



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 27 listopada 2019 r.

Poz. 6818

WYROK NR II SA/WR 76/19 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 3 kwietnia 2019 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędzia NSA Halina Filipowicz -
Kremis

Sędziowie:

Sędzia WSA Alicja Palus (spr.)
Sędzia WSA Gabriel Węgrzyn

Protokolant

starszy sekretarz sądowy Anna
Biłous

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 21 marca 2019r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Miejskiej w Siechnicach
z dnia 23 sierpnia 2018 r. Nr LIII/444/18
w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania
przestrzennego obszaru zlokalizowanego we wsi Iwiny oznaczonego
symbolem „A” - etap I, gmina Siechnice

I. stwierdza nieważność § 3 pkt 8 we fragmencie: „ w przypadku ustalenia kilku przeznaczeń mogą one występować samodzielnie lub w dowolnych proporcjach”; § 14 ust. 1 we fragmencie „- każde przeznaczenie może występować samodzielnie lub w dowolnych proporcjach”; § 14 ust. 1 pkt 2 lit. a we fragmencie: „powierzchnia użytkowa usług nie może przekraczać 30% powierzchni użytkowej budynków przeznaczenia podstawowego”; § 15 ust. 1 pkt 1 we fragmencie : „- każde przeznaczenie może występować samodzielnie lub w dowolnych proporcjach” zaskarżonej uchwały;

II. oddala skargę w pozostałym zakresie;

III. zasądza od Gminy Miejskiej Siechnice na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 480 zł (słownie: czterysta osiemdziesiąt zł) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie

Pismem z dnia 21 grudnia 2018 r. Wojewoda Dolnośląski wniósł skargę na uchwałę Rady Miejskiej w Siechnicach z dnia 23 sierpnia 2018 r. nr LIII/444/18 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru zlokalizowanego we wsi Iwiny - oznaczonego symbolem 'A' - etap I, gmina Siechnice.

Skarżący organ nadzoru na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2018 r. poz. 994, z późn. zm.) oraz 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, z późn. zm.) wniósł o stwierdzenie nieważności § 14 ust. 1 we fragmencie „każde przeznaczenie może występować samodzielnie lub w dowolnych proporcjach”, § 14 ust. 1 pkt 2 lit. a we fragmencie „powierzchnia użytkowa usług nie może przekraczać 30% powierzchni użytkowej budynków przeznaczenia podstawowego” oraz § 15 ust. 2 pkt 1 lit. c we fragmencie „budynków zabudowy mieszkaniowej lub” uchwały Rady Miejskiej w Siechnicach z dnia 23 sierpnia 2018 r. nr LIII/444/18 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru zlokalizowanego we wsi Iwiny - oznaczonego symbolem 'A' - etap I, gmina Siechnice oraz o zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

Radzie Miejskiej w Siechnicach zarzucono podjęcie: - § 14 ust. 1 we fragmencie „każde przeznaczenie może występować samodzielnie lub w dowolnych proporcjach” uchwały z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2018 r. poz. 1945), § 4 pkt 1 i § 7 pkt 7 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. nr 164, poz. 1587, z późn. zm.), art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483, z późn. zm.), polegającym na naruszeniu zasad sporządzenia planu miejscowego w zakresie sposobu określenia przeznaczenia terenów oraz linii rozgraniczających terenów o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania;

- § 14 ust. 1 pkt 2 lit. a we fragmencie „powierzchnia użytkowa usług nie może przekraczać 30% powierzchni użytkowej budynków przeznaczenia podstawowego” oraz § 15 ust. 1 pkt 1 lit. c we fragmencie „budynków zabudowy mieszkaniowej lub” uchwały z istotnym naruszeniem art. 3 pkt 2a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U. z 2018 r., poz. 1202, z późn. zm.) w związku z art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, polegającym na naruszeniu przepisów odrębnych w zakresie definicji budynku mieszkalnego jednorodzinnego.

