



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 22 listopada 2021 r.

Poz. 5364

WYROK NR II SA/WR 47/20
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 22 czerwca 2020 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędziowie:

Sędzia WSA Alicja Palus (spr.)

Sędzia WSA Władysław Kulon

Asesor WSA Wojciech Śnieżyński

Protokolant:

Kinga Bilaska

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 22 czerwca 2020 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Gminy Krośnice

z dnia 28 marca 2019 r. nr VI/41/2019

w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na obszarze Gminy Krośnice,
w obrębie Łazy Wielkie AM2, w granicach działek o numerach ewidencyjnych 80/1 i 196

- I. stwierdza nieważność § 6 ust. 1 pkt 2 lit. a oraz § 6 ust. 7 pkt 10 lit. a tiret drugie zaskarżonej uchwały;**
II. zasądza od Gminy Krośnice na rzecz strony skarżącej kwotę 480 zł (słownie: czterysta osiemdziesiąt złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie

Uchwałą z dnia 28 marca 2019 r. nr VI/41/2019 podjętą na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 506) oraz art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. z 2028 r. poz. 1945 z późn. zm.) w związku z uchwałą nr LII/326/2018 Rady Gminy Krośnice z dnia 27 czerwca 2018 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na obszarze Gminy Krośnice, w obrębie Łazy Wielkie AM2, w granicach działek o numerach ewidencyjnych 80/1 i 196, po stwierdzeniu, że projekt planu nie narusza ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Krośnice (uchwała nr XIII/98/08 z dnia 23 kwietnia 2008 r.) Rada Gminy Krośnice uchwaliła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego na obszarze Gminy Krośnice, w obrębie Łazy Wielkie AM2, w granicach działek o numerach ewidencyjnych 80/1 i 196.

W poszczególnych rozdziałach tego aktu Rada Gminy Krośnice przyjęła: Przepisy ogólne (Rozdział 1), Przepisy szczegółowe (Rozdział 2) i Przepisy końcowe (Rozdział 3).

Uchwała została w dniu 9 kwietnia 2019 r. przedłożona Wojewodzie Dolnośląskiemu jako właściwemu organowi nadzoru, który podjął czynności postępowania nadzorczego, ale w terminie określonym w art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym nie zakończył tego postępowania rozstrzygnięciem nadzorczym.

Pismem z dnia 14 czerwca 2019 r. Wojewoda Dolnośląski skierował do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu skargę na opisaną powyżej uchwałę planistyczną.

W petitum skargi organ nadzoru – powołując się na przepisy art. 93 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 50 § 2, art. 54 § 1 i art. 200 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2018 r. poz. 1302 r.) – wniósł o stwierdzenie nieważności § 6 ust. 1 pkt 2 lit. a oraz § 6 ust. 7 pkt 10 lit. a tiret drugie zaskarżonej uchwały i zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

Jednocześnie Wojewoda Dolnośląski zarzucił Radzie Gminy Krośnice podjęcie § 6 ust. 7 pkt 10 lit. a tiret drugie uchwały z istotnym naruszeniem art. 9 ust. 4 i art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, polegającym na naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego, poprzez ustalenie dla terenów oznaczonym symbolem MN1 i MN2 wskaźnika minimalnej liczby miejsc do parkowania dla dopuszczanej w planie miejscowym funkcji usługowej z naruszeniem postanowień studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Krośnice.

Uzasadniając wniosek kasacyjny skarżący organ nadzoru wskazał na wstępie, że zgodnie z treścią art. 28 ust. 1 powoływanej wcześniej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, określającego podstawy nieważności uchwały planistycznej, 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.

W ocenie Wojewody Dolnośląskiego Rada Gminy Krośnice uchwalając przedmiotowy plan zagospodarowania przestrzennego naruszyła w sposób istotny zasady sporządzania planu miejscowego.

