



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 7 lutego 2020 r.

Poz. 1081

WYROK NR II SA/WR 243/17
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 14 sierpnia 2017 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:
Sędziowie:

Sędzia WSA Anna Siedlecka
Sędzia NSA Halina Filipowicz-
Kremis (sprawozdawca)
Sędzia WSA Alicja Palus

Protokolant:

Asystent sędziego Łukasz Cieślak

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 26 lipca 2017 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Miejskiej Chojnowa
z dnia 28 czerwca 2016 r. nr XXIII/110/16
w przedmiocie uchwalenia zmiany miejscowego planu
zagospodarowania przestrzennego dla terenu w rejonie ulicy Kazimierza
Wielkiego oraz ulicy Bartosza Głowackiego

- I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części obejmującej
§ 21 pkt 5 lit. e we fragmencie „dopuszcza się zagospodarowanie
całości terenu jako ogród przydomowy,”;**
II. w pozostałej części skargę oddala.

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski, działając jako organ nadzoru, zaskarżył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu uchwałę nr XXIII/110/16 Rady Miejskiej Chojnowa z dnia 28 czerwca 2016 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla rejonu ulicy Kazimierza Wielkiego oraz ulicy Bartosza Głowackiego.

Wojewoda wniósł o stwierdzenie nieważności § 4 ust. 3 zd. drugie, § 12 ust. 4 pkt 2 lit. „e”, § 16 i § 21 uchwały nr XXIII/110/16 Rady Miejskiej Chojnowa z dnia 28 czerwca 2016 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu w rejonie ulicy Kazimierza Wielkiego oraz ulicy Bartosza Głowackiego oraz załącznika nr 1 do tej uchwały w zakresie, w jakim wyznacza tereny 3UP, U i 8MN, U; 2. zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

Zarzucono Radzie Miejskiej Chojnowa podjęcie: § 4 ust. 3 zd. drugie i § 21 pkt 5 lit. „e” uchwały z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 1, art. 27 i art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym - dalej: ustawy (Dz. U. z 2016 r. poz. 778, z późn. zm.), w związku z § 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 - dalej: rozporządzenia (Dz. U. nr 164, poz. 1587), polegającym na naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego w zakresie sposobu określenia przeznaczenia terenów o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania; § 21 uchwały i załącznika nr 1 do tej uchwały w zakresie, w jakim wyznacza teren 8 MN, U z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 1 pkt 6 ustawy, polegającym na naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego w zakresie kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu poprzez brak określenia minimalnej intensywności zabudowy; § 12 ust. 4 pkt 2 lit. „e” i § 16 uchwały i załącznika nr 1 do tej uchwały w zakresie, w jakim wyznacza teren 3UP, U z istotnym naruszeniem art. 17 pkt 13, art. 15 ust. 2 pkt 10 i art. 28 ust. 1 ustawy w związku z § 4 pkt 9 lit. „c” rozporządzenia, polegającym na istotnym naruszeniu procedury sporządzania planu miejscowego poprzez brak ponowienia w niezbędnym zakresie procedury planistycznej.

Na uzasadnienie skarga wskazuje, że na sesji w dniu 28 czerwca 2016 r. Rada Miejska Chojnowa podjęła m.in. uchwałę nr XXIII/110/16 w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu w rejonie ulicy Kazimierza Wielkiego oraz ulicy Bartosza Głowackiego, zwaną dalej „uchwałą”. Uchwała została przesłana pismem Burmistrza Miasta Chojnow z dnia 4 lipca 2016 r. (sygn. RM.0711.22.2016) i wpłynęła do Organu Nadzoru dnia 5 lipca 2016 r. Ze względu na upływ terminu, o którym mowa w art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, Wojewoda Dolnośląski wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu o stwierdzenie nieważności uchwały we wskazanym zakresie. Analiza uchwały w kontekście art. 28 ust. 1 ustawy, doprowadziła do stwierdzenia istotnego naruszenia zasad i istotnego naruszenia trybu sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Przepis ten wskazuje, że o nieważności uchwały w sprawie miejscowego planu w całości lub części przesądzą: istotne naruszenie sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów. Zasada sporządzania miejscowego planu traktowana jest jako przesłanka materialnoprawna legalności przyjętej przez radę gminy uchwały. Wskazuje się tutaj, że rada realizując władztwo planistyczne jednostki samorządu terytorialnego poprzez przyjęcie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, związana jest przepisami prawa, w tym prawa europejskiego, zasadami konstytucyjnymi i przepisami ustaw materialnoprawnych. Tylko w tych granicach można wyznaczyć władztwo planistyczne przysługujące gminie.

Przez istotne naruszenie trybu sporządzania planu miejscowego należy rozumieć takie naruszenie, które prowadzi do sytuacji, w których przyjęte ustalenia planistyczne są odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono trybu sporządzania aktu planistycznego. Odnosząc się do stwierdzonych w uchwale istotnych naruszeń zasad sporządzania planu miejscowego należy wskazać następujące postanowienia uchwały.

Według § 4 ust. 3 uchwały: „Ustala się tereny dla których ustalono więcej niż jedno podstawowe przeznaczenie terenu, a poszczególne oznaczenia literowe przyjęte wg ust. 2, zostały rozdzielone przecinkiem. Dla terenów tych, za zgodne z ustaleniami planu, o ile ustalenia szczegółowe nie stanowią inaczej, uznaje się: 1) realizację w granicach terenu ustalonych przeznaczeń podstawowych w dowolnych proporcjach; 2) realizację jednego wybranego przeznaczenia podstawowego terenu.”. Natomiast według § 21 pkt 5 lit. „e” uchwały: „Ustalenia dla terenu 8MN, U 1) przeznaczenie podstawowe: teren zabudowy mieszkaniowej

jednorodzinnej; teren zabudowy usługowej komercyjnej (wyłącznie usługi nieuciążliwe); 2) przeznaczenie dopuszczalne: wiaty, altany ogrodowe, garaże, budynki gospodarcze; 5) zasady zagospodarowania terenu: e) minimalna intensywność zabudowy - nie ustala się, dopuszcza się zagospodarowanie całości terenu jako ogród przydomowy,".

Powyższe przepisy uchwały dopuszczają możliwość dowolnego, nie obwarowanego żadnymi warunkami, dokonania zmiany przeznaczenia podstawowego następujących, objętych planem terenów: 2MW, ZP; 6MN,MW,U,ZP i 8MN,U bez postępowania przewidzianego dla zmiany planu. Polegać ma to, w zamierzeniu uchwałodawcy, na możliwości realizacji na danym terenie tylko jednego przeznaczenia podstawowego z kilku przewidzianych (wszystkie wymienione tereny) lub całkowitej wymienności przeznaczeń podstawowych na inne przeznaczenie, nieujęte we wcześniejszych przepisach jako przeznaczenie podstawowe czy uzupełniające (teren 8MN,U). Ponadto możliwość realizacji podstawowych przeznaczeń, przewidzianych dla wszystkich wymienionych terenów, w dowolnych proporcjach sprawi, że niektóre z tych przeznaczeń staną się de facto przeznaczeniami uzupełniającymi w trybie oderwanym od przewidzianego w art. 17 ustawy.

Zdaniem Organu Nadzoru przytoczone wyżej postanowienia uchwały pozostają w istotnej sprzeczności z zasadami sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i istotnie naruszają art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy. Zgodnie z przywołanym przepisem: „W planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania.". Z treści tego przepisu wynikają dwie normy: obowiązek ustalenia przejrzystego, niebudzącego wątpliwości przeznaczenia terenu i obowiązek dokonania tego w akcie prawnym jakim jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. W § 3 pkt 4 rozporządzenia minister postanowił, że projekt tekstu planu miejscowego powinien zawierać ustalenia, o których mowa w art. 15 ust. 2 i 3 ustawy, czyli między innymi, niebudzące wątpliwości przeznaczenie terenów wraz z liniami rozgraniczającymi te tereny. Oznacza to, że przeznaczenie terenów w planie musi być jednoznaczne.

Postanowienia zawarte w § 4 ust. 3 zd. drugie oraz w §21 pkt 5 lit. „e" przedmiotowej uchwały wprowadzają możliwość zmiany obowiązujących ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jakimi są ustalone podstawowe przeznaczenia poszczególnych, wymienionych wyżej terenów, w sposób pomijający tryb przewidziany w art. 17 ustawy. W wyniku dopuszczenia takiego pozaustawowego, bliżej niesprecyzowanego sposobu zmiany przeznaczenia poszczególnych terenów, również ustalone w planie m.in. zasady kształtowania zabudowy i wskaźniki zagospodarowania danego terenu, związane z jego przeznaczeniem, oraz wskaźniki w zakresie ilości miejsc parkingowych (zależne od ilości mieszkań lub powierzchni usługowej), przestaną faktycznie obowiązywać. Nastąpi to jeżeli na terenach 2MW,ZP i 6MN,MW,U,ZP realizowane będzie wyłącznie przeznaczenie pod zieleń urządzoną albo jeżeli przeznaczenie to stanie się faktycznie jedynym przeznaczeniem podstawowym, skoro uchwałodawca dopuszcza realizację podstawowych przeznaczeń w różnych proporcjach. Jeśli zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy plan określa przeznaczenie terenów, to zmiana przeznaczenia terenu może nastąpić wyłącznie w trybie zmiany planu.

Wbrew twierdzeniom strony przeciwnej, zawartym w piśmie Burmistrza Chojnowa dnia 19 grudnia 2016 r. (sygn. GR.6722.4.2016) norma zawarta w art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy nie stwarza ograniczeń dla uchwałodawcy do ustalenia na danym terenie tylko jednego przeznaczenia podstawowego. Przeznaczeń podstawowych może być więcej niż jedno pod warunkiem, że nie różnią się od siebie w sposób zasadniczy. Ponadto sposób określenia tych przeznaczeń nie może prowadzić do faktycznej utraty przez znajdujące się w obrębie danego nieruchomości ich podstawowych, określonych w ustaleniach szczegółowych planu. Ratio legis art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy należy rozpatrywać w kontekście konstytucyjnej działania organów administracji publicznej na podstawie prawa i w jego granicach. Ta zasada stoi na straży poszanowania prawa własności określonego w art. 64 Konstytucji każdy ma prawo do własności (ust. 1), własność, inne prawa majątkowe podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej (ust. 2), własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności (ust. 3). Ustawą ograniczającą własność jest właśnie m. in. ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w której art. 6 postanowiono, że ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości (ust. 1) oraz, że każdy ma prawo, w granicach określonych ustawą do: 1) zagospodarowania terenu, do którego ma tytuł prawny, zgodnie z warunkami ustalonymi w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jeżeli nie narusza to chronionego prawem interesu publicznego oraz osób trzecich; 2) ochrony własnego interesu prawnego przy zagospodarowaniu terenów należących do innych osób lub jednostek organizacyjnych.