W uzasadnieniu skargi Wojewoda Dolnośląski podkreślił, że w przedmiotowej uchwale Rada Miejska uregulowała przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. W § 14 ust. 1 uchwały postanowiono, że : „Ustala się tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, oznaczone na rysunku planu symbolami od 1MN do 2MN, dla których obowiązuje przeznaczenie - każde przeznaczenie może występować samodzielnie lub w dowolnych proporcjach: 1) podstawowe - zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna w układzie: wolnostojącym, bliźniaczym; 2) uzupełniające: a) usługi podstawowe, rozumiane jako lokale będące częścią budynku przeznaczenia podstawowego; powierzchnia użytkowa usług nie może przekraczać 30% powierzchni użytkowej budynków przeznaczenia podstawowego, b) zieleń wraz z placami zabaw i małą architekturą, c) urządzenia i obiekty towarzyszące.”

Zdaniem organu nadzoru wspomniany przepis uchwały we fragmencie „ każde przeznaczenie może występować samodzielnie lub w dowolnych proporcjach” narusza art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, nakazujący w miejscowym planie określić przeznaczenie terenów, które powinno zawierać określenie przeznaczenia poszczególnych terenów lub zasad ich zagospodarowania.

Zgodnie z treścią art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w planie miejscowym określa się obowiązkowo m.in. przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Dodatkowo również z treści § 4 pkt 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wynika, że 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.

Z kolei projekt rysunku powinien zawierać linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania oraz ich oznaczenia (§ 7 pkt 7 ww. rozporządzenia).

Z powyższego wynika, że określenie przeznaczenia terenu stanowi istotny element miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Kolejno skarżący organ nadzoru wskazał w uzasadnieniu, że określenie przeznaczenia terenu powinno być jasne i precyzyjne, tak aby nie było wątpliwości interpretacyjnych dotyczących tych kwestii. Zapisy dotyczące przeznaczenia terenu nie mogą pozostawiać podmiotowi innemu niż rada możliwości określenia tego przeznaczenia. Treść przepisów planu wraz z innymi przepisami determinuje sposób wykonywania prawa własności, zatem dokonany w planie miejscowym wybór przeznaczenia terenu nie może mieć charakteru dowolnego i nie może nasuwać żadnych wątpliwości co do funkcji danego terenu. W dalszej części skargi, organ powołuje się na orzecznictwo, z którego wynika, że dopuszczalne jest określenie mieszanego przeznaczenia podstawowego, jednakże jedynie wówczas, gdy chodzi o funkcje, które wzajemnie się nie wykluczają i nie są ze sobą sprzeczne oraz że są uzasadnione specyfiką terenu, czy preferencjami lokalnej społeczności, (por. wyrok NSA z dnia 9 lutego 2011 r. sygn. Akt II OSK 1962/11 oraz wyrok NSA z dnia 8 sierpnia 2012 r. sygn. akt II OSK 1855/12). Skarżący wskazuje również, że z orzecznictwa wynika, iż możliwe jest określenie kilku funkcji podstawowych terenu, ale istotne jest, aby ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określały konkretne warunki, w jakich każdy z wariantów przeznaczenia przyjętych w planie może być realizowany.

Następnie Wojewoda Dolnośląski odnosząc się do § 14 ust. 1 uchwały we fragmencie „każde przeznaczenie może występować samodzielnie lub w dowolnych proporcjach” wskazał, że kwestionowany zapis, wobec braku wprowadzenia jakichkolwiek ograniczeń w tym zakresie, może doprowadzić do pomieszczenia na terenach zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej o symbolach 1MN - 2MN różnych funkcji, z de facto dowolnym układem proporcji pomiędzy dopuszczonymi na tych terenach przeznaczeniami, w tym także między przeznaczeniami podstawowymi a uzupełniającymi. Użyte w § 14 ust. 1 uchwały sformułowanie „każde przeznaczenie może występować samodzielnie lub w dowolnych proporcjach” może być bowiem stosowane zarówno do postanowień w zakresie przeznaczenia podstawowego, jak również do przeznaczenia uzupełniającego (na co wskazuje treść § 14 ust. 1, gdzie poprzez użycie dwukropka wyodrębniono pewien fragment tekstu przepisu, w tym kwestionowane wyrażenie, który odnosi się zarówno do przeznaczenia podstawowego oraz uzupełniającego terenów 1MN - 2MN).