W dalszej argumentacji skarżący organ nadzoru wskazał, że zaskarżonym § 6 uchwały Rada Gminy Krośnice przyjęła ustalenia dla terenów oznaczonych symbolami MN1 i MN2. W ustępie 7 pkt 10 lit. a powołanej regulacji, w zakresie zasad modernizacji rozbudowy i budowy systemów komunikacji przyjęto: „należy zapewnić następującą minimalną liczbę miejsc do parkowania w granicach działki budowlanej (wliczając miejsca do parkowania w garażach):

- 2 miejsca na 1 mieszkanie

- 1 miejsce na każde rozpoczęte 25 m² powierzchni użytkowej usług, lecz nie mniej niż 2 miejsca”.

W ocenie organu nadzoru przyjęte w tekście planu miejscowego rozwiązanie narusza art. 9 ust. 4 oraz art. 20 ust. 1 ustawy. Należy wskazać, że tereny oznaczone w planie miejscowym symbolem MN1 i MN2 przeznaczone zostały m.in. pod zabudowę usługową. Z kolei ustalenia studium (rozdz. 15 ust. 4 pkt 2, str. 35),

przyjętego uchwałą nr XIII/98/08 Rady Gminy Krośnice z dnia 23 kwietnia 2008 r., dla funkcji usługowej, w tym realizowanej na terenach zabudowy mieszkaniowej, przewidują:

- „a) 2 miejsca postojowe dla usług prowadzonych na pow. od 6 m² do 20 m²,
- b) 3 miejsca postojowe dla usług prowadzonych na pow. od 21 m² do 50 m²,
- c) 1 miejsca postojowe na każde rozpoczęte 50 m² powierzchni usług + 3 miejsca postojowe”.

Z powyższego wynika zatem, że ustalone w planie miejscowym 1 miejsce na każde rozpoczęte 25 m² powierzchni użytkowej usług, lecz nie mniej niż 2 miejsca nie pokrywa się z ustaleniami studium, które wymaga m.in. ustalenia minimum 3 miejsc postojowych dla usług prowadzonych na pow. od 21 m² do 50 m². W przypadku większej powierzchni usług wartości te odpowiednio rosną.

Organ nadzoru wskazuje ponadto, że na skutek skierowanego przez Wojewodę Dolnośląskiego zapytania, dotyczącego niezgodności ustalonych w planie miejscowym wartości z postanowieniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Krośnice, Wójt Gminy Krośnice pismem z dnia 21 maja 2019 r. wyjaśnił, że: „Ilość wymaganych miejsc do parkowania dla funkcji podstawowej jest identyczna jak określona w studium. Natomiast dla funkcji usługowej, która jedynie uzupełnia funkcję mieszkaniową, sposób naliczania wymaganej ilości miejsc do parkowania jest bardziej przejrzysty i logiczny niż sposób określony w studium. Faktycznie, w niektórych przedziałach powierzchni usługowej mogą wystąpić niewielkie różnice, jednak generalnie ilość miejsc postojowych określona w planie miejscowym jest zbieżna z ilością określoną w studium.”

Odnosząc się do tych stwierdzeń organ nadzoru wskazał, że bardziej przejrzysty sposób określenia wymaganej ilości miejsc parkingowych nie może uzasadniać ustalenia tych wartości w sposób sprzeczny z wartościami wskaźników ustalonymi w studium. Jeśli w planie miejscowym przewidziano lokalizację funkcji usługowej na danym terenie to parametry dla tej funkcji muszą odpowiadać parametrom przyjętym dla tej funkcji w studium bez względu na to, czy funkcja ta ustalona została jako przeznaczenie podstawowe, czy dopuszczalne. Wojewoda Dolnośląski wyjaśnił również, że generalnie ilość miejsc postojowych określona w planie miejscowym dla funkcji usługowej nie jest zbieżna z ilością miejsc określoną w studium. Wartości te będą ze sobą zgodne wyłącznie w niektórych ściśle określonych przypadkach, m.in. w przypadku lokalizacji usług prowadzonych na powierzchni do 20 m², bowiem zarówno plan miejscowy, jak i studium przewidują w tym zakresie 2 miejsca postojowe.