W konsekwencji dopuszczenie zmiany ustalonego w planie przeznaczenia terenów, w sposób wskazany w § 4 ust. 3 i § 21 pkt 5 lit. „e” uchwały, tj.: 1) zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej i zieleni urządzonej (2MW,ZP) na tereny wyłącznie jednego z tych przeznaczeń, 2) zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej, zabudowy usługowej komercyjnej i zieleni urządzonej (6MN,MW,U,ZP) na tereny wyłącznie jednego z tych przeznaczeń, 3) zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i zabudowy usługowej komercyjnej (8MN,U) na tereny wyłącznie jednego z tych przeznaczeń albo zagospodarowania całości tego terenu jako ogród przydomowy może powodować naruszenie prawa własności, ale nie tak jak postanowił ustawodawca zgodnie z warunkami ustalonymi w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, bowiem dokonane to zostanie w innym trybie niż uchwała i przez inny organ niż rada gminy. To samo należy odnieść do możliwości realizacji podstawowych przeznaczeń, przewidzianych dla wskazanych terenów, w dowolnych proporcjach, co spowoduje, że część z podstawowych przeznaczeń stanie się uzupełniającymi i dany teren straci przynajmniej jedną ze swych podstawowych funkcji. Dlatego nie można zgodzić się z twierdzeniem Burmistrza Chojnowa, że zapis § 4 ust. 3 uchwały stanowi doprecyzowanie intencji organu, w przypadku gdy dla danego terenu stwierdzono możliwość lub konieczność realizacji więcej niż jednego podstawowego przeznaczenia terenu. Strona przeciwna pominęła stworzoną przez kwestionowany przepis możliwość realizacji tylko jednego z kilku przeznaczeń podstawowych dla danego terenu, czyli a contrario możliwość pominięcia realizacji pozostałych podstawowych przeznaczeń przewidzianych przez plan na konkretnym terenie. Zatem nieprawdziwym w kontekście powołanych uwag i brzmienia kwestionowanych przepisów jest twierdzenie strony przeciwnej, że przeznaczenia podstawowe dla każdego z terenów (2MW, ZP; 6MN,MW,U,ZP i 8MN,U) nie mogą ulec żadnym zmianom, w kontekście kwestionowanych przez Organ Nadzoru przepisów.

W stosunku do zapisu zastosowanego w § 21 pkt 5 lit. „e” uchwały należy dodać, że nie budziłoby zastrzeżeń Organu Nadzoru, gdyby przeznaczenie terenu 8MN,U jako tzw. ogród przydomowy było jednym z przeznaczeń podstawowych albo uzupełniających, ponieważ nie pozostaje w sprzeczności z zabudową mieszkaniową jednorodziną ani usługową. Jednak wbrew art. 15 ust. 2 pkt 1 i art. 27 ustawy, z pominięciem procedury z jej art. 17, § 21 pkt 5 lit. „e” uchwały dopuszcza możliwość wymienności ustalonego podstawowego przeznaczenia terenu 8MN,U na wyłącznie podstawowe przeznaczenie w postaci ogrodu przydomowego, z całkowitym pominięciem określonych w § 21 pkt 1 uchwały przeznaczeń zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i usługowej. Zamierzając zachować, jak wyjaśnia Burmistrz w przywołanym już piśmie, funkcję omawianego terenu jako ogrodu przydomowego należało: 1) stosownie do art. 15 ust. 2 pkt 11 ustawy, ustanowić taki sposób jego tymczasowego zagospodarowania, określając termin takiego zagospodarowania, albo 2) stosownie do art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy, jeżeli teren ten jest terenem sąsiadującym w stosunku do zabudowanej budynkiem mieszkalnym działki budowlanej, ustanowić na nim zakaz zabudowy tak jak uczyniono to w § 15 pkt 3 w stosunku do terenu 2MW,ZP.

W § 3 ust. 3 pkt 3 uchwały nie określono jednak sposobu i terminu tymczasowego zagospodarowania terenów objętych planem z uwagi na brak potrzeby takiego zagospodarowania. Ponadto nie można uznać, że w przypadku wykupienia terenu oznaczonego symbolem 8MN,U przez właściciela sąsiedniej działki budowlanej teren ten stanowić będzie niezabudowaną część działki budowlanej, skoro w § 21 pkt 5 uchwała wprowadza dla tego terenu konkretne (choć nie wszystkie, o czym w dalszej części uzasadnienia) wskaźniki kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu. W ocenie Organu Nadzoru o tym, w jaki sposób i na jakich zasadach zostanie dokonana zmiana przeznaczenia objętych uchwałą i wskazanych wyżej terenów, decydować będzie inny organ. Tymczasem określanie obligatoryjnych elementów planu (w tym przeznaczenia objętych nim terenów) należy do wyłącznej właściwości rady gminy, która uchwała miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Podkreślić należy, że zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy, w miejscowym planie następuje ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i sposobów zabudowy terenu. Natomiast wprowadzając w planie możliwość ujęcia obszaru w sposób nieprzewidziany procedurą określoną w art. 17 ustawy, ogranicza się w sposób nieuzasadniony dokonanie zmiany przeznaczenia określonych terenów (łącznie z zmianą sposobu ich zagospodarowania), uniemożliwiając jednocześnie ustalenie, jakie faktyczne przeznaczenie ma dany teren (lub jego część), w tym ustalenia na nim obowiązujące. Gmina miejska Chojnów w ramach przysługującego władztwa planistycznego jest uprawniona do zmiany ustalonego w rozpatrywanym planie przeznaczenia poszczególnych terenów wyłącznie w trybie procedury planistycznej, określonej w art. 17 wymienionej ustawy.

Zgodnie z art. 27 ustawy, miejscowy plan zmienia się w takim samym trybie, w jakim został on uchwalony i przede wszystkim przez organ uprawniony do ustalenia takiego przeznaczenia (tu: Radę Miejską).

Tymczasem dopuszczenie możliwości zmiany ustalonego w planie przeznaczenia obszarów, w innym niż wymaga tego ustawa trybie powoduje, że kreślony podmiot, organ w nieokreślony sposób i w nieokreślonej formie dokona zmiany znaczenia terenu i jego ustaleń. W ramach uprawnień wynikających z art. 3 ust. 1, art. 4 1, art. 14, art. 17 i art. 20 ustawy i art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym rada gminy ustala przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenu położonego na jej obszarze, działając w ramach posiadanych kompetencji i przepisów ustawy, gmina nie może jednak dowolnie określać zasad postępowania przy uchwalaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jak i wprowadzaniu do niego zmian. Tryb sporządzania i uchwalania planu został natomiast szczegółowo uregulowany w art. 17 powołanej ustawy. W myśl art. 27 tej ustawy, stosowanie określonej w art. 17 procedury dotyczy również uchwalania zmian obowiązującego już planu. Przepis art. 27 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ma istotne znaczenie przede wszystkim ze względu na to, że zarówno przy uchwalaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jak i przy jego zmianie, zagwarantowane jest zainteresowanym osobom prawo przedstawiania i obrony swoich interesów m.in. poprzez dyskusję publiczną nad przyjętymi w projekcie planu rozwiązaniami, wnoszenie uwag dotyczących projektu planu (projektu zmian planu) - art. 17 pkt 9 i 11 ustawy (tak w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 14 lipca 2006 r., sygn. akt II SA/Wr 206/2006). Każde uchwalenie bądź zmiana planu zagospodarowania przestrzennego pociąga bowiem za sobą konsekwencje nie tylko w sferze prawa własności, ale również w sferze obciążeń finansowych.

W ocenie Organu Nadzoru ustawa nie daje radzie gminy kompetencji ani możliwości decydowania o tym, czy przeprowadzanie procedury planistycznej jest w danym przypadku konieczne, zasadne i celowe czy też nie, a możliwość przeprowadzenia w każdej chwili zmian w sposobie (zasadach) zagospodarowania danego terenu o ustalonym już w planie przeznaczeniu umożliwi dokonywanie zmian w planie bez przeprowadzenia ich w trybie z art. 17 ustawy w zw. z art. 27 tej ustawy. Tym samym niedopuszczalne jest stanowienie w planie zagospodarowania przestrzennego o dopuszczeniu dokonywania zmian ustalonego planem przeznaczenia terenu bez wykonania czynności określonych w art. 17 ustawy. Tak należy bowiem, zdaniem Organu Nadzoru, rozumieć znaczenie norm zawartych w § 4 ust. 3 zd. drugie oraz w §21 pkt 5 lit. „e” uchwały. W wyroku z dnia 13 października 2010 r. (sygn. akt II SA/Wr 397/10), Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu stwierdził, że w demokratycznym państwie prawa, gmina posiadająca władztwo planistyczne, musi posługiwać się instrumentami zapewniającymi przewidywalność dopuszczalnego sposobu korzystania z nieruchomości i ewentualnych ograniczeń prawa własności, a temu celowi służy miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Uchwalony miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, czyli aktem powszechnie obowiązującym, zawierającym normy bezwzględnie obowiązujące (Jus cogens). W związku z tym niedopuszczalne jest zawieranie w jego przepisach norm otwartych, pozwalających jakimkolwiek podmiotom na odstępstwa od planu.

Paragraf 21 uchwały wprowadza dla terenu 8MN,U przeznaczenie podstawowe w postaci zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i zabudowy usługowej komercyjnej (wyłącznie usługi nieuciążliwe). Dla terenu tego nie został ustalony wskaźnik w postaci minimalnej intensywności zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, odnośnie którego w § 21 pkt 5 lit. „e” postanowiono: „5) zasady zagospodarowania terenu: e) minimalna intensywność zabudowy - nie ustala się, dopuszcza się zagospodarowanie całości terenu jako ogród przydomowy”.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy: „W planie miejscowym określa się obowiązkowo 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;”. Plan miejscowy jest narzędziem służącym do po-godzenia interesów obywateli, wspólnot samorządowych i państwa w sprawach przeznaczenia terenów na określone cele i ustalenia zasad ich zagospodarowania. Zdaniem Organu Nadzoru, określenie parametrów kształtowania zabudowy i zagospodarowania te-renu, takich jak: maksymalna i minimalna intensywność zabudowy, maksymalna wysokość zabudowy oraz powierzchnia biologicznie czynna wyrażone w stosunku do powierzchni działki budowlanej, należy do jednych z zasadniczych instrumentów kształtowania ładu przestrzennego na danym terenie. Ustalenia w powyższym zakresie wpływają na wartość nieruchomości. Należą również do jednych z bardziej konfliktogennych usta-leń planu i budzą najwięcej emocji wśród właścicieli nieruchomości. Dlatego też, brak powyższych elementów w planie miejscowym lub ustalenie ich w sposób niejednoznaczny, z zasady

wprost narusza art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy. Jednak obowiązek zawarcia w planie miejscowym zagadnień określonych w art. 15 ust. 2 ustawy nie jest bezwzględny, gdyż musi ulegać dostosowaniu do warunków faktycznych panujących na obszarze objętym planem. Jeżeli plan w ogóle nie przewiduje zabudowy, to oczywiście nie może przewidywać parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy. Plan miejscowy zawiera obligatoryjne ustalenia, o jakich mowa w art. 15 ust. 2 jeżeli w terenie powstają okoliczności faktyczne uzasadniające dokonanie takich ustaleń (Z. Niewiadomski - red., Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, wydanie 7, Wydawnictwo C.H. BECK, Warszawa 2013, s. 161).

