z usługami w zakresie finansów, gastronomii i rozrywki, handlu detalicznego, niepublicznych usług oświaty, obsługi firm i klienta, usług drobnych, niepublicznych usług zdrowia i opieki społecznej,
- c) zabudowę usługową w zakresie: finansów, gastronomii, handlu detalicznego, niepublicznych usług oświaty, obsługi firm i klienta, usług drobnych, niepublicznych usług zdrowia i opieki społecznej,
- d) dodatkowo dla terenów 3MN/U i 5MN/U - usługi obsługi pojazdów samochodowych,
- e) dodatkowo dla terenu 3MN/U – stacja tankowania gazem pojazdów samochodowych.

Dla terenu 3MN/U, wyznaczonego w przedmiotowym planie miejscowym, studium Gminy Kobierzyce, przyjęte uchwałą Rady Gminy Kobierzyce nr XXI/413/2020 z dnia 21 sierpnia 2020 r., dopuszcza jako funkcję dominującą usługi publiczne, jednak z wyłączeniem stacji paliw płynnych (tabela nr 38, str. 76 studium).

Organ nadzoru zwraca uwagę, że zapis planu miejscowego w zakresie, w jakim dopuszcza w ramach przeznaczenia podstawowego dla terenu 3MN/U stację tankowania gazem pojazdów samochodowych, jest niezgodny ze studium. Studium wyłącza bowiem wprost sytuowanie tego rodzaju obiektów na terenach przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniowo-usługową.

Pismem z dnia 15 czerwca 2022 r. Gmina Kobierzyce wyjaśniła, że ustalenia dla tego terenu są zgodne ze studium w oparciu o zapis zawarty w części B, rozdz. 2 *Wskaźniki dotyczące zagospodarowania terenów*, w punkcie 2.1 *Określenie głównych kierunków i wskaźników terenów*, w ust. 12 (str. 72), gdzie zostało ustalone: „W przypadku, gdy na danym obszarze obowiązuje lub obowiązywał wcześniej miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego z innymi funkcjami lub/i o innych parametrach i wskaźnikach urbanistycznych niż przewidziane w studium, dopuszcza się ich utrzymanie w sporządzanych nowych planach miejscowych bądź innych dokumentach planistycznych”. Jak wskazała Gmina Kobierzyce, analogiczne zapisy występują również we wcześniej obowiązującym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego

wsi Pustków Wilczkowski oraz części obrębu Tyniec nad Ślężą, zatwierdzonego uchwałą nr XXIV/301/12 Rady Gminy Kobierzyce z dnia 23 listopada 2012 r.

Jak wynika z treści przywołanego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z 2012 r. obecny teren 3MN/U w poprzednio obowiązującym planie oznaczony był symbolem 4MN/U, dla którego podstawowe przeznaczenie stanowiła:

- 1) zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna w rozumieniu przepisów odrębnych, w układzie wolno stojącym;
- 2) usługi z zakresu:
 - a) finansów,
 - b) gastronomii i rozrywki,
 - c) handlu detalicznego,
 - d) niepublicznych usług oświaty,
 - e) obsługi firm i klienta,
 - f) usług drobnych,
 - g) niepublicznych usług zdrowia i opieki społecznej,
 - h) istniejącej stacji tankowania gazu płynnego (autogaz) na terenie 2MN/U.

Teren 2MN/U, o którym mowa w poprzednio obowiązującym planie miejscowym to teren o dokładnie takim samym symbolu w aktualnie sporządzonym planie miejscowym. W związku z powyższym stwierdzić należy, że ustalenia dla terenu 3MN/U nie zostały „przeniesione” z dotychczas obowiązującego planu miejscowego. Tym samym zachodzi sprzeczność pomiędzy ustaleniami planu a postanowieniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Kobierzyce, ze względu na brak możliwości zastosowania wskazanego przez Gminę wyjątku od zakazu sytuowania na terenach zabudowy mieszkaniowo-usługowej stacji paliw płynnych.