Ponadto Wojewoda Dolnośląski zwrócił uwagę, że w orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się, iż 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 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). Plan miejscowy nie może jednak wprowadzić zmian w zakresie kierunków zagospodarowania i zasad zagospodarowania terenów, a jedynie doprecyzować te zasady i to w taki sposób, aby nie doprowadzić do ich zmiany lub modyfikacji.

Organ dodatkowo wyjaśnił, że zgodnie z cytowanym już art. 28 ust. 1 ustawy, a także art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 tej ustawy jedną z podstawowych zasad sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego jest nienaruszalność ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy przez ustalenia planu miejscowego, zarówno w odniesieniu do całego obszaru objętego planem, jak i jego poszczególnych terenów oraz przewidzianych dla nich ustaleń w zakresie sposobu ich zagospodarowania i zabudowy. Rada gminy uchwała plan po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium.

W zakończeniu uzasadnienia organ nadzoru ponownie wskazał, że nieprawidłowe uregulowanie wskaźnika odnoszącego się do ilości miejsc parkingowych stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, a w konsekwencji skutkować będzie wyeliminowaniem jednego z obligatoryjnych elementów planu miejscowego względem dopuszczalnego przeznaczenia terenów oznaczonych symbolem MN1 i MN2. Powyższe uzasadnia wniosek o stwierdzenie nieważności wszystkich ustaleń przyjętych dla tych terenów,

odnoszących się do dopuszczonych na wskazanych terenach usług podstawowych wbudowanych w budynkach mieszkalnych, tj. § 6 ust. 1 pkt 2 lit. a, odnoszącego się do przeznaczenia wskazanych terenów, jak również § 6 ust. 7 pkt 10 lit. a tiret drugie uchwały.

W doręczonej Sądowi w dniu 15 stycznia 2020 r. odpowiedzi na skargę Wójt Gminy Krośnice, działający imieniem Gminy Krośnice – Rady Gminy Krośnice wniósł o oddalenie skargi.

Uzasadniając wniosek Wójt Gminy wyjaśnił, że w § 6 ust. 1 zaskarżonej uchwały ustalono tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, oznaczone na rysunku planu symbolami MN1 i MN2, dla których przeznaczeniem podstawowym jest zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna, a dopuszczalnym: usługi podstawowe wbudowane w budynkach mieszkalnych, o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej 30% powierzchni całkowitej budynku i obiekty i urządzenia towarzyszące oraz zieleń.

Wskazał ponadto, że na rysunku studium obszar objęty planem określono jako tereny: RM – zabudowa zagrodowa, R – rola i RZ – łąki i pastwiska, natomiast zgodnie z zapisami tekstu studium, zawartymi w rozdziale 15 „Kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania terenów” na obszarach oznaczonych symbolem RM dopuszcza się w uzasadnionych przypadkach ustalenie w planie miejscowym jako alternatywnej funkcji zabudowy mieszkaniowej MN oraz jej rozwój urbanistyczny (przeznaczenie terenów pod funkcje inne niż rolnicze) w strefie do 50 m od istniejącej i projektowanej w studium zabudowy. Jednocześnie w studium wskazano, że zasadność i warunki lokalizacji zabudowy w tej strefie należy ustalać w procedurze miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Tym samym w studium nie określono literalnie jaki rodzaj zabudowy nierolniczej można dopuścić w strefie rozwoju urbanistycznego 50 m, zostawiając rozstrzygnięcie tej kwestii indywidualnie na etapie sporządzanego planu miejscowego. W uchwalonym planie miejscowym zmiana funkcji zagrodowej na mieszkaniową jednorodziną oraz jej rozszerzenie była uzasadniona. Jest ona związana głównie z likwidacją gospodarstwa rolnego na działce nr 80/1 (które jest w trakcie rozbiórki), na rzecz zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej oraz z możliwością prowadzenia gospodarstwa w dalszej części działki nr 196-w sąsiedztwie otwartych terenów rolniczych.