Tymczasem ustalenia dla terenu 8MN,U w § 21 pkt 5, 6 i 7 uchwały wprowadzają wskaźniki zabudowy i zagospodarowania terenu taki jak maksymalny wskaźnik zabudowy, maksymalna intensywność zabudowy, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w stosunku do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów, wskutek braku zakazu zabudowy w stosunku do tego terenu powyższe postanowienia świadczą o zamiarze/dopuszczeniu oraz prawnej możliwości potencjalnej zabudowy tego terenu. Potwierdza to dodatkowo brzmienie § 21 pkt 5 lit. „i” uchwały, gdzie wskazano, że dopuszcza się możliwość lokalizacji zabudowy w odległości 1,5 km od granicy z sąsiednią działką budowlaną lub bezpośrednio przy jej granicy”.

Wobec powyższego nieuzasadnione było odstąpienie od ustalenia wskazanego w art. ust. 2 pkt 6 ustawy obligatoryjnego wskaźnika w postaci minimalnej intensywności zabudowy jako wskaźnika powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej. W obliczu wykazanych wyżej postanowień uchwały zawartych w jej § 21 pkt 5, 6 i 7 uchwały oraz braku zakazu zabudowy terenu 8 MN, U bez znaczenia pozostaje zawarte w piśmie Burmistrza Chojnowa twierdzenie, że zabudowanie terenu w najbliższym czasie jest mało prawdopodobne. Strona przeciwna, na pytanie Organu Nadzoru, nie wykazała ponadto, że na terenie 8MN, U uzasadnione jest odstąpienie od ustalenia wskaźnika, którego brak na tym terenie jest przedmiotem niniejszej skargi.

Skoro plan przewiduje realizację obiektów budowlanych, w tym kubaturowych, to winien on zawierać ustalenia przewidziane w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy. Plan miejscowy zawiera obligatoryjne ustalenia, o jakich mowa w tym przepisie, jeżeli w terenie powstają okoliczności faktyczne uzasadniające dokonanie takich ustaleń. Skoro organ sporządzający i uchwalający plan miejscowy zdecydowali się na wprowadzenie do treści zmiany planu postanowień świadczących o możliwości lokalizacji zabudowy na danym terenie, oznacza to, że okoliczności faktyczne umożliwiają lub uzasadniają jej realizację, wobec czego określenie wymagań przewidzianych w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy jest obowiązkowe. Stąd zasadny jest wniosek o stwierdzenie nieważności §21 uchwały i załącznika nr 1 do tej uchwały w zakresie, w jakim wyznacza teren 8 MN,U.

Z dokumentacji planistycznej wynika, że w okresie wyłożenia projektu zmiany planu do publicznego wglądu do wyłożonego projektu została w dniu 24 maja 2016 r. wniesiona uwaga przez Kierownika Przychodni Rejonowej w Chojnowie. Uwaga postulowała ustalenie w zmienianym planie miejscowym dla przeznaczenia terenu w postaci usług takich jak przychodnie i praktyka lekarska (teren 3UP, U) minimalnej liczby miejsc do parkowania na poziomie 1 miejsce parkingowe na 100 m². Wyłożony do publicznego wglądu projekt uchwały przewidywał dla takiego przeznaczenia 1 miejsce parkingowe na 30 m².

Z zarządzenia nr 61/2016 Burmistrza Miasta Chojnowa z dnia 16 czerwca 2016 r. w sprawie rozpatrzenia uwag wniesionych do wyłożonego do publicznego wglądu projektu zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu w rejonie ulicy Kazimierza Wielkiego oraz ulicy Bartosza Głowackiego wynika, że wspomniana wyżej uwaga została uwzględniona. Zostało to również potwierdzone w piśmie Burmistrza Chojnowa z dnia 19 grudnia 2016 r. (sygn. GR.6722.4.2016).

Uchwalona już zmiana planu w postaci uchwały nr XXIII/110/2016 dla terenu 3UP,U w § 16 pkt 4 lit. „f” nakazuje ustalić dla tego terenu minimalną liczbę miejsc do parkowania w oparciu o ustalenia zawarte w § 12. Zgodnie z § 12 ust. 4 pkt 2 lit. „e” uchwały: „Minimalną liczbę miejsc do parkowania należy ustalić w oparciu o następujące wskaźniki: 2) na potrzeby usług w następującym zakresie: e) przychodnie i praktyka lekarska oraz pozostałe obiekty usługowe: 1 m.p./100 m² p.u.”. Tymczasem dla terenu 3 UP, U § 16 pkt 3 uchwały za zgodne z ustaleniami planu uznaje wyłącznie usługi z zakresu ochrony zdrowia, odpłatnego leczenia w formie gabinetów i przychodni, usługi realizowane w interesie społecznym w dziedzinach ochrony zdrowia i opieki społecznej.

Zgodnie z art. 17 pkt 13 ustawy, wójt (burmistrz, prezydent miasta) wprowadza zmiany do projektu planu miejscowego wynikające z rozpatrzenia uwag, o których mowa w pkt 11 (wnoszone przez osoby fizyczne

i prawne w okresie przynajmniej 14 dni od dnia zakończenia okresu wyłożenia projektu planu do publicznego wglądu), a następnie w niezbędnym zakresie ponawia uzgodnienia. Pomimo zmiany projektu uchwały, w postaci wprowadzenia nowych wskaźników w zakresie komunikacji i sieci infrastruktury technicznej (inna ilość miejsc parkingowych w stosunku do powierzchni obiektów usługowych) nie ponowiono w niezbędnym zakresie czynności o których mowa w art. 17 ust. 1, w tym nie ponowiono żadnych uzgodnień i nie wyłożono ponownie w ich wyniku projektu zmiany planu do publicznego wglądu. Z uwagi na opisany wyżej rodzaj zmiany dokonanej w projekcie zmiany planu oraz etap jej dokonania (po zakończeniu okresu wyłożenia projektu zmiany planu do publicznego wglądu) wątpliwości Organu Nadzoru nie budzi fakt, że w rozpatrywanym przypadku konieczne było ponowne dokonanie uzgodnień projektu zmiany planu z organami określonymi w art. 17 pkt 6 lit. „b” ustawy, w szczególności właściwym zarządcą drogi i wojewódzkim konserwatorem zabytków w zakresie kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu (zgodnie z § 7 ust. 1 i 2 uchwały tereny objęte niniejszą uchwałą położone są w obszarze ścisłej ochrony konserwatorskiej i w obszarze ochrony konserwatorskiej nowożytnego układu urbanistycznego). Jeżeli w wyniku ponowionych uzgodnień projekt zmiany planu zostałby zmodyfikowany, wówczas obowiązkiem organu sporządzającego projekt byłoby jego ponowne wyłożenie do publicznego wglądu na stawie art. 17 pkt 9 ustawy. Brak ponowienia procedury planistycznej w wyniku uwzględnienia złożonej do planu uwagi, mającej wpływ na normatywną treść projektu, stanowi naruszenie art. 17 pkt 13 ustawy i zdaniem Organu Nadzoru jest istotnym naruszeniem trybu sporządzania planu, o którym mowa w art. 28 ust. 1 ustawy. Nie można zgodzić się z stwierdzeniem strony przeciwnej, że ze względu na znikomą i jednostkową skalę omawianej zmiany projektu zmiany planu, niewywierającej (w subiektywnym przekonaniu strony przeciwnej) wpływu na sytuację sąsiednich nieruchomości, obowiązek ponowienia uzgodnień niezbędnym zakresie w niniejszej sprawie nie wystąpił. Dokonanie zmian projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w następstwie wniesionych uwag bądź innych okoliczności powoduje powstanie po stronie organów gminy obowiązku powtórzenia w niezbędnym zakresie procedury planistycznej określonej w art. 17 ustawy. Do organu sporządzającego projekt miejscowego planu, jak i organu uchwalającego ten dokument nie należy bowiem ocena doniosłości dokonanej zmiany projektu planu. W świetle wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 15 lipca 2010 r. (sygn. akt II SA/Wr 292/10) celem regulacji art. 17 ustawy o planowaniu zagospodarowaniu przestrzennym jest zagwarantowanie praw podmiotów, które mogą zostać naruszone w wyniku sporządzenia planu. Kształt zatem planu powinien być wcześniej znany właściwym organom, a także innym podmiotom, skoro są one upoważnione do wyrażenia swojego stanowiska przed uchwaleniem planu. Celem sformalizowanej procedury planistycznej jest m.in. zagwarantowanie znajomości aktu planistycznego, którego treść będzie kształtowała sposób wykonywania prawa własności nieruchomości, a także zagwarantowanie możliwości wpływu na treść przyszłego planu. Sytuacja, gdy zainteresowane podmioty nie mają nawet przy dołożeniu szczególnej staranności możliwości zapoznania się z projektem planu, ani nawet sugestiami co do jego modyfikacji wyrażonymi w uwagach, ma znamiona istotnego naruszenia trybu sporządzania planu.

W przypadku uchwały nr XXIII/110/2016, po wyłożeniu jej projektu do publicznego wglądu, zainteresowane podmioty (organy uzgadniające, osoby fizyczne i prawne oraz jednostki organizacyjne bez osobowości prawnej) nie miały możliwości zapoznania się (wskutek braku skierowania projektu do uzgodnień i w ich następstwie niedokonania kolejnego wyłożenia) z wykazaną wyżej zmianą projektu, jaka znalazła się w uchwalonej przez Radę Miejską zmianie planu miejscowego. Świadczy o istotnym naruszeniu procedury sporządzania planu miejscowego.