Organ wskazuje, że opisany wyżej mechanizm prowadzić może do sytuacji nierozgraniczenia terenów o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania, a nadto prowadzić do konfliktów w zagospodarowaniu danego terenu. W § 14, jak i innych uchwały nie określono bowiem żadnych warunków i ograniczeń, w których każdy z wariantów przeznaczenia przyjętych w planie mógłby być realizowany. Tym samym co wyrażono wprost w kwestionowanym przepisie uchwały: 1) dopuszczono samodzielne występowanie lub 2) łączenie w dowolnych proporcjach - różnych kategorii przeznaczenia podstawowego i uzupełniającego w ramach terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej 1MN - 2MN. W konsekwencji, przy obowiązywaniu tego rodzaju regulacji w planie miejscowym, istnieje hipotetyczna możliwość takiego ukształtowania się poszczególnych rodzajów zabudowy 1MN - 2 MN, gdzie np. zieleni wraz z placami zabaw i małą architekturą (jako jedno z przeznaczeń uzupełniających) staną się dominującą formą przeznaczenia tych terenów na poziomie 99% lub też podobną wartość osiągną urządzenia i obiekty towarzyszące, eliminując praktycznie w takiej sytuacji przeznaczenie podstawowe.

W ocenie organu nadzoru kwestionowany zapis uchwały nie spełnia wymogów stawianych przez prawodawcę aktom prawa miejscowego. Niedopuszczalne jest bowiem umieszczanie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego norm, umożliwiających przejęcie bądź uzupełnienie planistycznych kompetencji gminy, a taki niewątpliwie charakter ma przywołana regulacja (zob. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 16 października 2014 r. sygn. akt II SA/Wr 525/14).

Zdaniem organu nadzoru § 14 ust. 1 we fragmencie „każde przeznaczenie może występować samodzielnie lub w dowolnych proporcjach” uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz § 4 pkt 1 i § 7 pkt 7 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co uzasadnia wniosek o stwierdzenie jego nieważności.

Następnie organ nadzoru wyjaśnił w uzasadnieniu - powołując się na art. 14 ust. 1 pkt 2 lit. a uchwały, że na terenach 1MN-2MN dopuszczono jako przeznaczenie uzupełniające „usługi podstawowe, rozumiane jako lokale będące częścią budynku przeznaczenia podstawowego; powierzchnia użytkowa usług nie może przekraczać 30% powierzchni użytkowej budynków przeznaczenia podstawowego”.

Mając na uwadze, że przeznaczeniem podstawowym dla terenów 1MN- 2MN jest zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna (§ 14 ust. 1 uchwały) należy – zdaniem organu

– bezsprzecznie stwierdzić, iż treść § 14 ust. 1 pkt 2 lit. a uchwały w zakresie sformułowania „powierzchni użytkowej budynków przeznaczenia podstawowego” odnosi się do budynków mieszkalnych jednorodzinnych. Zgodnie z § 15 ust. 1 pkt 1 lit. c uchwały jako jedną z funkcji przeznaczenia podstawowego terenów 1MU-4MU określono: „usługi podstawowe, gdzie powierzchnia użytkowa usług nie może przekraczać 50% powierzchni użytkowej budynków zabudowy mieszkaniowej lub w budynkach gospodarczych o maksymalnej powierzchni zabudowy: 200 m²”.

W zaistniałej sytuacji należy uznać, że treść § 15 ust. 1 pkt 1 lit. c odnosi się także do budynków mieszkalnych jednorodzinnych.

Zdaniem organu nadzoru zaskarżone fragmenty § 14 i § 15 uchwały naruszają przepisy odrębne, o których mowa w art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Pozostają one w sprzeczności z definicją budynku mieszkalnego jednorodzinnego, o którym mowa w art. 3 pkt 2 a Prawo budowlane. Z przepisu wynika, że przez „budynek mieszkalny jednorodzinny” należy rozumieć „ budynek wolno stojący albo budynek w zabudowie bliźniaczej, szeregowej lub grupowej, służący zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, stanowiący konstrukcyjnie samodzielną całość, w którym dopuszcza się wydzielanie nie więcej niż dwóch lokali mieszkalnych albo jednego lokalu mieszkalnego i lokalu użytkowego o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej 30% powierzchni całkowitej budynku”. Przepis ten jednoznacznie stanowi, że wielkość lokalu użytkowego wydzielanego w budynku mieszkalnym jednorodzinny, ustala się określając jego powierzchnię całkowitą w odniesieniu do powierzchni całkowitej budynku oraz, że może ona wynosić maksymalnie 30% powierzchni użytkowej budynku.