W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się, że organy gminy przy tworzeniu i uchwalaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego związane są ustaleniami studium. Stopień związania planu miejscowego ustaleniami studium uzależniony jest 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 r., II OSK 904/10; z dnia 27 września 2007 r., II OSK 1028/07).

Wskazać należy, że przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenu w studium nie są tym samym, co przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenu w planie, inne są bowiem skutki tych aktów. Zapisy studium mają znaczenie przy uchwalaniu planu, natomiast ustalenia dotyczące przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenu w miejscowym planie wywoływać będą skutek wobec podmiotów zewnętrznych wobec organów gminy. Ustalenia studium nie mogą być przeniesione wprost do zapisów planu ale oczywistym jest również, że nie mogą być ze sobą sprzeczne (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 19 lipca 2010 r., sygn. akt II SA/Wr 223/10). Jak wskazał WSA w Krakowie w wyroku z dnia 1 lutego 2010 r., (sygn. akt II SA/Kr 1207/09), jedną z podstawowych zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest przestrzeganie zgodności treści tego planu ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Takie stanowisko zajęły sądy administracyjne w innych orzeczeniach, m. in. w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 maja 2008 r. (sygn. akt II OSK 114/08). W podanym wcześniej wyroku Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie odniósł się także do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 11 lutego 2008 r. (sygn. akt II SA/Gl 817/06), który wyjaśnił m.in., że zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, studium uwarunkowań

i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy służy gminie do określenia kierunków jej polityki przestrzennej. Stąd, zgodnie z art. 10 ust. 2 tej ustawy, jego postanowienia wyznaczają z zasady ogólne kierunki działalności i wskaźniki dla wydzielonych obszarów. Studium zawiera diagnozę zagospodarowania przestrzennego i określa politykę gminy w zakresie zagospodarowania przestrzennego, zwykle w dłuższym czasie. Postanowienia studium są dla organu sporządzającego plan wiążące (art. 9 ust. 4 przedmiotowej ustawy), co oznacza, że zapisy planu nie mogą doprowadzić do modyfikacji kierunków zagospodarowania przewidzianego w studium lub też tego zagospodarowania wykluczyć.

Powyższe stanowisko potwierdza także orzecznictwo Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, który m.in. w wyroku z dnia 17 lipca 2018 r., sygn. akt II SA/Wr 224/18, wskazał, że: „Plan miejscowy nie może wprowadzić zmian w zakresie kierunków zagospodarowania i zasad zagospodarowania, a jedynie doprecyzować te zasady i to w taki sposób, aby nie doprowadzić do ich zmiany lub modyfikacji. Studium z założenia ma być aktem elastycznym, który jednak zawiera nieprzekraczalne ramy dla swobody planowania przestrzennego. Studium nie ma, co prawda, mocy aktu powszechnie obowiązującego (nie jest aktem prawa miejscowego), lecz jako akt planistyczny określa politykę przestrzenną gminy i wiąże organy gminy przy sporządzeniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego”.

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. Równocześnie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania Gminy Kobierzyce nie wprowadza regulacji, które pozwalałyby uznać, że naruszenia w zakresie braku spójności pomiędzy przedmiotową uchwałą Rady Gminy Kobierzyce, a studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania Gminy Kobierzyce są akceptowalne i mieszczą się w ramach ogólnej polityki przestrzennej Gminy Kobierzyce.