Stwierdzenie nieważności jedynie przepisu § 12 ust. 4 pkt 2 lit. „e” uchwały nr XXIII/110/2016 spowodowałoby, że w obrocie prawnym pozostałyby ustalenia dla terenu 3UP, U, zawarte w § 16 uchwały, pozbawione obligatoryjnego elementu z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy i § 4 pkt 9 lit. „c” rozporządzenia w postaci minimalnej liczby miejsc do parkowania w stosunku do powierzchni obiektów usługowych - jak już wspomniano, dla przedmiotowego terenu przewidziano jedynie usługi z zakresu ochrony zdrowia. Z cytowanego już art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy wynikają dwa wymogi. Pierwszy odnosi się do obowiązku wskazania minimalnej liczby miejsc do parkowania, a drugi do określenia sposobu realizacji tego obowiązku z uwzględnieniem miejsc do parkowania pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową. Stwierdzenie nieważności jedynie § 12 ust. 4 pkt 2 lit. „e” uchwały spowodowałoby, że ustalenia dla terenu 3UP, U realizowałyby tylko jeden z tych wymogów, tj. sposób realizacji miejsc parkingowych (§ 12 ust. 5-9 uchwały). Niewątpliwie uwarunkowaniami przestrzennymi, które uzasadniają konieczność wyznaczenia ilości miejsc parkingowych i sposobu ich realizacji są tereny zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej, czy też tereny zajęte

przez obiekty biur i administracji, banków, handlu i usług, hurtowni, targowisk, oświaty, sportu i rekreacji, kościołów, cmentarzy, domów kultury i gastronomii, rejonowych przychodni zdrowia, prywatnych przychodni i gabinetów lekarskich. Ponadto ustanowione w §16 pkt 4-8 uchwały wskaźniki zagospodarowania i zasady kształtowania zabudowy na terenie 3UP, U wskazują że na obszarze objętym zmianą planu istnieje konieczność wyznaczenia i "zapotrzebowanie" na miejsca parkingowe z uwagi na dopuszczalną zabudowę tego terenu. Pominięcie jednego z wymienionych w art. 15 ust. 2 ustawy katalogu elementów planu miejscowego (stanowiącego normę o charakterze *ius cogens*), dodatkowo w sytuacji gdy okoliczności faktyczne (np. sposób zagospodarowania terenu) uzasadniają ich wprowadzenie, skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu. Mając powyższe na uwadze przyjąć należy, że obligatoryjny element planu miejscowego w postaci minimalnej ilości miejsc do parkowania nie mógł być pominięty w stosunku do terenu 3UP, U i jego podstawowego przeznaczenia. W związku z tym zasadny jest wniosek o stwierdzenie nieważności § 16 uchwały oraz załącznika nr 1 do tej uchwały w zakresie, w jakim wyznacza teren 3UP, U.

W doręczonej sądowi odpowiedzi na skargę strona przeciwna wniosła o oddalenie skargi i zasądzenie od skarżącego kosztów postępowania.

Na uzasadnienie wskazano, że w dniu 15 marca 2017 r. strona przeciwna otrzymała skargę Wojewody Dolnośląskiego uchwałą nr XXIII/110/16 Rady Miejskiej Chojnowa z dnia 28 czerwca 2016 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu ulicy Kazimierza Wielkiego oraz ulicy Bartosza Głowackiego. W ocenie strony przeciwnej skarga nie zasługuje na uwzględnienie, a zarzuty w niej zawarte nie są zasadne.

Rada Miejska Chojnowa uchwałą nr XXI 11/110/2016 z dnia 28 czerwca 2016 r. uchwaliła zmianę miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu w rejonie ulicy Kazimierza Wielkiego oraz ulicy Bartosza Głowackiego, zwaną dalej uchwałą". Pismem NK-N.4131.14.2.2016.RB z dnia 8 grudnia 2016 r., a więc po ponad pięciu miesiącach od dnia podjęcia uchwały - Wojewoda Dolnośląski wezwał Burmistrza Miasta Chojnowa do złożenia w terminie 10 dni wyjaśnień w związku z toczącym się postępowaniem nadzorczym wobec powyższej uchwały. Przy piśmie GR.6722.3.2016 z dnia 19 grudnia 2016 r. Burmistrz Miasta Chojnowa udzielił wyczerpujących wyjaśnień we wszystkich poruszonych w wezwaniu kwestiach. Pomimo złożonych wyjaśnień w dniu 15 marca 2017 r. do Urzędu Miejskiego w Chojnowie wpłynęła skarga Wojewody Dolnośląskiego NK-N.4131.14.2.2016.RB na powyższą uchwałę.

Wojewoda wniósł o stwierdzenie nieważności § 4 ust.3 zdanie drugie, § 12 ust.4 pkt 2 lit. e §16 i §21 uchwały nr XXIII/110/16 Rady Miejskiej Chojnowa z dnia 28 czerwca 2016 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla w rejonie ulicy Kazimierza Wielkiego oraz ulicy Bartosza Głowackiego oraz załącznika nr 1 do tej uchwały w zakresie, w jakim wyznacza tereny 3UP,U i 8MN,U, za-rzucając Radzie Gminy Chojnowa podjęcie uchwały z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 1 pkt 6, ust. 2 pkt 1 i 10, art. 17 pkt 13, art. 27 i art.28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2016 r. poz. 778 ze zm.) oraz § 4 pkt 1, pkt 9 lit. c 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). Analiza uchwały w kontekście art. 28 ust.1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2016 r. poz. 778 z późn. zm.), nakazuje stwierdzić, iż ustalenia uchwały w zakresie obowiązku ustawowego wynikającego z art. 15 ust. 1 pkt 6, ust. 2 pkt 1 i 10, art. 17 pkt 13, art. 27 nie naruszają w sposób istotny zasad sporządzania planu miejscowego, jak również nie doszło do istotnego naruszenia trybu sporządzania planu lub naruszenia właściwości organów w tym zakresie co skutkowałoby nieważnością uchwały rady gminy. Odnosząc się do zarzutów skargi gmina podnosi, że według § 4 ust. 3 uchwały „Ustala się tereny dla których ustalono więcej niż jedno podstawowe przeznaczenie terenu a poszczególne oznaczenia literowe przyjęte wg ust. 2, zostały rozdzielone przecinkiem. Dla terenów tych, za zgodną z ustaleniami planu uznaje się: 1) realizację w granicach terenu ustalonych przeznaczeń podstawowych w dowolnych proporcjach; 2) realizację jednego wybranego przeznaczenia podstawowego terenu." Ustalenia planu zakładają, dla terenów o rozbudowanych symbolach takich jak np. 6MN, MW,U,ZP lub 3UP,U kilka przeznaczeń podstawowych oraz ogólną zasadę zawartą w kwestionowanym § 4 ust. 3. Wprowadzony zapis stanowi doprecyzowanie intencji organu, w przypadku gdy dla danego terenu stwierdzono możliwość lub konieczność realizacji więcej niż jednego podstawowego przeznaczenia terenu. Już w piśmie GR.6722.3.2016 z dnia 19 grudnia 2016 r. Burmistrz Miasta Chojnowa podkreślił, iż zapis ten odnosi się tylko i wyłącznie do ustalonych dla danego terenu przeznaczeń podstawowych. Przeznaczenia uzupełniające (dopuszczalne) wymienione są literalnie dla poszczególnych

terenów w poszczególnych paragrafach i powyższy zapis ich nie dotyczy. Nie ma więc możliwości, aby przeznaczenie dopuszczalne zostało zrealizowane jako podstawowe. Nie można również mówić o „pozaustawowym bliżej niesprecyzowanym sposobie zmiany przeznaczenia podstawowego terenu”. Przeznaczenia podstawowe są dla każdego terenu wymienione i nie mogą one zostać w sposób „pozaustawowy” zmienione, co najwyżej część z nich nigdy nie zostanie zrealizowana - co przecież nie jest naruszeniem ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Plan miejscowy stanowi podstawę prawną dla rozpoczęcia inwestycji a nie bezwarunkowy nakaz jej realizacji.

Symbole rozbudowane, wskazujące na kilka przeznaczeń podstawowych dla danego terenu są powszechnie stosowane w zapisach planów miejscowych. Brak zapisu wartego w § 4 ust.3 uchwały, nie zmienia faktu, iż symbole rozbudowane zawsze należy odczytywać właśnie w sposób zgodny z literalnym brzmieniem kwestionowanego zapisu (o ile nie zostało to inaczej ustalone w treści danej uchwały), niezasadna jest argumentacja skarżącego, iż przepisy uchwały dopuszczają możliwość dowolnego, nieobwarowanego żadnymi warunkami, dokonania zmiany przeznaczenia podstawowego terenów o rozbudowanych symbolach bez postępowania przewidzianego dla zmiany planu oraz stwierdzenie, iż możliwość realizacji podstawowych przeznaczeń, przewidzianych dla wszystkich wymienionych terenów, w dowolnych proporcjach sprawi, że niektóre z tych przeznaczeń staną się de facto przeznaczeniami uzupełniającymi w trybie oderwanym od przewidzianego w art. 17 ustawy.

Oczywistym jest, że ustalone przeznaczenia podstawowe będą realizowane w różnych proporcjach. Nierealne jest stwierdzenie, że w przypadku terenu 3UP, U równo 50% budynku lub budynków oraz terenu przeznaczone zostanie pod funkcje „usług publicznych a pozostałe 50% pod funkcje usług komercyjnych. Te proporcje są nie do przewidzenia, natomiast ich sztywne ustalenie zablokuje większość inwestycji na etapie pozwolenia na budowę lub zmianę sposobu użytkowania danego obiektu. Zapis 3UP, U zawsze oznaczał i będzie oznaczać, iż cały teren może być przeznaczony pod usługi publiczne, lub cały teren może być przeznaczony pod usługi komercyjne, lub oba rodzaje usług mogą być w dowolnych proporcjach realizowane na tym terenie. Kwestionowany zapis został dodany w celu uniknięcia, ciągłych wniosków inwestorów o interpretację ustaleń planu.

Dla terenu 8MN, U nie ustalono minimalnej intensywności zabudowy rozumianej jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej. W § 21 pkt 5 lit. e uchwały, dotyczącym zasad zagospodarowania tego terenu zawarto zapis stanowiący, iż „minimalnej intensywności zabudowy - nie ustala się do-puszcza się zagospodarowanie całości terenu jako ogród przydomowy”. Bez wątplenia art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy wskazuje, iż w planie miejscowym określa się obowiązkowo: „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”. W szczególnych przypadkach, dla terenów o skomplikowanej sytuacji prawnej lub nietypowym rodzaju zagospodarowania obecnego lub planowanego, ustalenie wszystkich wymienionych w art. 15 ust. 2. pkt 6 parametrów, może być skomplikowane lub pociągać za sobą uciążliwe konsekwencje. Jak wskazuje praktyka, bezpieczniej zastosować martwy zapis stanowiący, iż minimalny wskaźnik zabudowy wynosić powinien 0,0001, niż uzasadnić bezcelowość jego wyznaczenia.