Zdaniem skarżącego organu, wymienione przepisy uchwały naruszają dyspozycję ww. przepisu odrębnego, ponieważ w uchwale nie określono powierzchni całkowitej lokalu użytkowego w odniesieniu do powierzchni całkowitej budynku.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie w całości lub w części.

Burmistrz Siechnic uznał zasadność skargi w zakresie § 14 ust. 1 uchwały we fragmencie „każde przeznaczenie może występować samodzielnie lub w dowolnych proporcjach”. Zdaniem organu, powyższy przepis uchwały istotnie narusza art. 15 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zwanej dalej „ustawą”, § 4 pkt 1 i § 7 pkt 7 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. nr 164, poz. 1587 z późn. zm.) zwanej dalej „rozporządzeniem”, oraz art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483 z późn. zm.), polegającym na naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego w zakresie sposobu określenia przeznaczenia terenów oraz linii rozgraniczających terenów o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Organ wyjaśnił, że powyższy zapis został wprowadzony omyłkowo, gdyż ustalenia § 14 odnoszą się do terenów zabudowany mieszkaniowej jednorodzinnej jako przeznaczenia podstawowego i nie wprowadzono możliwości lokalizacji innych przeznaczeń na tych terenach.

Kolejno organ gminy uznał za zasadny zarzut podjęcia § 14 ust. 1 pkt 2 lit. a we fragmencie: „powierzchnia użytkowa usług nie może przekraczać 30% powierzchni użytkowej budynków przeznaczenia podstawowego” uchwały z istotnym naruszeniem art. 3 pkt 2a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane w związku z art. 15 ust. 1 u.p.z.p., polegającym na naruszeniu przepisów odrębnych w zakresie definicji budynku mieszkalnego jednorodzinnego. Organ wyjaśnił, że wprowadzony zapis miał na celu doprecyzowanie możliwości zastosowania dopuszczalnej ilości usług. Wskazano, że parametr ten nie przekracza przepisów odrębnych w tym zakresie, jednak ze względu na to, że je powiela, można uznać, że jest to zapis zbędny.

Następnie organ uznał za niezasadny zarzut podjęcia § 15 ust. 1 pkt 1 lit. c we fragmencie „budynków zabudowy mieszkaniowej lub” uchwały z istotnym naruszeniem art. 3 pkt 2 a Prawa budowlanego w związku z art. 15 ust. 1 u.p.z.p., polegającym na naruszeniu przepisów odrębnych w zakresie definicji budynku

mieszkalnego jednorodzinnego. Organ wyjaśnił, że ustalenia § 15 dotyczą terenów oznaczonych symbolami 1MU- 4 MU - zabudowy mieszkaniowo - usługowej, które celowo zostały określone jako funkcje mieszane. Wprowadzony zapis ma na celu uszczegółowienie i określenie dopuszczalnej ilości usług podstawowych na przedmiotowych terenach. Można wprowadzać tutaj zabudowę mieszaną - mieszkaniową jednorodzinną mieszkaniowo wielorodzinną oraz usługową. Organ podkreślił, że ze względu na położenie tych terenów zdecydowano się na ograniczenie w pewnym stopniu dowolności lokalizacji usług na tym terenie do 50% powierzchni użytkowej w budynkach mieszkalnych oraz w budynkach gospodarczych o maksymalnej powierzchni zabudowy 200 m². Chciano uzyskać możliwość wytworzenia centrum usługowego dla obszaru objętego planem oraz terenów przyległych jednak w silnym powiązaniu z funkcjami mieszkaniowymi. Zdaniem organu niefortunne jest odniesienie do zabudowy mieszkaniowej bez doprecyzowania, że dotyczy to jedynie funkcji mieszkaniowej wielorodzinnej. Jednakże na tym terenie w zamyśle, możliwa ma być lokalizacja budynku mieszkalnego - z jednym lokalem mieszkalnym, w którym usługi zajmują np. 45% jego powierzchni.