III

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził ponadto, że dla terenu o symbolu 3MN/U, wprowadzono wzajemnie wykluczające się ustalenia w zakresie przeznaczenia tego terenu. W ramach przeznaczenia podstawowego dopuszczono zabudowę mieszkaniową jednorodzinną; zabudowę mieszkaniową jednorodzinną z usługami w zakresie finansów, gastronomii i rozrywki, handlu detalicznego, niepublicznych usług oświaty, obsługi firm i klienta, usług drobnych, niepublicznych usług zdrowia i opieki społecznej; zabudowę usługową w zakresie: finansów, gastronomii, handlu detalicznego, niepublicznych usług oświaty, obsługi firm i klienta, usług drobnych, niepublicznych usług zdrowia i opieki społecznej. Dodatkowo dla terenów: 3MN/U i 5MN/U: obsługi pojazdów samochodowych, a dla terenu 3MN/U także stację tankowania gazem pojazdów samochodowych.

Uchwałą w § 5 wprowadza jednocześnie definicje konkretnych przeznaczeń terenów wskazując, między innymi, że przez „obsługę pojazdów samochodowych” należy rozumieć usługi takie jak: ekspozycja, salon samochodowy, obsługa serwisowa, obsługa diagnostyczna, naprawa i wynajem samochodów osobowych, myjnie samochodowe, z wyłączeniem stacji paliw.

Zdaniem organu nadzoru taki sposób ustalenia przeznaczenia terenu pozostaje w sprzeczności z zasadami sporządzania planu określonymi w art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy oraz zapisami § 4 pkt 1 rozporządzenia.

Zgodnie ze wskazanym powyżej przepisem ustawowym w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Jak wynika z rozporządzenia, będącego uszczegółowieniem wskazanej regulacji, ustalenia dotyczące przeznaczenia terenów powinny zawierać określenie przeznaczenia poszczególnych terenów lub zasad ich zagospodarowania, a także symbol literowy i numer wyróżniający go spośród innych terenów. Ponadto, zgodnie z art. 1 ust. 2 pkt 1 ustawy w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się zwłaszcza wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury.

Uchwalony miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego pozwala na terenie o symbolu 3MN/U lokalizowanie zabudowy o różnym przeznaczeniu, bez określenia zasad i warunków, na jakich przeznaczenia te mogą być realizowane. Dopuszczając kilka alternatywnych, nie powiązanych ze sobą sposobów zagospodarowania, w ramach jednego terenu wyznaczonego liniami rozgraniczającymi, gmina pozostawiła decyzję, co do funkcji terenu, przyszłym inwestorom, nie wywiązując się tym samym z wynikającego z art. 15 ust. 2 pkt 1 obowiązku określenia w planie przeznaczenia terenu i linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Taki sposób ustaleń nie gwarantuje ochrony interesu prawnego przy zagospodarowaniu terenu. Należy w szczególności zauważyć, że na wskazanych terenach dopuszczono szeroki zakres usług, które mogą być sytuowane wraz z zabudową mieszkaniową jednorodzinną lub samodzielnie. W zakres dopuszczonych usług wchodzi bowiem, między innymi, usługi z zakresu: finansów (działalność banków, domów maklerskich, innych instytucji finansowych - § 5 pkt 1 uchwały), gastronomii i rozrywki (restauracje, kawiarnie, herbaciarnie, puby, winiarnie, działalność cateringowa, placówki gastronomiczno-rekreacyjne, jak kluby bilardowe, kręgielnie - § 5 pkt 2 uchwały), handlu detalicznego (§ 5 pkt 3 uchwały), niepublicznych usług oświaty (§ 5 pkt 5 uchwały). Jednocześnie na wskazanych terenach dopuszczono obsługę pojazdów samochodowych i stację tankowania gazem pojazdów samochodowych. W chwili obecnej na terenie oznaczonym symbolem 3MN/U może zatem powstać budynek mieszkaniowy jednorodzinny, szkoła, myjnia samochodowa lub stacja tankowania gazem. Tego rodzaju ustalenia w zakresie przeznaczenia terenu, należy uznać za niedopuszczalne pod kątem łączenia zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i usługowej z zakresu stacji paliw i związanych z tym uciążliwości. Nie budzi również wątpliwości, że stacja paliw w żaden sposób nie jest przeznaczeniem spójnym z zabudową mieszkaniową, wręcz przeciwnie – jest funkcją kolidującą. Zdaniem organu nadzoru taki sposób ustalenia przeznaczenia terenów wprost narusza zasady sporządzania planu. Aktualne zapisy planu miejscowego nie spełniają wymogów jednoznacznego i precyzyjnego określenia funkcji terenów po wejściu w życie planu miejscowego, a tym samym naruszają zasady sporządzania planu. Dopuszczenie przesłanki wyboru jednego z kilku alternatywnie określonych przez Radę przeznaczeń terenów, objętych ustaleniami planu, przez podmiot dysponujący tytułem prawnym do terenu prowadzi do przyjęcia, że podmiotem określającym przeznaczenie terenu nie jest rada gminy, tylko właściciel terenu. Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 8 sierpnia 2012 r. (sygn. akt II OSK 1334/12) sformułowanie w ten sposób ustaleń planu stwarza stan niepewności, co do ostatecznego przeznaczenia terenów nie tylko w stosunku do właścicieli nieruchomości objętych tym planem, ale także właścicieli nieruchomości bezpośrednio sąsiadujących z obszarem objętym planem. Tymczasem, określone w planie miejscowym przeznaczenie terenu powinno być jednoznaczne i nie może budzić wątpliwości, co do sposobu zagospodarowania danego terenu już z chwilą wejścia planu w życie. Ponadto, takie sformułowanie przepisów planu uniemożliwia w przypadku sprzedaży nieruchomości na terenie objętym planem ustalenie wysokości opłaty planistycznej, albowiem w momencie uchwalania planu i jego wejścia w życie nie jest wiadome, jakie w istocie zostało ustalone przeznaczenie terenu w planie.