Nie można (zdaniem strony przeciwnej) zgodzić się ze zdaniem Organu Nadzoru stanowiącym iż cyt.: „Skoro organ sporządzający i uchwalający plan miejscowy zdecydowali się na wprowadzenie do treści zmiany planu postanowień świadczących o możliwości lokalizacji zabudowy na danym terenie, oznacza to, że okoliczności faktyczne umożliwiają lub uzasadniają jej realizację, wobec czego określenie wymagań przewidzianych w art. 15 ust. 2. pkt 6 ustawy jest obowiązkowe.”

W planowaniu przestrzennym można podać wiele przykładów w których ustalenie minimalnego wskaźnika zabudowy dla terenu na którym zabudowę się dopuszcza jest niepożądane lub nieuzasadnione. Przykładowo budowa wiat przystankowych lub tzw. kiosków w pasach drogowych - dla terenu dróg nikt nie ustala minimalnej intensywności zabudowy. W przedmiotowym przypadku na środku terenu 8MN,U rośnie ogromny dąb wskazany ustaleniami planu do zachowania. Jego wymiary są jeszcze bardziej imponujące niż zlokalizowanego na terenie 6MN, MW,U,ZP pomnika przyrody. Tak więc praw-prawdopodobieństwo zabudowania tego terenu w najbliższym czasie jest mało prawdopodobne, a ustalenia planu są zapisem

przyszłościowym. Plan może bowiem obowiązywać jeszcze wiele lat i docelowo teren może zostać zabudowany. Aktualnie teren ten stanowi ogród przydomowy i takie zagospodarowanie też jest zgodne z ustaleniami planu.

Poruszony w pkt I skargi zarzut iż „ogród przydomowy” nie został wpisany jako jedno z przeznaczeń podstawowych albo uzupełniających dla terenu 3MN,U. W żadnym planie miejscowym ustalającym tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej - nie ustalało się i nie ustala ogrodu przydomowego jako przeznaczenia podstawowego lub uzupełniającego terenu. W planach miejscowych nie ustala się innego (odrębnego i inaczej oznaczonego) przeznaczenia terenu dla „podwórek” zlokalizowanych „przed” i „za” budynkiem. Podjazd przed garażem, kwietnik przed budynkiem, ogród ozdobny czy warzywny na zapleczu budynku - wszystko to stanowi teren zabudowy mieszkaniowej jedno lub wielorodzinnej. Jednocześnie plan miejscowy stanowi podstawę prawną dla realizacji inwestycji, a nie bezwarunkowy nakaz jej realizacji. W przypadku wykupienia terenu 8MN,U przez właściciela sąsiedniej zabudowanej budynkiem mieszkalnym jednorodzinnym działki budowlanej, teren ten w postaci ogrodu stanowić będzie niezabudowaną część działki budowlanej (nieruchomości) przeznaczonej pod zabudowę mieszkaniową jednorodziną lub usługi komercyjne. W związku z powyższym uznano za racjonalne odstępnie od wyznaczenie minimalnego wskaźnika intensywności zabudowy.

Tak jak to przytoczono w skardze, w okresie wyłożenia projektu zmiany planu do publicznego wglądu, do wyłożonego projektu została w dniu 24 maja 2016 r. wniesiona uwaga przez Kierownika Przychodni Rejonowej w Chojnowie zlokalizowanej w granicach terenu 3UP,U. Uwaga postulowała ustalenie w zmienianym planie miejscowym dla przeznaczenia terenu w postaci usług takich jak przychodnie i praktyka lekarska (teren 3UP,U) minimalnej liczby miejsc do parkowania na poziomie 1 miejsce parkingowe na 100 m². Wyłożony do publicznego wglądu projekt uchwały przewidywał dla takiego przeznaczenia 1 miejsce parkingowe na 30 m². Zarządzeniem nr 61/2016 Burmistrza Miasta Chojnowa z dnia 16 czerwca 2016 r. w sprawie rozpatrzenia uwag wniesionych do wyłożonego do publicznego wglądu projektu zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu w rejonie ulicy Kazimierza Wielkiego oraz ulicy Bartosza Głowackiego - złożona uwaga została uwzględniona. Uzasadnienie uwzględnienia wniesionej uwagi zostało zawarte w uzasadnieniu do ww. zarządzenia.

Zgodnie z art. 17 pkt 13 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wójt (burmistrz, prezydent miasta) wprowadza zmiany do projektu planu miejscowego wynikające z rozpatrzenia uwag, o których mowa w pkt 11, a następnie w niezbędnym zakresie ponawia uzgodnienia. W wyniku uwzględnienia złożonej do wyłożonego do publicznego wglądu projektu zmiany planu uwagi (z dnia 24 maja 2016 r.) nie ponowiono procedury planistycznej i nie wyłożono skorygowanego projektu planu ponownie do publicznego wglądu. W opinii Organu Nadzoru, w rozpatrywanym przypadku konieczne było ponowne dokonanie uzgodnień projektu zmiany planu z organami wskazanymi w art. 17 pkt 6 lit. b ustawy, w szczególności z właściwym zarządcą drogi i właściwym wojewódzkim konserwatorem zabytków w zakresie kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu (zgodnie z § 7 ust. 1 i 2 uchwały tereny objęte zmianą planu położone są w obszarze ścisłej ochrony konserwatorskiej i w obszarze ochrony konserwatorskiej nowożytnego układu urbanistycznego). Organ Nadzoru nie przychylił się do stanowiska Burmistrza Miasta Chojnowa, zawartego w piśmie GR.6722.4.2016 z dnia 19 grudnia 2016 r., w którym argumentowano, iż ze względu na znikomą i jednostkową skalę omawianej zmiany planu, niewywierającą wpływu na sytuację sąsiednich nieruchomości - niezbędny zakres ponawiania uzgodnień nie występuje. Zdaniem strony przeciwnej w omawianej sprawie taki obowiązek nie wystąpił.

Organ sporządzający projekt planu miejscowego, na każdym etapie procedury czyli min. 6-7 miesięcy, a czasem nawet kilka lat, wielokrotnie dokonuje szeregu zmian w projekcie tegoż dokumentu. Tylko i wyłącznie do wójta (burmistrza, prezydenta miasta) należy ocena doniosłości dokonywanych na poszczególnych etapach procedury zmian. Wnioski, opinie, uzgodnienia, uwagi, często irracjonalne, po terminie lub niemożliwe do uwzględnienia, zmuszają organ do nieustannego podejmowania decyzji o zakresie i zasadności wprowadzania zmian oraz o zakresie koniecznych do ponowienia procedur wynikających z art. 17 ustawy.

W tym przypadku stwierdzono, iż wprowadzone zmiany nie naruszają ładu przestrzennego ani też uzyskanych wcześniej opinii i uzgodnień. Teren 3 UP,U którego dotyczyła wniesiona uwaga, jest obsługiwany komunikacyjnie przez ulicę Kazimierza Wielkiego, ulicę Jana Długosza, ulicę Reja oraz ulicę Szpitalną. Zarządcą wszystkich tych ulic jest Gmina Miejska Chojnów, która oceniła możliwości i potrzeby w zakresie

parkowania co znajduje odzwierciedlenie w uzasadnieniu Zarządzenia nr 61/2016 Burmistrza Miasta Chojnowa z dnia 16 czerwca 2016 r. w sprawie rozpatrzenia uwag wniesionych do wyłożonego do publicznego wglądu projektu planu. W związku tym ponawianie uzgodnień z zarządcą drogi uznano za bezzasadne. Podobnie za bezzasadne uznano ponowienie uzgodnień z właściwym wojewódzkim konserwatorem zabytków w zakresie kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu. W wyniku uwzględnienia uwagi, w projekcie planu nie zmieniono żadnego zapisu zawartego w „§ 7. ZASADY OCHRONY DZIEDZICTWA KULTUROWEGO I ZABYTKÓW, W TYM KRAJOBRAZÓW KULTUROWYCH ORAZ DÓBR KULTURY WSPÓŁCZESNEJ”, nie zmieniono również żadnych zapisów dotyczących kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu. Liczba miejsc do parkowania nie podlega uzgodnieniu ani weryfikacji przez wojewódzkiego konserwatora zabytków.

Kwestia rozpatrywania uwag i konsekwencji ich uwzględnienia, była szeroko omawiana w literaturze oraz jest przedmiotem wielu orzeczeń sądowych. Przy opracowywaniu planu czerpano wiedzę z dostępnych źródeł m.in. Komentarza do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym opracowanego pod redakcją prof. Marka Wierzbowskiego i sędzi NSA Alicji Plucińskiej-Filipowicz (wydanie z 2016r.), w którym zawarto zapis: Interpretując przepisy art. 17 pkt 13 w zw. z art. 19 ust. 1 trzeba mieć na uwadze charakter prawny uwag wnoszonych do wyłożonego do publicznego wglądu projektu planu miejscowego. Jak wynika z utrwalonych poglądów w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, w sytuacji, gdy dokonane zmiany będą miały charakter jednostkowy, nie-wywierający wpływu na sytuację sąsiednich nieruchomości, mogą one zostać wprowadzone bez konieczności ponowienia procedury planistycznej, o której mowa w art. 17. Dopiero wprowadzenie zmian o charakterze ogólniejszym bądź też w sytuacji istnienia konfliktu interesów różnych grup właścicieli nieruchomości położonych na obszarze objętym zmianami powtórzenie czynności planistycznych w tym zakresie należy uznać za konieczne".