W dalszej argumentacji Wójt Gminy Krośnice wyjaśnił, że w § 6 ust. 7 pkt 10 lit. a ustalono dla terenu zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej minimalną liczbę miejsc do parkowania w ilości:

- 2 miejsca na jedno mieszkanie,
- 1 miejsce na każde rozpoczęte 25 m² powierzchni użytkowej usług, lecz nie mniej niż 2 miejsca.

Zdaniem przedstawiciela Gminy ilość wymaganych miejsc do parkowania dla funkcji podstawowej jest identyczna jak określona w studium. Natomiast dla funkcji usługowej, która jedynie uzupełnia funkcję mieszkaniową sposób naliczania wymaganej ilości miejsc do parkowania jest bardziej przejrzysty i logiczny niż sposób określony w studium. Jednocześnie Wójt Gminy przyznał, że w niektórych przedziałach powierzchni usługowej mogą wystąpić niewielkie różnice, jednak generalnie ilość miejsc postojowych określona w planie miejscowym jest zbieżna z ilością określoną w studium.

Na rozprawie wyznaczonej na dzień 22 czerwca 2020 r. pełnomocnik Wojewody Dolnośląskiego oświadczył, że podtrzymuje skargę w całości.

Wojewódzki Sąd Administracyjny podejmując orzeczenie w sprawie uwzględnił następujące okoliczności faktyczne i prawne:

Stosownie do art. 184 (in limine) Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują w zakresie określonym w ustawie kontrolę działalności administracji publicznej.

Uprawnienia wojewódzkich sądów administracyjnych oznaczonych konstytucyjnie jako inne sądy administracyjne określone zostały m.in. treścią art. 1 § 1 i § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 2176) oraz art. 3 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2019 r. – poz. 2325) i polegają na kontroli działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej.

Wykonywana przez sądy administracyjne kontrola administracji publicznej obejmuje również orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej; 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 zw. z § 2 pkt 5 i 6 ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, wcześniej powołanej). Sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 ustawy procesowej stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególnie wyłącza stwierdzenie ich nieważności (art. 147 § 1 powoływanej ustawy).

Przedmiotem oceny w rozpoznawanej sprawie była uchwała należąca do tej kategorii aktów.

Mając na względzie wskazane powyżej kryterium legalności Wojewódzki Sąd Administracyjny po poddaniu ocenie istniejących w sprawie okoliczności faktycznych i prawnych podzielił zarzuty i argumentację skargi uznając że wniosek, Wojewody Dolnośląskiego o stwierdzenie nieważności § 6 ust. 1 pkt 2 lit. a oraz § 6 ust. 7 pkt 10 lit. a tiret drugie uchwały nr VI/41/2019 Rady Gminy Krośnice z dnia 28 marca 2019 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na obszarze Gminy Krośnice, w obrębie Łazy Wielkie AM2, w granicach działek o numerach ewidencyjnych 80/1 i 196 zasługuje na uwzględnienie.

Akt ten podjęty został w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, regulowanym powoływaną wcześniej ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie z przepisem jej art. 3 ust. 1 kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy z wyjątkiem morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej oraz terenów zamkniętych należy do zadań własnych gminy. W przyznanej tym przepisem kompetencji do uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego wyraża się samodzielność samorządu terytorialnego w rozwiązywaniu lokalnych zagadnień dotyczących zachowania ładu przestrzennego, a także gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej, o których mowa w art. 7 ust. 1 pkt 1 wskazanej poprzednio ustawy o samorządzie gminnym.

Należy też podkreślić, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa powszechnie obowiązującego i musi spełniać wysokie wymagania stawiane tej kategorii aktów normatywnych oraz odpowiadać standardom legalności.