Zdaniem organu proponowane wykreślenie z ustaleń planu miejscowego treści w brzmieniu : „budynków zabudowy mieszkaniowej lub” spowoduje całkowite wypaczenie koncepcji zagospodarowania tych terenów. Pozostały zapis będzie miał brzmienie: „usługi podstawowe gdzie powierzchnia użytkowa usług nie może przekraczać 50 % powierzchni użytkowej w budynkach gospodarczych o maksymalnej powierzchni zabudowy: 200 m². Organ podkreśla, że z tego zapisu będzie wynikało, iż usług nie będzie można zlokalizować w budynkach mieszkaniowych wielorodzinnych, co jest sprzeczne z interesem zarówno inwestorów i właścicieli tych terenów jak również gminy, która celowo wprowadziła funkcję mieszkaniowo - usługową na tych terenach.

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 2018 r. poz. 2107 tj.) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej oraz rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego, samorządowymi kolegiatami odwoławczymi i 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 2018 r. poz. 1302 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 szczególnie 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 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 miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego bądź to konkretne zapisy bądź też postanowienia ogólne dla poszczególnych terenów. Wszelkie jednak czynności gminy, także o charakterze publicznoprawnym, muszą cechować się legalnością, gdyż gmina jest obowiązana działać zgodnie z prawem.

Stosownie do treści 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. Wskazana w powyższym przepisie podstawa 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 zaistnienia 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).

Oceniając powyższą uchwałę pod względem legalności Sąd uznał, że zakwestionowane przez Wojewodę Dolnośląskiego postanowienia są wadliwe, gdyż podjęte zostały z naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego, przez które należy rozumieć wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawniony organ, które dotyczą problematyki związanej ze sporządzaniem planu. Dotyczą zatem zawartości aktu planistycznego (część tekstowa i graficzna, inne załączniki), podjętych w nim ustaleń jak też standardów dokumentacji planistycznej.

W art. 15 ust. 2 u.p.z.p. wyliczono w sposób enumeratywny materię podlegającą regulacji w planie miejscowym. Przepis ten określa obligatoryjne elementy planu, które rada gminy obowiązana jest w nim zawrzeć, jednak - jak wskazuje się w doktrynie i orzecznictwie - obowiązek ten nie ma charakteru bezwzględnego, w tym sensie, że powinien być dostosowany do warunków faktycznych panujących na obszarze objętym planem (por. Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz; pod red. Z. Niewiadomskiego; Warszawa 2006, s. 253 - 254). O ile zatem w terenie zachodzą okoliczności faktyczne uzasadniające objęcie planem określonych w art. 15 elementów rada nie może od tego obowiązku odstąpić, gdyż w przeciwnym wypadku naruszy ww. przepis. I tak, zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo m.in. przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Przywołany przepis odczytywać należy w związku z art. 4 ust. 1 u.p.z.p., w którym określono podstawowe a zarazem obligatoryjne elementy planu miejscowego czyli ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobu zagospodarowania i warunków zabudowy terenu. W świetle przywołanej regulacji są to podstawowe treści które powinny się znaleźć w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Wymóg określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego przeznaczenia terenów oznacza konieczność sprecyzowania sposobu jego przyszłego zagospodarowania i wykorzystania poprzez takie sformułowania, które jednoznacznie wskazują, jaką funkcję ma on pełnić. Pod pojęciem „przeznaczenia terenu” należy bowiem rozumieć określenie na przyszłość celu, któremu ma dany teren służyć (por. wyrok NSA z dnia 22 października 2008 r. sygn. akt II OSK 567/08 Lex nr 511478).

Ponadto, w judykaturze wskazuje się, że „miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako akt prawa miejscowego, stanowiący o ograniczeniach w sposobie wykonywania prawa własności, winien stanowić o tym w sposób czytelny i budzący jak najmniej wątpliwości interpretacyjnych. Jeżeli tego nie czyni, powodując wątpliwości zasadniczej natury co do przeznaczenia terenu, to rzeczywiście może stanowić zagrożenie dla standardów demokratycznego państwa, powielając wątpliwości na etapie rozstrzygnięć indywidualnych. W konsekwencji taki plan to prosta droga do niekończących się sporów interpretacyjnych. I oczywiście nie chodzi tu o zwykłe wątpliwości interpretacyjne pojedynczych norm prawnych, poddające się wykładni, ale takie, które dotyczą kluczowych kwestii jak przeznaczenie terenu” (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 czerwca 2009 r., sygn. akt II OSK 1854/08, CBOSA).

