



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 21 grudnia 2015 r.

Poz. 6025

### WYROK NR II SA/WR 843/14 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 26 marca 2015 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu  
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędzia WSA Olga Białek (spr.)

Sędziowie:

Sędzia NSA Halina Kremis

Sędzia WSA Władysław Kulon

Protokolant

Elżbieta Ptak

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 26 marca 2015 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Miejskiej w Sycowie

z dnia 28 sierpnia 2014 r. nr XLVII/288/2014

w przedmiocie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zwanego w skrócie „MPZP Syców-Obszar A”

- I. stwierdza nieważność § 1 ust. 2 pkt 3, pkt 4 i pkt 5, § 3 ust.1 pkt 2, § 5 pkt 4 we fragmencie „oraz jak dla terenów mieszkaniowo-usługowych (tereny od 1 MU do 3 MU), § 6 ust.1, § 6 ust.2 pkt 2 i 3, § 10 pkt 2 lit. a, § 10 pkt 3 we fragmencie „wielorodzinnej i usługowej oraz”, § 12 ust. 1 we fragmencie „w liniach rozgraniczających o szerokości 6,0 – 8,0 m”, § 12 ust. 3, § 17 oraz załączników graficznych nr 3-5 zaskarżonej uchwały;**
- II. stwierdza, że zaskarżona uchwała w zakresie określonym w punkcie I wyroku nie podlega wykonaniu;**
- III. zasądza od Gminy Miejskiej w Sycowie na rzecz skarżącego kwotę 240 zł (dwieście czterdzieści złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.**

## Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski jako organ nadzoru nad działalnością gminną (art. 93 ustawy o samorządzie gminnym – dalej u.s.g.), wniósł o stwierdzenie nieważności § 1 ust. 2 pkt 3, pkt 4 i pkt 5, § 3 ust. 1 pkt 2, § 5 pkt 4 we fragmencie „oraz jak dla terenów mieszkaniowo-usługowych (tereny od 1MU do 3 MU), § 6 ust. 1, § 6 ust. 2 pkt 2 i pkt 3, § 10 pkt 2 lit. a, § 10 pkt 3 we fragmencie „wielorodzinnej i usługowej oraz”, § 12 ust. 1 we fragmencie „w liniach rozgraniczających o szerokości 6,0–8,0 m”, § 12 ust. 3, § 17, załączników graficznych nr 3–5 uchwały Rady Miejskiej w Sycowie z dnia 28 sierpnia 2014 r., nr XLVII/288/2014 w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zwanego w skrócie „MPZP SYCÓW – OBSZAR A”.

Organ nadzoru w skardze zarzucił, że:

- 1) § 12 ust. 1 we fragmencie „w liniach rozgraniczających o szerokości 6,0–8,0 m” uchwały w sposób istotny narusza art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (dalej: u.p.z.p.) w związku z § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r., Nr 164, poz. 1587) – dalej: r.M.I.;
- 2) § 17 ust. 3 pkt 1 i 2, a w konsekwencji § 1 ust. 2 pkt 3, pkt 4 i pkt 5, § 3 ust. 1 pkt 2, § 5 pkt 4 we fragmencie „oraz jak dla terenów mieszkaniowo-usługowych (tereny od 1MU do 3 MU), § 6 ust. 1, § 6 ust. 2 pkt 2 i 3, § 10 pkt 2 lit. a, § 10 pkt 3 we fragmencie „wielorodzinnej i usługowej oraz”, § 12 ust. 3, § 17 jak też załączniki graficzne nr 3–5 uchwały w sposób istotny naruszają art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1, art. 20 ust. 1 i art. 28 ust. 1 u.p.z.p.