Analogiczne stanowisko zawierają: 1) Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 2 października 2012 r. sygn. II OSK 1426/12, w którym czytamy: „Analizując w pierwszej kolejności problem zmiany wyłożonego projektu planu miejscowego, do której doszło w wyniku uwzględnienia przez organ planistyczny nowych oko-liczności, mając na uwadze art. 17 w zw. z art. 19 ust. 1 u.p.z.p., należy podkreślić, że to charakter i rozmiar dokonanych zmian będzie decydujący dla ewentualnej konieczności ponowienia procedury planistycznej. W sytuacji zatem, gdy dokonane zmiany będą miały charakter jednostkowy, niewywierający wpływu na sytuację prawną sąsiednich nieruchomości, mogą one zostać wprowadzone bez konieczności ponowienia procedury planistycznej. Dopiero wprowadzenie zmian o charakterze ogólniejszym oraz w sytuacji istnienia konfliktu interesów różnych grup właścicieli działek położonych na obszarze objętym zmianami, powtórzenie czynności planistycznych w tym zakresie należy uznać za konieczne." 2) Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 2 czerwca 2016 r. sygn. II OSK 2360/14, w którym czytamy: „Interpretując przepisy art. 17 pkt 13 w związku z art. 19 ust. 1 u.p.z.p. trzeba mieć na uwadze charakter prawny uwag wnoszonych do wyłożonego do publicznego wglądu projektu planu. Jeżeli są to uwagi o charakterze indywidualnym zgłaszane w odniesieniu do poszczególnych działek, jako takie mogą być uwzględniane w trybie art. 17 pkt 13 ustawy, tj. bez obowiązku ponowienia procedury planistycznej. Czym innym jest natomiast wprowadzanie zmian o charakterze ogólniejszym, wówczas gdy mamy do czynienia z konfliktem interesów różnych grup właścicieli działek położonych na obszarze objętym zmianami. Zmiany leżące w interesie jednych, naruszają interesy innych właścicieli i jeżeli dokonywane są arbitralnie przez wójta, burmistrza czy prezydenta miasta powodują, że ci którzy są w opozycji do zmian tracą możliwość ich kwestionowania w formie uwag do projektu, rozpatrywanych przez radę gminy na sesji uchwalającej plan. A zatem, przy ocenie tej niezbędności należy ważyć interesy zainteresowanych stron (por. też wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 lipca 2010 r., II OSK 905/10, LEX 3) Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 19 sierpnia 2015 r. sygn. II SA/Po 515/15, w którym czytamy: „W sytuacji, gdy dokonane zmiany będą miały charakter jednostkowy, niewywierający wpływu na sytuację prawną sąsiednich nieruchomości, mogą one zostać wprowadzone bez konieczności ponowienia procedury planistycznej. Dopiero wprowadzenie zmian o charakterze ogólniejszym oraz w sytuacji istnienia konfliktu interesów różnych grup właścicieli działek położonych na obszarze objętym zmianami, powtórzenie czynności planistycznych w tym zakresie należy uznać za konieczne. Trafnie jednakże w judykaturze zauważono, że skutki braku ponowienia określonych czynności planistycznych w przypadku stwierdzenia konieczności dokonania zmian w przedstawionym do uchwalenia projekcie planu miejscowego należy oceniać na gruncie konkretnego przypadku. (...) Mając zatem na uwadze powołane orzecznictwo sądów administracyjnych oraz stan faktyczny rozpoznawanej sprawy, Sąd doszedł do przekonania, że ponawianie

procedury planistycznej w sprawie poddanej sądowej kontroli nie jest konieczne. Wprowadzone do planu zmiany nie miały charakteru ogólnego, a także w żaden sposób nie generują konfliktów interesów różnych grup właścicieli działek położonych na obszarze objętym zmianami. Stopień modyfikacji treści projektu uchwały w stosunku do projektu uchwały sprzed dokonania zmian jest znikomy. Należy zatem zaznaczyć, że żadna z wprowadzonych zmian nie wywarła wpływu na sytuację prawną sąsiednich nieruchomości. W związku z powyższym Sąd uznał, że wprowadzone zmiany nie wymagały ponowienia uzgodnień."

Z przytoczonych względów strona przeciwna wniosła o oddalenie skargi.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył:

Przewidziana w art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) skarga do sądu administracyjnego przysługuje organowi nadzoru, który przed upływem 30 dni od daty doręczenia mu uchwały organu gminy nie skorzystał ze środka nadzoru określonego w art. 91 ustawy, tj. nie stwierdził nieważności tej uchwały we własnym zakresie. Po upływie tego terminu organ nadzoru chcąc spowodować wyeliminowanie z obrotu prawnego wadliwej w jego ocenie uchwały musi ją zaskarżyć do sądu administracyjnego.

Sąd administracyjny po rozpatrzeniu skargi na uchwałę gminy w razie jej uwzględnienia orzeka stosownie do art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.), o nieważności uchwały, bądź stwierdza, że została wydana z naruszeniem prawa. Zgodnie z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna, jednak według art. 94 ust. 1 nie stwierdza się nieważności uchwały organu gminy po upływie jednego roku od daty jej podjęcia. W razie zaś nieuwzględnienia skargi sąd skargę oddala (art. 151 ustawy).

Wskazać należy, że przepis art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym stanowi, że uchwała organu gminy jest nieważna, gdy jest sprzeczna z prawem. Ustawa o samorządzie gminnym wyróżnia dwie kategorie wad uchwał organów gminy: istotne naruszenie prawa oraz nieistotne naruszenie prawa. W art. 91 ust. 4 stanowi, że w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały, ograniczając się do wskazania, że uchwałę wydano z naruszeniem prawa. Nie wylicza rodzaju wad uchwał, które należą do istotnego naruszenia prawa. W art. 91 ust. 5 wskazuje jednak, że należy odpowiednio stosować przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. Zgodnie z utrwalonym już w tym względzie orzecznictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego przy ustalaniu zakresu pojęcia "istotnego naruszenia prawa" należałoby oprzeć się na rozwiązaniach przyjętych w kodeksie postępowania administracyjnego. W orzecznictwie tym przyjęto, że "istotne naruszenie prawa", powodujące nieważność uchwały organu gminy, czy też rozstrzygnięcia nadzorczego nie pokrywa się z przesłankami nieważności decyzji w rozumieniu art. 156 k.p.a. /por. wyrok NSA z dnia 18.09.1990 r., sygn. SA/Wr 849/90, OSNA 1990 r., nr 4, poz. 2 wyrok NSA z dnia 26.03.1991 r., sygn. SA/Wr 81/91, Wspólnota 1991/26/14, wyrok NSA z dnia 16.11.2000 r. sygn. II SA/Wr 157/99, nie publ./. Z poglądem tym należy się zgodzić, uwzględniając jednak, że w oparciu konstrukcję wad powodujących nieważność oraz wzruszalność decyzji administracyjnych można wskazać rodzaje naruszeń przepisów prawa, które trzeba zaliczyć do istotnych naruszeń prawa skutkujących nieważnością uchwały organu gminy, czy rozstrzygnięcia nadzorczego. Do nich należy zaliczyć: naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania tych aktów, podstawy prawnej ich podejmowania, przepisów prawa ustrojowego, przepisów regulujących procedurę podejmowania tych aktów. Odwołać się tu należy do stanowiska prezentowanego przez Barbarę Adamiak w artykule "Wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawach z zakresu samorządu terytorialnego" /publ. W Samorządzie Terytorialnym 1997/4/23/. Podobne stanowisko zajmuje Z. Kmiecik w publikacji "Ustawowe założenia systemu nadzoru nad działalnością komunalną", zamieszczonej w Samorządzie Terytorialnym 1994/6/13, wyrażając pogląd, że "orzeczenie o nieważności uchwały /organu gminy/ zapada w razie ustalenia, że jest ona dotknięta wadą kwalifikowaną, polegającą na tego rodzaju sprzeczności uchwały z prawem, która jest "czymś więcej" niż tylko nieistotnym naruszeniem prawa.

Organem nadzoru w rozpoznawanej sprawie jest Wojewoda Dolnośląski i on też, nie korzystając uprzednio z rozstrzygnięcia nadzorczego ustanowionego w art. 91 ust. 1 przywołanej ustawy, zakwestionował w trybie art. 94 ust 2 tej ustawy w drodze skargi do sądu administracyjnego zgodność z prawem opisanej uchwały. Dokonując kontroli zaskarżonej uchwały należy wskazać, że zarzut skargi dotyczy zbyt iningerencji organu stanowiącego gminy w prawo własności, poprzez unormowania zawarte w kontrolowanej uchwale.

Podkreślić należy, że konieczność obrony przyjętych przez radę w planie kierunków zagospodarowania, ograniczających prawo własności zawsze - co do zasady - obciąża organ gminy. Zdaniem sądu rada nie wykazała prymatu interesów gminy, wymagającego ograniczenia prywatnego prawa własności, skutkiem czego przyjęte rozwiązania naruszają art. 64 ust. 3 Konstytucji oraz art. 140 k.c. Niezależnie od tego wskazać należy, że Naczelnym Sądem Administracyjnym, że gmina to wspólnota mieszkańców, a jej zadaniem podstawowym jest zaspokajanie potrzeb tej wspólnoty (art. 166 ust. 1 Konstytucji). Oznacza to, że prowadząc konkretną politykę w ramach przyznanych kompetencji, w tym planistyczną, gmina obowiązana jest zwracać uwagę na potrzeby wszystkich mieszkańców. Każdy bowiem mieszkaniec gminy, członek wspólnoty samorządowej, ma prawo oczekiwać, że jego interesy będą brane pod uwagę w działaniach gminy. Na gruncie planowania przestrzennego konieczne jest zatem takie wyważenie interesów aby w jak największym stopniu zabezpieczyć i zaspokoić potrzeby wspólnoty, jednak w jak najmniejszym stopniu naruszając prawa właścicieli nieruchomości objętych planem. Ograniczenie właścicieli w ich prawie własności, czego można spodziewać się po miejscowym planie zagospodarowania, uzasadnia tylko cel publiczny, ale także tylko wówczas, gdy innego rozwiązania, choć go szukano, nie można było znaleźć. Władztwo planistyczne gminy nie może polegać zatem na zupełnej swobodzie i dowolności w planowaniu co do przeznaczenia terenu, gdyż konieczne jest uwzględnienie w planowaniu i zagospodarowaniu prawa własności, z mocy art. 1 ust. 1 pkt 7 ustawy o planowaniu. Nieprzestrzeganie tego spowoduje, że uprawnienie gminy do ustalania przeznaczenia terenu i sposobu zagospodarowania, może zostać nadużyte, a ustalenia planu, które będą wynikiem tego nadużycia, mogą okazać się prawnie wadliwe" (zob. wyrok z dnia 9 lutego 2010 r. sygn. akt II OSK 1959/09 <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). Zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez j.s.t. jako zadania własne (art. 166 ust. 1 Konstytucji). Ustawa może również zlecić j.s.t. wykonywanie innych zadań publicznych, jeżeli wynika to z uzasadnionych potrzeb państwa (art. 166 ust. 2 Konstytucji). Próby skonstruowania precyzyjnych kryteriów pozwalających na zaliczanie poszczególnych zadań do jednej albo do drugiej kategorii nie przynoszą jednak jednoznacznych wyników, gdyż istnienie wyraźnych różnic pomiędzy zadaniami własnymi i zleconymi nie jest oczywiste (por. wyrok TK z 29 listopada 2005 r., sygn. P 16/04, OTK ZU nr 10/A/2005, poz. 119). W szczególności wykładnia pojęcia "zaspokajania potrzeb mieszkańców" jako cel działalności samorządu terytorialnego jest szeroka, ponieważ cel ten ma być osiąganym poprzez całą jego działalność (por. wciąż aktualna uchwała TK z 27 września 1994 r., sygn. W 10/93, OTK z 1994 r., cz. II, poz. 46). Ocena możliwości realizacji zadań publicznych wymaga uwzględnienia stanu własności i praw majątkowych pozostających w dyspozycji j.s.t. (por. wyrok TK z 25 listopada 2003 r., sygn. K 37/02, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 96). Własność komunalna jest przede wszystkim majątkowym zabezpieczeniem realizacji zadań publicznych j.s.t. (por. wyrok TK z 20 lutego 2002 r., sygn. K 39/00, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 4).