Wobec powyższego Sąd nie miał wątpliwości, że § 14 ust. 1 uchwały we fragmencie „każde przeznaczenie może wstępować samodzielnie lub w dowolnych proporcjach” nie spełnia wymogów stawianych przez prawodawcę aktom prawa miejscowego. Niedopuszczalne jest bowiem umieszczanie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego norm, umożliwiających przejście albo uzupełnienie planistycznych kompetencji gminy, a taki niewątpliwie charakter ma przywołana regulacja. Wprowadza ona bowiem swoistą dowolność przy łączeniu dwóch różnych kategorii przeznaczenia terenu. Niniejszy przepis nie określa bowiem żadnych warunków, w jakich każdy z wariantów przeznaczenia przyjętych w planie mógłby zostać zrealizowany. Sąd nie kwestionuje tego, że możliwe jest mieszane przeznaczenie terenu, ale zauważa, że intencją ustawodawcy jest aby było ono na tyle precyzyjne i czytelne, aby adresaci kształtowanych w tej materii norm nie mieli wątpliwości co do ustalonego przeznaczenia. Wobec zatem braku takiej jasności w przypadku niniejszego przepisu uznać należało, że podjęty on został z naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. i podlegał wyeliminowaniu z obrotu prawnego.

Na podstawie zasady wynikającej z art. 134 § 1 p.p.s.a. - Sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną, z zastrzeżeniem art. 57a. Wojewódzki Sąd Administracyjny powinien zatem rozpoznać sprawę z uwzględnieniem wszystkich

uchybień występujących w danej sprawie, mających istotne znaczenie dla jej rozstrzygnięcia, niezależnie od tego czy takie naruszenia zostały dostrzeżone przez samego skarżącego i wskazane we wniesionej skardze. W konsekwencji podzielać pogląd, iż przeznaczenie terenu powinno być jasne i precyzyjne oraz że nie powinno budzić żadnych wątpliwości interpretacyjnych, Sąd stwierdził nieważność § 3 pkt 8 we fragmencie „w przypadku ustalenia kilku przeznaczeń mogą one występować samodzielnie lub w dowolnych proporcjach” oraz art. § 15 ust. 1 pkt 1 we fragmencie „w przypadku ustalenia kilku przeznaczeń mogą one występować samodzielnie lub w dowolnych proporcjach” uchwały Rady Miejskiej w Siechnicach z dnia 23 sierpnia 2018 r. nr LXI 11/444/18.

Sąd podzielił również zarzut, że ustalenia § 14 ust. 1 pkt 2 lit. a uchwały naruszają art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane, we fragmencie „powierzchnia użytkowa usług nie może przekraczać 30 % powierzchni użytkowej budynków przeznaczenia podstawowego”. Unormowania w zakresie określenia wielkości i rodzaju powierzchni lokali użytkowych lokalizowanych w budynku mieszkalnym jednorodzinnym, określa przepis art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane, zgodnie z którym przez budynek mieszkalny jednorodzinny należy rozumieć budynek wolno stojący albo budynek w zabudowie bliźniaczej, szeregowej lub grupowej, służący zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, stanowiący konstrukcyjnie samodzielną całość, w którym dopuszcza się wydzielenie nie więcej niż dwóch lokali mieszkalnych albo jednego lokalu mieszkalnego i lokalu użytkowego o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej 30% powierzchni całkowitej budynku. Według zaś zapisu § 14 ust. 1 pkt 2 lit. a uchwały „powierzchnia użytkowa usług nie może przekraczać 30 % powierzchni użytkowej budynków przeznaczenia podstawowego”. W ocenie Sądu, przepis art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane nie daje umocowania do regulowania powyższej kwestii w odmienny sposób w planie miejscowym. Ustalenia planu powinny być jednoznaczne i zgodne z obowiązującymi w tym zakresie przepisami odrębnymi. W związku z powyższym należy uznać, że ustalenia § 14 ust. 1 pkt 2 lit. a uchwały we wskazanym powyżej zakresie naruszają dyspozycję art. 15 ust. 1 u.p.z.p. w zw. z art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane.