Argumentując przedstawiony w pkt 1 zarzut Wojewoda wskazał, że w § 12 ust. 1 uchwały Rada Miejska postanowiła: „Ustala się drogę dojazdową KDD w liniach rozgraniczających o szerokości 6,0–8,0 m (w granicach opracowania)”. Porównując wprowadzone parametry w zakresie szerokości drogi KDD określone w uchwale z jej załącznikiem graficznym, organ nadzoru doszedł do wniosku, że zachodzą między nimi rozbieżności. Na rysunku planu teren drogi KDD stanowi bardzo wąski pas, który w istocie nie odpowiada ustalonym dla niego parametrom o szerokości na poziomie 6,0-8,0 m. Teren ten przeznaczony jest na poszerzenie istniejącej drogi, jednakże odnosząc skalę rysunku do wąskiego terenu KDD nie jest możliwe ustalenie jej potencjalnej szerokości w granicach 6-8 m. Powyższe ustalenia, według organu nadzoru powodują, że pomiędzy rysunkiem planu a jego treścią zachodzi rozbieżność. Działanie takie narusza wynikającą z art. 20 ust. 1 u.p.z.p. regułę, zgodnie z którą załącznik graficzny do uchwały powinien stanowić integralną część uchwały i odzwierciedlać w sposób graficzny tekstowe ustalenia planu. Oznacza to, że załącznik graficzny nie może zawierać ustaleń innych niż treść uchwały. Skoro na załączniku graficznym oznaczono obszar KDD, Rada była zobowiązana do zawarcia w treści planu kompleksowych ustaleń dla tego terenu odpowiadających rysunkowi planu. Tym samym, w ocenie organu nadzoru, sprzeczność pomiędzy treścią uchwały a jej częścią graficzną polegająca na ustaleniu w treści planu parametrów dla terenu KDD wykraczających poza granice powierzchni tego obszaru na rysunku planu stanowi istotne naruszenie prawa, tj. naruszenie zasad sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego.

Odnosząc się do drugiego z zarzutów skargi organ nadzoru zauważył, że w przyjętym planie miejscowym dla terenów 1-3MU ustalono maksymalną intensywność zabudowy na poziomie 3,5 (§ 17 ust. 3 pkt 1), w sytuacji gdy w studium dla terenów MU ustalono obowiązujący maksymalny wskaźnik intensywności zabudowy na 3,0 (rozdział 16.2. ust. 4 pkt 7, str. 212). W stosunku do tych samych terenów w planie ustalono udział powierzchni biologicznie czynnej na poziomie 5%, w sytuacji gdy w studium dla terenów MU udział powierzchni biologicznie czynnej nie może stanowić mniej niż 40% powierzchni na działkach z istniejącą zabudową mieszkaniową z dopuszczeniem jej pomniejszeń o nie więcej niż o 10% w stosunku do istniejącej tego typu powierzchni (rozdział 16.2. ust. 4 pkt 10, str. 212).

Organ nadzoru podał, że zwrócił się do Burmistrza Sycowa o wyjaśnienie zaistniałych rozbieżności. W odpowiedzi podano, że chodzi o obszary będące terenami istniejącej zabudowy, wobec powyższego przyjęcie wskaźnika intensywności zabudowy na innym niż istniejący wskaźnik wiązałoby się z koniecznością dokonywania wyburzeń. Dlatego też ustalono maksymalny wskaźnik intensywności zabudowy jako istniejący. W podobny sposób odniesiono się do wprowadzenia parametrów w zakresie powierzchni biologicznie czynnej. Wskaźnik ze studium został pominięty z uwagi na istniejący stan zagospodarowania.

Niezgadzając się z udzielonymi wyjaśnieniami, organ nadzoru zakwestionował przyjęte w treści planu rozwiązania, uznając je za sprzeczne z ustaleniami studium. Wyjaśnił przy tym, że zgodnie z art. 9 ust. 4 u.p.z.p. studium jest wiążącym dokumentem przy uchwalaniu m.p.z.p. Zdaniem organu nadzoru, dla oceny

nienaruszalności studium przez ustalenia przyjętego planu bez znaczenia jest okoliczność, jakie jest faktyczne przeznaczenie i zainwestowanie danego terenu oraz związane z tym parametry zagospodarowania. Aby zachodziła nienaruszalność obowiązującego studium przyjęte w planie miejscowym rozwiązania muszą odpowiadać treści studium. W zaistniałym stanie faktycznym zachodzi w tym zakresie rozbieżność. Chcąc zachować spójność ze studium, Rada Miejska powinna była dla wskazanych obszarów ustalić parametry odpowiadające wymaganiom zawartym w studium. W przekonaniu organu nadzoru, takie stanowisko znajduje potwierdzenie w wyroku NSA z dnia 15 lipca 2011 r., sygn. akt II OSK 909/11. W świetle powyższego, istotne znaczenie ma regulacja zawarta w art. 32 u.p.z.p., który to przepis został przywołany w treści uzasadnienia. Nadto autor skargi stwierdził, że miejscowy plan ustala wymogi na przyszłość. Istniejący stan faktyczny nie może determinować postanowień przyjmowanego planu w taki sposób, że w efekcie nie będą one odpowiadać założeniom zawartym w studium. W przekonaniu organu nadzoru, fakt istnienia w obrębie przyjętego planu określonych parametrów nie stanowi bowiem ustalenia studium. Stanowi istniejący byt, który nie koniecznie musi być tożsamy z zamierzeniami planistycznymi gminy zawartymi w studium i miejscowych planach obowiązujących na jej obszarze.