Analizując wskazane postanowienia uchwały, należy mieć również na uwadze, że zgodnie z art. 14 ust. 8 ustawy, plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego. Zdaniem organu nadzoru, akty prawa miejscowego, a szczególnie taki akt prawa miejscowego, jak miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, musi spełniać szereg ustawowych wymogów. Zawarte w nim normy, poprzez swoją budowę, powinny zapewnić jednoznaczność w ich odbiorze przez wszystkich adresatów jego zapisów, jak również gwarantować wysoki stopień przewidywalności skutków realizacji tych zapisów. Plan miejscowy jest narzędziem służącym do pogodzenia interesów obywateli, wspólnot samorządowych i państwa w sprawach przeznaczenia terenów na określone cele i ustalenia zasad ich zagospodarowania. W ocenie Wojewody ustalenie na jednym terenie, bez rozgraniczenia linią rozgraniczającą, różnych przeznaczeń podstawowych terenu – poza jawną sprzecznością z zapisami ustawy, a w szczególności przyjmowaniem ładu przestrzennego za podstawę działań planistycznych (art. 1 ust. 2 pkt 1 ustawy) - prowadzi do licznych konfliktów przestrzennych, związanych z różnym sposobem użytkowania takiego terenu. Ponadto przyjąć należy, że poprzez wprowadzenie kwestionowanych wyżej postanowień uchwały, plan ten nie określa w sposób jednoznaczny przeznaczenia

terenu, a jego ustalenia mogą prowadzić do nieuprawnionego naruszenia prawa własności. W takiej sytuacji można przyjąć, że adresaci norm zawartych w planie miejscowym pozostają w stanie niepewności, co do przyszłego przeznaczenia terenu.

Mając na uwadze, że dla terenu 3MN/U w zakresie, w jakim ustalono przeznaczenie: „stacja tankowania gazem pojazdów samochodowych”, stwierdzono niezgodność ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, w ocenie organu nadzoru wyeliminowanie wskazanego przeznaczenia z ustaleń dla tego terenu należy uznać za wystarczające dla zachowania zasad ładu przestrzennego.

Mając na uwadze powyższe należało orzec jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

I Wicewojewoda Dolnośląski:
Jarosław Kresa