Z tych względów mimo, że ustawodawca jednoznacznie przyznał organom gminy uprawnienie do uchwalania planów zagospodarowania przestrzennego, to równocześnie nałożył na nie obowiązek przestrzegania reguł stanowienia prawa. Istotne jest też, że gmina wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, a jej samodzielność podlega ochronie sądowej. Granicą tej samodzielności jest sprzeczność z prawem, a zatem działanie - co do swej istoty - inne, niż określa to obowiązujący przepis. Samodzielność gminy może być bowiem realizowana tylko w granicach dozwolonych prawem. Stosownie bowiem do art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, co oznacza, że samodzielność gminy istnieje tylko w granicach prawa.

Kwestionując uchwałę Rady Gminy Krośnice z dnia 28 marca 2019 r. nr VI/41/2019 skarżący organ nadzoru zarzucił istotne naruszenie art. 9 ust. 4 i art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, wcześniej powoływanej, polegającym na naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego poprzez ustalenie dla terenów oznaczonych symbolem MN1 i MN2 wskaźnika minimalnej liczby miejsc do parkowania dla dopuszczonej w planie miejscowym funkcji usługowej z naruszeniem postanowień studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Krośnice.

Wyjaśnić należy, że zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przesłankami stwierdzenia nieważności uchwały w całości lub w części są: 1) istotne naruszenie zasad sporządzenia planu miejscowego; 2) istotne naruszenie trybu sporządzania planu 3) naruszenie właściwości organów w tym zakresie. Przywołany przepis ustanawia zatem 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 (tak NSA w wyroku z dnia 11 września 2008 r. II OSK 215/08).

Zasady sporządzania planu w doktrynalnym ujęciu interpretowane są jako wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawniony organ. Odnoszą się one do problematyki związanej ze sporządzaniem planu, a więc zawartości aktu planistycznego (część tekstowa i graficzna, inne załączniki), zawartych w nim ustaleń lub inaczej - przedmiotu planu, a także standardów dokumentacji planistycznej tj. materiałów planistycznych, skali opracowania kartograficznego, stosowanych oznaczeń, nazewnictwa, standardów oraz sposobów dokumentowania prac planistycznych (rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu zagospodarowania przestrzennego, zob. też: Z. Niewiadomski [red.]: Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz. Warszawa C. H. Beck 2005).

W rozważaniach dotyczących naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego jako przesłanki stwierdzenia nieważności uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego istotne też jest, że dokonując wykładni tej przesłanki organy związane są przepisami prawa europejskiego, Konstytucją oraz przepisami prawa materialnego. Tylko w tych granicach można wyznaczyć władztwo planistyczne gminy. Dlatego też sam art. 6 ust. 1 nie może być stosowany jako dający pełne władztwo planistyczne (tak NSA w wyroku z dnia 11 września 2009 r. II OSK 215/08). Przyznane gminie uprawnienie do samodzielnego kształtowania polityki przestrzennej (art. 3 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) nie ma charakteru arbitralnego, a przepisy nie zezwalają na dowolność ustaleń zawartych w miejscowym planie zagospodarowania. Natomiast przesłanka formalnoprawna odnosi się do sekwencji czynności organu planistycznego od podjęcia uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu aż do jego uchwalenia (np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 stycznia 2013 r., sygn. akt II OSK 2348/12). Ustawodawca szczegółowo uregulował bowiem tryb prowadzenia prac najpierw nad studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, a następnie miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Doprecyzował również zakres tematyczny ustaleń, które obowiązkowo powinny się znaleźć w uchwale zawierającej plan miejscowy.

Podkreślenia wymaga, że nie każde naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego lub trybu jego sporządzania wymaga stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części. Taki skutek powoduje naruszenie kwalifikowane jako istotne, czyli takie, którego konsekwencją jest przyjęcie ustaleń planistycznych jednoznacznie odmiennych od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono zasad lub trybu sporządzania planu miejscowego.