Wobec powyższego, powołując się na regulację zawartą w art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 u.p.z.p., zgodnie z którą miejscowy plan musi być zgodny z zapisami studium oraz regułą zawartą w art. 9 ust. 4 u.p.z.p., wskazującą na wiążącą moc ustaleń studium dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych, organ nadzoru stwierdził, że ze względu na rozbieżność pomiędzy przyjętym planem miejscowym a studium istnieje konieczność stwierdzenia nieważności § 17 ust. 3 pkt 1 i pkt 2, a w konsekwencji § 1 ust. 2 pkt 3, pkt 4 i pkt 5, § 3 ust. 1 pkt 2, § 5 pkt 4 we fragmencie „oraz jak dla terenów mieszkaniowo-usługowych (tereny od 1MU do 3 MU), § 6 ust. 1, § 6 ust. 2 pkt 2 i pkt 3, § 10 pkt 2 lit. a, § 10 pkt 3 we fragmencie „wielorodzinnej i usługowej oraz”, § 12 ust. 3, § 17, załączniki graficzne nr 3–5.

Niezależnie od powyższego organ nadzoru zwrócił uwagę na inne naruszenie prawa w zakresie terenów 1-3MU. Podniósł mianowicie, że w § 12 ust. 5 uchwały wprowadzono ustalenia ogólne w stosunku do obowiązku zapewnienia miejsc postojowych. Wedle wprowadzonej regulacji ustalono minimalną liczbę miejsc postojowych w oparciu o następujące wskaźniki: 1) na terenach zabudowy mieszkaniowej – 1 miejsce postojowe na 1 mieszkanie; 2) w przypadku obiektów handlowych – 1 miejsce postojowe na 50 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej; 3) dla restauracji i obiektów gastronomicznych – 1 miejsce postojowe na 10 miejsc konsumpcyjnych; 4) oraz przy hotelach – 1 miejsce postojowe na 5 łóżek. Sprawdzając legalność przyjętych w planie rozwiązań organ nadzoru doszedł do wniosku, że wprowadzając ustalenia w zakresie liczby miejsc postojowych dla terenów MU Rada dokonała tego w sposób niekompletny. Z uwagi na przyjęte przez Radę rozwiązania część przewidzianych dla terenów MU rodzajów zabudowy w zakresie usług nie posiada zapewnionych miejsc postojowych. Podkreślono, że regulacja wskazana w § 12 ust. 5 uchwały odnosi się do określonych w planie terenów MN i MU. Stosownie do treści tego przepisu dla terenów MU w zakresie usług zapewniono miejsca postojowe jedynie dla handlu detalicznego (obiektów handlowych), gastronomii (restauracje i obiekty gastronomiczne) i hoteli. Tymczasem wedle definicji wprowadzonej w § 2 pkt 6 uchwały przez usługi określone w planie rozumie się nie tylko handel detaliczny, gastronomię i hotele, ale także administrację i obsługę działalności gospodarczej (biura, banki, pośrednictwo finansowe i prawne, pośrednictwo nieruchomości), sport i rekreację, kulturę i rozrywkę, edukację i oświatę, a także inne usługi niekolidujące z podstawowym przeznaczeniem terenu. Oznacza to, że Rada nie wprowadziła regulacji w zakresie miejsc postojowych odnoszących się do wszystkich rodzajów zabudowy określonych w przytoczonym przepisie planu. W świetle powyższego w ocenie organu nadzoru, Rada podejmując uchwałę nie uregulowała wszystkich elementów wymienionych w art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. w zakresie określenia wymaganej ilości miejsc parkingowych w odniesieniu do wszystkich rodzajów zabudowy usługowej przewidzianych w ramach terenu MU. W takiej sytuacji należało stwierdzić, że skoro kwestionowany fragment uchwały nie zawiera obligatoryjnego elementu, jakim jest określenie minimalnej liczby miejsc do parkowania w odniesieniu do zabudowy usługowej w ramach terenu MU, to w tym zakresie doszło do istotnego naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. Zgodnie z treścią tego przepisu 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 i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów. Zdaniem organu nadzoru, wskazany przepis stanowi normę o charakterze iuris cogentis. Wobec powyższego, zdaniem organu nadzoru, brak dopełnienia bezwzględneho wymogu wyrażonego w art. 15 ust. 6 u.p.z.p. spowodowało, że regulacja uchwały w zakresie określenia miejsc postojowych dla zabudowy usługowej w ramach terenu MU nie jest kompletna