Dokonując kontroli legalności zaskarżonej uchwały Sąd nie uwzględnił zarzutu dotyczącego zapisu w zakresie § 15 ust. 2 pkt 1 lit. c we fragmencie „budynków zabudowy mieszkaniowej”.

W ocenie Sądu ustalenie planistyczne we fragmencie kwestionowanym przez skarżącego organ nadzoru jest sformułowane w sposób nie odpowiadający w pełnym zakresie wymogowi precyzyjnego redagowania postanowień aktu stanowiącego miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, ale nie ma cech istotnego naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego, wymagającego eliminacji tego zapisu z tekstu zaskarżonej uchwały poprzez stwierdzenie jego nieważności.

W ustaleniu, którego częścią tekstową jest objęty wnioskiem kasacyjnym skargi fragment, Rada Miejska w Siechnicach postanowiła, że na terenach zabudowy mieszkaniowo-usługowej, oznaczonej na rysunku planu symbolem 1MU do 4MU, dla których jako przeznaczenie podstawowe wskazano zabudowę mieszkaniową jednorodziną i wielorodziną na terenie 2MU i 3MU (z dodatkowymi warunkami), a także usługi podstawowe (rozumiane w sposób określony w § 3 pkt 13 uchwały), „gdzie powierzchnia użytkowa usług nie może przekraczać 50% powierzchni użytkowej budynków zabudowy mieszkaniowej lub w budynkach gospodarczych o maksymalnej powierzchni zabudowy: 200 m².”

Zważyć należy, co akcentowane jest zarówno w praktyce orzeczniczej organów nadzoru, jak i w judykaturze administracyjnej, że każde ustalenie planistyczne należy postrzegać w kontekście odpowiednich dla jego przedmiotu pozostałych zapisów uchwały planistycznej, a nie w sposób wyodrębniony z jej tekstu, traktowany jednostkowo i tak go stosować. W omawianym przypadku pozwala to zdaniem Sądu uznać, że kwestionowany zapis ma zastosowanie tylko do zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej, bowiem kwestia proporcji wykorzystania w zabudowie mieszkaniowej jednorodzinnej powierzchni budynku jako powierzchni mieszkalnej i powierzchni usługowej, została uregulowana w art. 3 pkt 2a ustawy – Prawo budowlane, wcześniej powoływanej, co było przedmiotem rozważań zawartych w skardze w odniesieniu do innego kwestionowanego w niej zapisu, a zarzut w tym przedmiocie został uwzględniony w pkt I wyroku.

Obowiązująca w omawianym zakresie regulacja ustawowa powodowała również, że wskazany przepis ustawowy nie mógł być wprowadzony (przeniesiony) do tekstu uchwały planistycznej, bowiem sprzeciwiają się temu zasady techniki legislacyjnej, na które w praktyce nadzorczej Wojewoda Dolnośląski wielokrotnie się powołuje, ani kwestia w nim regulowana nie mogła zostać w inny sposób określona w ustaleniach planistycznych, bowiem stanowiłoby to istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, co potwierdza zarzut skargi odnoszący się do § 14 ust. 1 pkt 1 lit. a we fragmencie „powierzchnia użytkowa

usług nie może przekraczać 30% powierzchni użytkowej budynków przeznaczenia podstawowego” zaskarżonej uchwały.

Oznacza to, że organ planistyczny gminy miał legalną możliwość uregulowania kwestii proporcji powierzchni użytkowej i mieszkalnej w budynkach mieszkalnych tylko w odniesieniu do budynków zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej.

Wobec przedstawionych powyżej okoliczności Sąd stosownie do przepisu art. 147 § 1 i art. 151 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi orzekł jak w pkt I i II wyroku.

Orzeczenie o kosztach znajduje swoje uzasadnienie w art. 200 oraz art. 205 § 2 powołanej powyżej ustawy w związku z § 14 ust. 1 pkt 1 lit. c Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 265).