Zdaniem Sądu w okolicznościach istniejących w rozpoznawanej sprawie należy zaakceptować sformułowany w skardze zarzut przyjęcia w przedmiotowej uchwale ustaleń zawartych w § 6 ust. 7 pkt 10 lit. a tiret drugie w sposób naruszający postanowienie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Krośnice.

Należy przy tym wyjaśnić, że zgodnie z art. 9 ust. 4 powoływanej poprzednio ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. Ponadto – stosownie do treści art. 20 ust. 1 powołanej powyżej ustawy – plan miejscowy uchwała rada gminy po stwierdzeniu, że projekt planu nie narusza ustaleń studium.

Uzasadnione jest zatem twierdzenie, że ustalenia planu miejscowego są konsekwencją zapisów przyjętych w studium.

Uchwalając studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmina kształtuje swoją politykę przestrzenną, w tym lokalne zasady zagospodarowania.

Treść art. 9 ust. 1 wskazywanej ustawy uprawnia do stwierdzenia, że studium stanowi dla gminy podstawę dla określenia jej polityki przestrzennej.

Realizacja ustaleń studium następuje poprzez uchwalenie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego jako aktów prawa miejscowego, przy czym – jak wynika to z treści powołanego wcześniej art. 9 ust. 4 – treść studium jest wiążąca dla organów gminy na dalszym etapie postępowania planistycznego

aż do momentu zakończenia procedury planistycznej, czyli podjęcie uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W judykaturze administracyjnej zwraca się uwagę, że stopień związania planu miejscowego ustaleniami studium uzależniony jest od szczegółowości zapisów studium, a z kolei stopień szczegółowości ustaleń studium zależy od woli organu uchwałodawczego gminy (np. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 1 lipca 2010 r., sygn. akt II OSK 904/10; 21 grudnia 2016 r., sygn. akt II OSK 731/15).

Podjmując uchwałę w sprawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmina dokonuje określonego samoograniczenia w zakresie przyszłych koncepcji planistycznych.

Studium określając politykę przestrzenną gminy jest aktem bardziej ogólnym i elastycznym niż miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, ale określa jednak nieprzekraczalne ramy swobody planistycznej gminy.

W studium dokonywana jest kwalifikacja terenów i ich przeznaczenie. W akcie tym określa się przede wszystkim kierunki i wskaźniki zmian w strukturze przestrzennej gminy, w szczególności kierunki i wskaźniki dotyczące sposobu zagospodarowania terenu.

W obowiązujących warunkach prawnych należy uznać, że ustalenia planistyczne w swojej treści powinny być bezsprzecznie konsekwencją zapisów studium (np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 kwietnia 2008 r., sygn. akt II OSK 34/08).

W kwestionowanym przez Wojewodę Dolnośląskiego zapisie § 6 ust. 7 pkt 10 lit. a tiret drugie zaskarżonej uchwały Rada Gminy Krośnice, ustalając zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji, postanowiła – w odniesieniu do terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, oznaczonych na rysunku planu symbolami MN1 i MN2, na których jako obowiązujące przeznaczenie dopuszczalne przyjęto usługi podstawowe wbudowane w budynkach mieszkalnych o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej 30% powierzchni całkowitej budynku, że należy zapewnić następującą minimalną liczbę miejsc do parkowania w granicach działki budowlanej (wliczając miejsca do parkowania w garażach): 1 miejsce na każde rozpoczęte 25 m² powierzchni użytkowej usług, lecz nie mniej niż 2 miejsca.