i tym samym nie wypełnia dyspozycji tego przepisu. Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w wyrokach WSA we Wrocławiu z dnia 19 lutego 2014 r., sygn. akt II SA/Wr 871/13 oraz z dnia 24 stycznia 2014 r., sygn. akt II SA/Wr 707/13.

W odpowiedzi na skargę Burmistrz Sycowa wniósł o oddalenie skargi w zakresie stwierdzenia nieważności § 1 ust. 2 pkt 3, pkt 4 i pkt 5, § 3 ust. 1 pkt 2, § 5 pkt 4 we fragmencie „oraz jak dla terenów mieszkaniowo-usługowych (tereny od 1.MU do 3.MU), § 6 ust. 1, § 6 ust. 2 pkt 2 i pkt 3, § 10 pkt 2 lit. a, § 10 pkt 3 we fragmencie „wielorodzinnej i usługowej oraz”, § 12 ust. 3, § 17, załączników graficznych nr 3-5 oraz uznał za zasadną skargę w części dotyczącej § 12 ust. 1 we fragmencie" w liniach rozgraniczających o szerokości 6,0–8,0 m”.

W uzasadnieniu przedstawionego stanowiska Burmistrz wyjaśnił, że w studium dla terenów MU ustalono wskaźnik intensywności zabudowy wynoszący 3,0, a planie miejscowym na poziomie 3,5. W studium dla terenów MU ustalono udział powierzchni biologicznie czynnej nie mniej niż 40% na działkach z istniejącą zabudową z dopuszczeniem jej pomniejszenia o nie mniej niż 10%, a w planie miejscowym na poziomie 5%. Jednocześnie w studium, w rozdziale 16.3 – Wytyczne do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w ust. 5 znajduje się zapis: „5. Dopuszcza się – uznając za również zgodne z ustaleniami Studium – przyjmowanie w ustaleniach nowych planów miejscowych utrzymania dotychczasowego (w tym określonego w istniejących dotychczas planach miejscowych) przeznaczenia, sposobu zagospodarowania i zabudowy lub sposobu wykorzystania także na terenach, na których Studium przewiduje ich zmianę”. Według autora odpowiedzi na skargę, przywołanie tego zapisu wydaje się zasadne w kontekście realizacji postanowień art. 2 u.p.z.p. dotyczącym „ładu przestrzennego”, rozumianego jako takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne. Dotyczy to szczególnie centrum miast ze zwartą zabudową o historycznie ukształtowanym układem kompozycyjnym. Do takich terenów należy zaliczyć wskazane w skardze tereny oznaczone symbolem 1.MU - 3.MU. Są to zwarte tereny urbanistyczne położone w obszarze historycznego ośrodka miasta Syców wpisanego do rejestru zabytków decyzją z dnia 25 listopada 1956 r., dla których ustalono obowiązującą linię zabudowy na przedłużeniu istniejącej linii zabudowy na granicy linii rozgraniczających ulic. Zwarta zabudowa oraz linia zabudowy determinują w tym przypadku ustalenie podstawowych wskaźników zabudowy. Dalej wyjaśniono, że przyjęte w studium wskaźniki intensywności zabudowy i powierzchni biologicznie czynnej zostały określone jako optymalne – najlepiej dostosowane do warunków terenowych. Sporządzając studium nie sposób było dla poszczególnych terenów (szczególnie w mieście w zwartej zabudowie), określić rzeczywiste wskaźniki istniejącej zabudowy bez obliczenia bilansu terenu dla konkretnych nieruchomości. W związku z powyższym, wprowadzono w studium regulację pozwalającą uznać za zgodne z ustaleniami studium utrzymanie w m.p.z.p. dotychczasowego sposobu zagospodarowania i zabudowy lub sposobu wykorzystania. Autor odpowiedzi na skargę argumentował zatem jako zgodne ze studium ustalenie istniejącego wskaźnika zabudowy. Odnosząc się natomiast do powołanego w skardze wyroku NSA z dnia 15 lipca 2011 r., sygn. akt II OSK 909/11 organ gminy wyjaśnił, że zawarty w nim pogląd jest słuszny, jednak nie ma ono zastosowania do niniejszego planu. W planie miejscowym ustalono tereny MU: tereny zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej i usługowej. W studium przedmiotowe tereny są oznaczone jako MU – tereny dla zabudowy mieszkaniowej (wielorodzinnej i jednorodzinnej) i usług nieuciążliwych. Oznacza to pełną zgodność ustaleń planu miejscowego i studium.