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu oraz lub różnych zasadach zagospodarowania. Przywołany przepis odczytywać należy w związku z art. 4 ust. 1 ustawy 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.

Przechodząc do rozpoznawanej sprawy trzeba powiedzieć, że wykładnia art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, jak i regulujących szczegółowo zakres projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przepisów rozporządzenia z dnia 28 sierpnia 2003 r., odnoszących się do sposobu określania ustaleń w projekcie tekstu i rysunku planu miejscowego wskazuje, iż jest dopuszczalne z punktu widzenia obowiązującego prawa również takie określenie w planie miejscowym przeznaczenia terenów, które umożliwia realizację na tym samym terenie zadań o różnych funkcjach (różnym przeznaczeniu), pod warunkiem, że wzajemnie się one nie wykluczają i nie są ze sobą sprzeczne. Takie stanowisko zostało zaprezentowane w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 listopada 2011 r., sygn. akt II OSK 1962/11, które należy podzielić. Obowiązek 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.

Dopuszczalne jest przy tym ustalenie dla jednego terenu różnych funkcji (tzw. wielofunkcyjność terenu) w sposób alternatywny lub uzupełniający tak, aby nie wykluczały się one wzajemnie, a były uzasadnione

specyfiką terenu czy preferencjami lokalnej społeczności. Dodać jeszcze można, że z treści art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie wynikają żadne ograniczenia (lub zakazy), co do określenia rodzaju przeznaczenia terenu. Należy to do wyłącznej kompetencji organu stanowiącego gminy (por. wyrok NSA z dnia 13 grudnia 2006 r., sygn. akt I OSK 1278/06; wyrok NSA z dnia 22 października 2008 r. sygn. akt II OSK 567/08 Lec nr 511478; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 17 listopada 2010 r., sygn. akt II SA/Wr 517/10, Lex nr 755638). Zdaniem sądu takie warunki spełniają zapisy planu, interpretowane jako całość uchwały.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Przeznaczenie terenu musi być określone w planie w sposób jednoznaczny, nie może pozostawiać podmiotowi innemu niż rada możliwości określenia tego przeznaczenia.

W rozpoznawanej sprawie zaskarżono możliwość wykorzystania terenów, dla których określono więcej niż jedno podstawowe przeznaczenie uznając, że w takim przypadku to organ inny niż rada gminy będzie zmieniał określony w uchwale sposób zagospodarowania terenu. Podniesiono, że pociągnie to za sobą także zmianę w za-kresie kształtowania zabudowy, wskaźników zabudowy, a wskaźniki w ilości miejsc postojowych przestaną obowiązywać. Strona skarżąca podnosi, że w takim przypadku dla terenów 2 MW, ZP i 6 MN, MW,U,ZP będzie realizowana wyłącznie zieleń parkowa.

Z takim rozumowaniem organu nadzoru nie sposób się zgodzić. Przywołany w skardze art. 15 ust. pkt 1 wskazuje, że rada gminy może w dowolny sposób określać przeznaczenie poszczególnych terenów objętych planem. Ustawodawca wskazał jedynie, że w planie miejscowym określa się obowiązkowo: przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Przepis ten nie zawiera żadnych zastrzeżeń i ograniczeń co do linii rozgraniczających, czy przeznaczenia terenu, poza uznaniem ich za obowiązkowe ustalenia planu. Żadnych dodatkowych ograniczeń nie da się również wyprowadzić z § 7 pkt 7 rozporządzenia wykonawczego, który stanowi, że projekt rysunku planu miejscowego powinien zawierać linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania oraz ich oznaczenie. Przepisy ustawy nie dają zatem podstawy do tak kategorycznego stanowiska, że niedopuszczalne jest określenie dla tego samego terenu przeznaczenia alternatywnego. Taką właśnie sytuację w kontrolowanej uchwale przewidział lokalny prawodawca. Przytaczając kwestionowany przez organ nadzoru przepis § 4 aktu, umiejscowiony w rozdziale USTALENIA OGÓLNE uchwały należy zwrócić uwagę na użyte w nim sformułowanie. Otóż § 4 ust. 1. stanowi, że ustala się przebieg linii rozgraniczających tereny - zgodnie z rysunkiem planu. Dalej w ustępie 2. tego paragrafu napisano, że ustala się następujące podstawowe przeznaczenie terenów oznaczonych literą: 1) MN - teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej; 2) MW - teren zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej; 3) U - teren zabudowy usługowej komercyjnej; 4) UP - teren zabudowy usług publicznych; 5) ZP - teren zieleni urządzonej; 6) KD L - teren drogi lokalnej; 7) KD D - teren drogi dojazdowej; 8) KDW - teren drogi wewnętrznej. W ustępie 3 normodawca gminny postanowił, że ustala się tereny dla których ustalono więcej niż jedno podstawowe przeznaczenie terenu, a poszczególne oznaczenia literowe przyjęte wg ust. 2, zostały rozdzielone przecinkiem. Dla terenów tych, za zgodną z ustaleniami planu uznaje się: 1) realizację w granicach terenu ustalonych przeznaczeń podstawowych w dowolnych proporcjach; 2) realizację jednego wybranego przeznaczenia podstawowego terenu.

Zdaniem sądu, takie sformułowanie planu, nie może być czytane, jako przekazanie przez radę swoich kompetencji innemu, bliżej nie określonemu organowi, jak to podnosi organ nadzoru. Kontrolowane unormowanie należy interpretować w ten sposób, że rada gminy określiła możliwość zagospodarowania poszczególnych terenów w sposób wynikający z ustępu 2 paragrafu 4. Wolą autora aktu było, aby ewentualnym inwestorom na terenie objętym uchwałą dać do dyspozycji szeroki wachlarz możliwości zainwestowania, dlatego dla niektórych obszarów przewidziano więcej niż jedno podstawowe przeznaczenie.

Inaczej mówiąc, w ramach ustawowych kompetencji organu uchwalodawczego gminy, rada miasta zakreśliła w sposób szeroki i alternatywny możliwość zagospodarowania niewielkiego terenu objętego planem, w tych jego obszarach, dla których mamy do czynienia z więcej niż jednym przeznaczeniem o charakterze

podstawowym. Co dla kontroli skarżonego aktu istotne należy podnieść, że żadne z dopuszczalnych/alternatywnych podstawowych przeznaczeń terenu nie pozostaje w sprzeczności z pozostałymi. Inaczej mówiąc w rozpoznawanej sprawie nie mamy do czynienia z sytuacją, gdy zagospodarowanie sąsiednich terenów mogłyby prowadzić do kolizji lub konfliktów o charakterze sąsiedzkim, czego w sposób oczywisty musi wystrzegać się autor planu.

Przykładowo można przytoczyć skarżony § 16 planu, (zawarty w rozdziale 3, poświęconym ustaleniom szczegółowym dla terenów wyznaczonych liniami rozgraniczającymi) w świetle którego ustalenia dla terenu 3UP, U: to 1) przeznaczenie podstawowe: teren zabudowy usług publicznych; teren zabudowy usługowej komercyjnej; 2) teren położony w obszarze ochrony konserwatorskiej nowożytnego układu urbanistycznego kształtowanego do 1945 r. oraz obszarze OW obserwacji archeologicznej - obowiązują ustalenia § 7; 3) za zgodne z ustaleniami planu uznaje się wyłącznie usługi z zakresu ochrony zdrowia, odpłatnego leczenia w formie gabinetów i przychodni, usługi realizowane w ogólnym interesie społecznym w dziedzinach zdrowia i opieki społecznej.

Wbrew zatem zarzutom skargi, unormowanie organu nie narusza, zdaniem sądu, ani zasad, ani trybu sporządzania planu, a proponowane rozwiązania mieszczą się w ustawowym upoważnieniu, wynikającym z treści art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Podobnie § 21 uchwały, kształtujący ustalenia dla terenu 8 MN, U: 1) przeznaczenie podstawowe: teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej; teren zabudowy usługowej komercyjnej (wyłącznie usługi nieuciążliwe); 2) przeznaczenie dopuszczalne: wiaty, altany ogrodowe, garaże, budynki gospodarcze. Tak jak w poprzednio omawianym zapisie również i tu nie sposób zgodzić się ze skargą, że taki sposób określenia dopuszczalnego zagospodarowania terenu pozostaje nie do pogodzenia z delegacją ustawową dla organów stanowiących gminy, zawartą w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Nie podziela również sąd poglądu, wyrażonego w skardze, że w przypadku określenia w taki sposób alternatywnego sposobu zagospodarowania terenu dojdzie do sytuacji, że "zasady kształtowania zabudowy i wskaźniki zagospodarowania danego terenu, związane z jego przeznaczeniem oraz wskaźniki w zakresie ilości miejsc parkingowych (zależne od ilości mieszkań lub powierzchni usługowej) przestaną obowiązywać". Zdaniem sądu takiego skutku zaproponowany przez radę sposób zagospodarowania poszczególnych terenów za sobą nie niesie. Otóż dokonując wykładni przepisów uchwały należy pamiętać o treści § 12 ust. 4, zgodnie z którym minimalną liczbę miejsc do parkowania należy ustalić w oparciu o następujące wskaźniki: na potrzeby zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej - 1m.p./50m² p.u; 2) na potrzeby usług, w następującym zakresie: a) obiekty handlowe: 1 m.p./40m² p.u., ale nie mniej niż 2 miejsca na 1 sklep, b) biura i obiekty administracji: 1 m.p./40m² p.u., c) obiekty gastronomii, kluby: 1 m.p./50m² p.u., d) usługi turystyczne: 1 m.p./50m² p.u, e) przychodnie i praktyka lekarska oraz obiekty usługowe pozostałe: 1 m.p./100 m² p.u. W konsekwencji organ gminy udzielający np. pozwolenia na budowę dla inwestycji zgodnej z ustaleniami planu, czyli stanowiącej „realizację w granicach terenu ustalonych przeznaczeń podstawowych w dowolnych proporcjach; lub realizację jednego wybranego przeznaczenia podstawowego terenu” będzie musiał zastosować wskaźniki bądź wynikające z § 3 uchwały, bądź wskazane szczegółowo w § 3 ust. 6, bądź zgodne z określonym w części szczegółowej przeznaczeniem terenu.