Natomiast zgodnie z postanowieniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania Gminy Krośnice (str. 35) dla funkcji usługowej, w tym realizowanej na terenach zabudowy mieszkaniowej przyjmuje się nie mniej niż

- a) 2 miejsca postojowe dla usług prowadzonych na pow. od 6 m² do 20 m²,
- b) 3 miejsca postojowe dla usług prowadzonych na pow. od 21 m² do 50 m²,
- c) 1 miejsce postojowe na każde rozpoczęte 50 m² powierzchni usług +3 miejsca postojowe.

Wobec omawianego wcześniej wymogu nienaruszalności obowiązujących postanowień studium na dalszym etapie procedury planistycznej, niezgodność treści studium z ustaleniami szczególnymi miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego.

W niniejszej sprawie stopień uszczegółowienia zapisów zawartych w studium przesądza o bezwzględny obowiązek uwzględniania jego postanowień przez prawodawcę lokalnego, gdyż wskazuje na konkretne liczby miejsc parkingowych dla funkcji usługowej, w tym realizowanej na terenach zabudowy mieszkaniowej.

Słusznie zatem organ nadzoru stwierdził, że ilość miejsc do parkowania określona w planie miejscowym i w studium, będzie ze sobą zbieżna wyłącznie w niektórych ściśle określonych przypadkach, m.in. w przypadku lokalizacji usług prowadzonych na powierzchni do 20 m², ponieważ zarówno plan miejscowy, jak i studium przewidują w tym zakresie 2 miejsca postojowe. Zasadnie jednak organ nadzoru wykazał, że studium nakazuje lokalizację 3 miejsc postojowych dla usług prowadzonych na powierzchni powyżej 21 m² do 50 m² oraz 1 miejsce postojowe na każde rozpoczęte 50 m² + 3 miejsca postojowe i w przypadku lokalizacji usług na powierzchni np. 60 m² wartości te będą się od siebie różnić. W takiej sytuacji, zgodnie ze studium, powinno zostać wyznaczonych 5 miejsc postojowych, natomiast zgodnie z planem miejscowym - 3. Powyższe rozbieżności potwierdza przedstawione w skardze zestawienie ilości miejsc przewidzianych w planie miejscowym i studium we wskazanych przedziałach powierzchni usługowej. Niezgodność zaskarżonych przez organ nadzoru przepisów planu z treścią studium jest oczywista. Nie można jej rozpatrywać, jak oczekuje tego

gmina, w kategoriach „niewielkich różnic”, czy też bardziej przejrzystego i logicznego sposobu naliczenia ilości miejsc parkingowych od określonego w studium.

W tych okolicznościach należało też uznać za zasadny wniosek skargi dotyczący stwierdzenia nieważności wszystkich ustaleń przyjętych dla terenów oznaczonych symbolem MN1 i MN2, odnoszących się do dopuszczonych na wskazanych terenach usług podstawowych wbudowanych w budynkach mieszkalnych, tj. § 6 ust. 1 pkt 2 lit. a (odnoszącego się do przeznaczenia wskazanych terenów).

Wskazane w skardze nieprawidłowe uregulowanie obligatoryjnego wskaźnika dotyczącego minimalnej ilości miejsc parkingowych na opisanym powyżej terenie o określonym przeznaczeniu, zakwalifikowane jako istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, wymagało wyeliminowania objętych skargą ustaleń przedmiotowej uchwały.

Wobec przedstawionych powyżej okoliczności Wojewódzki Sąd Administracyjny - stosownie do art. 147 § 1 powoływanej wcześniej ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi - orzekł jak w sentencji.

Orzeczenie o kosztach postępowania uzasadnione jest treścią art. 200 tej samej ustawy, zgodnie z którym w razie uwzględnienia skargi przez sąd pierwszej instancji przysługuje skarżącemu od organu, który wydał zaskarżony akt lub podjął zaskarżoną czynność albo dopuścił się bezczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania, zwrot kosztów postępowania niezbędnych do celowego dochodzenia praw. Za tak określone koszty Sąd uznał taryfowo ustalone koszty związane z udziałem w sprawie pełnomocnika skarżącego organu nadzoru.