Odnosząc się natomiast do zarzutu dotyczącego obowiązku zapewnienia miejsc postojowych Burmistrz podniósł, że § 1 pkt 6 uchwały zawiera słowniczek, w którym zdefiniowano w sposób ogólny „usługi”, przez które należy rozumieć wymienione rodzaje usług, jako funkcje, które mogą być realizowane na terenach oznaczonych symbolem MU. Natomiast w § 12 ust. 5 uchwały, wprowadzono ustalenia dla konkretnego typu usług: obiekty handlowe, restauracje, obiekty gastronomiczne i hotele, które stanowią będą podstawowe przeznaczenie terenu. W ramach tego przeznaczenia w wymienionych obiektach mogą być realizowane dodatkowo funkcje sportowo-rekreacyjne, rozrywkowe czy edukacyjne. Wobec powyższego odpowiadający na skargę organ podniósł, że dla głównych obiektów usługowych ustalono minimalną liczbę miejsc postojowych. Natomiast, dla pozostałych funkcji usługowych realizowanych w ramach obiektów handlowych, restauracjach, obiektów gastronomicznych i hotelach nie ustalono minimalnej liczby miejsc postojowych, ponieważ w realizowanych obiektach będą to przede wszystkim ci sami użytkownicy usług, dla których już zapewniono miejsca postojowe. Autor odpowiedzi na skargę zwrócił przy tym uwagę, że w centrach miast o zwartej zabudowie dopuszcza się korzystanie z miejsc postojowych np. przyulicznych poza granicami konkretnej nieruchomości. Podkreślił również fakt, że wskazanie miejsc parkingowych dla wszystkich rodzajów usług skumulowanych w jednym obiekcie doprowadziłoby do wytworzenia absurdalnej ilości miejsc parkingowych niemożliwych do zrealizo-

wania w granicach jednej nieruchomości. Doprowadziłoby to do braku możliwości wykonania planu. Wobec tego podtrzymał stanowisko, że przyjęte w § 12 ust. 5 uchwały rozwiązania spełniają wymóg wyrażony w art. 15 ust. 2 pkt. 6 u.p.z.p., poprzez wyznaczenie minimalnej ilości miejsc parkingowych dla usług.

Uznając natomiast za zasadny zarzut skargi dotyczący § 12 ust. 1 uchwały we fragmencie „w liniach rozgraniczających o szerokości 6,0–8,0 m”, autor odpowiedzi na skargę podał, że parametry drogi w tekście planu ustalono na podstawie komputerowego pomiaru odległości i w związku z tym zaistniała rozbieżność, którą należało skorygować.

### **Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje.**

Zgodnie z przepisem art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej oraz rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i o właściwość między tymi organami a organami administracji rządowej. Kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej (art. 1 § 2 przywołanego aktu).

W myśl art. 3 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012, poz. 270.) – zwanej dalej u.p.p.s.a. – zakres kontroli administracji publicznej obejmuje również orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej (pkt 5) oraz akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej. Skarga wniesiona w niniejszej sprawie dotyczy uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – a więc objęta jest zakresem pkt 5 § 2 art. 3 u.p.p.s.a.

Przedmiotem kontroli Sądu jest uchwała Rady Miejskiej w Sycowie z dnia 28 sierpnia 2014 r., nr XLVII/288/2014 w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zwanego w skrócie „MPZP SYCÓW – OBSZAR A”, podjęta na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r., poz. 647 ze zm. – zwanej dalej: u.p.z.p.) oraz art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm. – dalej: u.s.g.).