Jeszcze raz należy podkreślić, że nie podziela sąd rozumowania wojewody, że w wyniku wejścia w życie kontrolowanej uchwały, a w szczególności § 4 dojdzie do zmiany przeznaczenia terenów w sposób nieprzewidziany przez ustawę. Wolą prawodawcy gminnego było zastosowanie takiego unormowania, które bez zmiany planu wprowadzi szeroką możliwość wykorzystania terenu objętego planem, przy czym to przeznaczenie będzie z planem zgodne.

Wojewoda zwraca także uwagę, że za niezgodne z obowiązującymi w tym zakresie przepisami, tak ustawy (art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p.), jak i rozporządzenia wykonawczego (§ 4 pkt 6) należy uznać brak określenia w uchwale minimalnych wskaźników zabudowy dla terenu objętego § 21 tekstu planu.

Jeśli chodzi o wadliwość podjętego unormowania, to w tym zakresie należy przywołać wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 czerwca 2017 r. (II OSK 684/17), w którym NSA wskazał, że „argumentem mającym przemawiać za stwierdzeniem nieważności § 9 ust. 2 pkt 2, § 10 ust. 2 pkt 2, § 11 ust. 2 pkt 2, § 12 ust. 2 pkt 2, miejscowego planu był brak określenia minimalnego wskaźnika zabudowy co, zdaniem Sądu I instancji stanowi naruszenie § 4 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U.

Nr 164, poz. 1587). W ocenie Sądu I instancji takie naruszenie ma charakter istotny, gdyż dotyczy terenów S. (str. 12 uzasadnienia wyroku).

Z § 4 pkt 6 ww. rozporządzenia wynika, że ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny zawierać w szczególności określenie linii zabudowy, wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu, w tym udziału powierzchni biologicznie czynnej, a także gabarytów i wysokości projektowanej zabudowy oraz geometrii dachu. Z przepisu tego nie wynika konieczność określenia w miejscowym planie minimalnej powierzchni zabudowy. W odniesieniu do analogicznego zapisu zawartego w § 13 ust. 2 pkt 2 miejscowego planu Sąd I instancji stwierdził, że konieczność ustalenia maksymalnego i minimalnego wskaźnika zabudowy wynika z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2016 r., poz. 778 j.t. ze zm.).

Art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowi, że w planie określa się obowiązkowo m.in. maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej. Określenie maksymalnego wskaźnika zabudowy ma istotne znaczenie dla zachowania ładu przestrzennego i brak takiego wskaźnika w miejscowym planie uznać należałoby za istotne naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu. Dysponent nieruchomości zazwyczaj jest bowiem zainteresowany, by nieruchomość mogła być zabudowana jak najintensywniej. Brak maksymalnego wskaźnika zabudowy mógłby prowadzić do nadmiernej zabudowy nieruchomości. Wskaźnik minimalnej intensywności zabudowy ma mniejsze znaczenie dla zachowania ładu przestrzennego. Zasadnym jest założenie, że dysponent nieruchomości dążąc do jej racjonalnego zagospodarowania będzie zmierzał do zabudowania jej obiektem budowlanym o powierzchni pozwalającej na racjonalne korzystanie z takiego obiektu. Stąd też brak określenia minimalnego wskaźnika intensywności zabudowy w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego nie może być uznane za istotne naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu”.

Reasumując, sąd w tym składzie podziela pogląd, że brak określenia wskaźnika minimalnej intensywności zabudowy nie stanowi istotnego naruszenia zasad sporządzenia planu.

Dalej należy wskazać, że nie podziela sąd zarzutu, jakoby uwzględnienie uwagi kierownika przychodni rejonowej w Chojnowie w zakresie zmiany wskaźnika minimalnej liczby miejsc do parkowania dla przeznaczenia terenu takiego jak przychodnie i praktyka lekarska, do wartości 1 m.p./100 m² p.u. narzucało obowiązek ponowienia procedury planistycznej w tym zakresie. Dodać trzeba, że w projekcie planu, który został wyłożony do publicznego wglądu, przelicznik ten wynosił 1 m.p. na 30 m² p.u. Z porównania tych wielkości wynika wprost, że ujęta w ostatecznie uchwalonym planie minimalna ilość miejsc parkingowych dla terenów przychodni i praktyki lekarskiej jest bardziej korzystna dla inwestorów, niż w pierwotnym zamyśle uchwały. Wynika z niego ni mniej ni więcej tylko to, że inwestor może wyznaczyć na swoim terenie ilość miejsc parkingowych, którą uważa za odpowiednią dla planowanej inwestycji z tym, że nie może ona być mniejsza niż 1 miejsce parkingowe na 100m² p.u., podczas gdy w pierwotnej wersji planu musiało to być 1 m.p. na 30m² p.u. W efekcie na samą inwestycję pozostaje inwestorowi większa część działki, którą inwestor może wykorzystać na cele budowlane. Z tego też względu, nawet gdyby przyjąć, że organ naruszył tryb sporządzania planu w zakresie wyznaczania miejsc postojowych, nie sposób przypisać temu błędowi cechy istotności, a tylko w takim przypadku ustawa nakłada na organ nadzoru/sąd eliminację uchwały w całości lub części (art. 28 ust. 1 upzp). Dodatkowo należy przypomnieć, że stosownie do treści art. 17 upzp wójt, burmistrz albo prezydent miasta po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego (...) 11) wyznacza w ogłoszeniu, o którym mowa w pkt 9, termin, w którym osoby fizyczne i prawne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej mogą wnosić uwagi dotyczące projektu planu, nie krótszy niż 14 dni od dnia zakończenia okresu wyłożenia projektu planu; 12) rozpatruje uwagi, o których mowa w pkt 11, w terminie nie dłuższym niż 21 dni od dnia upływu terminu ich składania; 13) wprowadza zmiany do projektu planu miejscowego wynikające z rozpatrzenia uwag, o których mowa w pkt 11, a następnie w niezbędnym zakresie ponawia uzgodnienia. Jak z tego wynika, to do kompetencji organu wykonawczego gminy należy ponawianie uzgodnień w razie uwzględnienia uwag. Skoro zatem burmistrz nie uznał niezbędności ponownych uzgodnień trudno uznać, że doszło do istotnego naruszenia procedury planistycznej.

Nadto, jak wyjaśnił Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 2 czerwca 2016 r. (II OSK 2360/14), „interpretując przepisy art. 17 pkt 13 w związku z art. 19 ust. 1 u.p.z.p. trzeba mieć na uwadze charakter

prawny uwag wnoszonych do wyłożonego do publicznego wglądu projektu planu. Jeżeli są to uwagi o charakterze indywidualnym zgłaszane w odniesieniu do poszczególnych działek, jako takie mogą być uwzględniane w trybie art. 17 pkt 13 u.p.z.p., tj. bez obowiązku ponowienia procedury planistycznej. Czym innym jest natomiast wprowadzanie zmian o charakterze ogólniejszym, wówczas gdy mamy do czynienia z konfliktem interesów różnych grup właścicieli działek położonych na obszarze objętym zmianami. Zmiany leżące w interesie jednych, naruszają interesy innych właścicieli i jeżeli dokonywane są arbitralnie przez wójta, burmistrza czy prezydenta miasta powodują, że ci którzy są w opozycji do zmian tracą możliwość ich kwestionowania w formie uwag do projektu, rozpatrywanych przez radę gminy na sesji uchwalającej plan. A zatem, przy ocenie tej niezbędności należy ważyć interesy zainteresowanych stron”. Ponieważ, jak wcześniej wskazano, zgłoszona uwaga nie doprowadzi do konfliktu interesów różnych grup właścicieli działek, zatem i z tego względu nie było konieczności ponawiania procedury we wskazanym w skardze zakresie.

Natomiast podzielił sąd stanowisko wojewody, zawarte w skardze, że określenie w planie miejscowym w § 21 lit. e, że „dopuszcza się zagospodarowanie całości terenu jako ogród przydomowy”, nie daje się pogodzić z uchwalonym tym aktem przeznaczeniem terenu. Otóż przeznaczeniem tego terenu, jak wynika z uchwały jest: MN, czyli zgodnie ze słowniczkiem, (§ 4 ust. 2 pkt 1 - teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej) i po przecinku U - teren zabudowy usługowej komercyjnej). Przy takim przeznaczeniu terenu nie do pogodzenia z taką formą zagospodarowania jest zagospodarowanie całości terenu na ogród przydomowy. Przecież aby można było utworzyć „ogród przydomowy” musi najpierw powstać dom, przy którym ten ogród miał by szansę zaistnieć. Jeśli wolą rady była zgoda na założenie ogrodu dla zabudowań, leżących w terenie graniczącym z terenem objętym planem należało okoliczność tę uzewnętrznić np. w taki sposób w jaki uregulowano to w § 17 uchwały, w którym napisano, że ustalenia dla terenu 4MW: (...) 2) teren 4MW stanowi rezerwę na docelowe polepszenie warunków kamienic mieszkalnych przy ulicy Legnickiej. W zakwestionowanym paragrafie można było wskazać przykładowo, że ten teren stanowi rezerwę na docelowe polepszenie warunków mieszkaniowych terenów....., poprzez możliwość zagospodarowania go jako zieleni towarzysząca czy ogród domowy dla budynków mieszkalnych, położonych na terenie..... . Natomiast aktualny zapis nie mieści się w projektowanym zagospodarowaniu terenu.

Dalej można także wskazać, że nie ma także (w świetle przyjętych unormowań) wątpliwości interpretacyjnych w zakresie określenia jednorazowej opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości (tzw. renta planistyczna), o której mowa w art. 36 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w związku z uchwaleniem lub zmianą planu miejscowego. Odnosi się ona do zmiany wartości nieruchomości, skutkiem uchwalenia planu miejscowego i następuje z dniem wejścia w życie planu. Ustalona w § 23 stawka procentowa, na podstawie której ustala się opłatę, o której mowa w art. 36 ust. 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w wysokości: 1) dla terenów przeznaczonych pod zabudowę w wysokości - 30%; 2) dla pozostałych terenów w wysokości - 1% nie pozostaje w sprzeczności z ustaleniami planu.

Na koniec godzi się zauważyć, że (co wynika wprost z § 3 uchwały nr XXIII/110/16) przedmiotem ustaleń zmiany planu określonej w § 1 ust. 1, są 2 rozdzielne obszary, położone w mieście Chojnów, o łącznej powierzchni 0,8915 ha, w granicach zgodnych z rysunkiem planu stanowiącym załącznik nr 1 do niniejszej uchwały.

Reasumując na podstawie art. 151 i 147 § 1 ppsa należało orzec jak na wstępie.