Oceniając legalność opisanej wyżej uchwały w kontekście podniesionych w skardze zarzutów zauważyć należy, że organy samorządu terytorialnego w stanowieniu aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze ich działania związane są ramami prawnymi stworzonymi przez ustawy. Akty prawa miejscowego są bowiem aktami o charakterze podustawowym uchwalanymi na podstawie upoważnień ustawowych. Tym samym nie mogą wykraczać poza jakiegokolwiek unormowania ustawowe, czynić wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań ustawowych, a także powtarzać kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych. Powyższe uwagi wynikają wprost z zapisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a konkretnie z jej art. 94, według którego, organy samorządu terytorialnego wydają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Konstytucyjna zasada praworządności wyrażona w art. 7 ustawy zasadniczej w związku z jej art. 94 wymaga zatem, aby materia regulowana danym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Natomiast każde unormowanie aktu prawa miejscowego wykraczające poza udzielone upoważnienie, jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności tego aktu. Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie „uzupełnienie” powszechnie obowiązujących przepisów rangi ustawowej kształtujących prawa i obowiązku, natomiast nie są wydawane w celu wykonania ustawy, tak jak rozporządzenia w rozumieniu art. 92 Konstytucji (tak NSA w wyroku z dnia 9 lutego 2011 r., sygn. akt II OSK 2385/10). W konsekwencji akt prawa miejscowego sprzeczny z prawem jest nieważny (art. 91 ust. 1 u.s.g.).

Szczegółowe zasady oraz tryb podejmowania uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zawarte zostały w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Regulacje te bezwzględnie wiążą radę gminy w stanowieniu prawa miejscowego a konsekwencje ich niedotrzymania, określił sam ustawodawca w art. 28 u.p.z.p. Z mocy przywołanego przepisu, naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Jak wyjaśniono w literaturze (vide: Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Komentarz pod red. prof. Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2005, str. 253–255), przepis ten modyfikuje przesłanki stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w stosunku do generalnej reguły wprowadzonej w ustawie o samorządzie gminnym.

W niniejszej sprawie organ nadzoru postawił zaskarżonej uchwale zarzut naruszenia zasad uchwalenia planu miejscowego. Zważyć wobec tego należy, że w przypadku naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego, ustawodawca – odmiennie niż w przypadku trybu – dla zastosowania sankcji nieważności nie postawił wymogu, aby naruszenie prawa w tym zakresie miało charakter istotny. Z racji tego, Sąd dokonał kontroli legalności w zaskarżonym przez organ nadzoru zakresie uchwały przy zastosowaniu tego kryterium.

Jak wskazuje się w doktrynie i orzecznictwie przez zasady uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego rozumie się wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy. Zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą merytorycznej problematyki, a więc zawartości planu i jego ustaleń. Przedmiot planu miejscowego określa art. 15 ust. 2 i 3 u.p.z.p., który doszczegółowiony został w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wydanego na podstawie delegacji ustawowej z art. 16 ust. 2 u.p.z.p (dalej r.M.I.).

Analiza orzecznictwa wskazuje, że jako typowe naruszenie zasad uchwalania planu, prowadzące z reguły do nieważności planu miejscowego w całości, wymienia się naruszenie ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (art. 9 ust. 4 u.p.z.p.). Uchwalając studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmina kształtuje bowiem swoją politykę przestrzenną, w tym lokalne zasady zagospodarowania (por. art. 9 ust. 1 u.p.z.p.). Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego służy gminie do określenia kierunków polityki przestrzennej, jego postanowienia wyznaczają ogólne kierunki działalności i wskaźniki dla wydzielonych obszarów. Zawiera ono diagnozę zagospodarowania przestrzennego i określa politykę gminy w zakresie zagospodarowania przestrzennego. Dlatego też ustalenia studium (mimo, iż samo nie jest aktem prawa miejscowego), zgodnie z treścią art. 9 ust. 4 u.p.z.p są dla organu sporządzającego plan wiążące aż do momentu zakończenia postępowania planistycznego tj. uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Konsekwencją powyższej zasady jest, brzmienie art. 15 ust. 1 u.p.z.p., który stanowi o sporządzeniu projektu planu przez organ wykonawczy gminy „zgodnie z zapisami studium”. Należy także zwrócić uwagę, że dyspozycja przepisu art. 20 ust. 1 u.p.z.p. nakłada na organ planistyczny obowiązek nienaruszania ustaleń studium. Z powyższej regulacji należy zatem wysnuć wniosek, że o tym w jakim stopniu organ gminy będzie związany ustaleniami studium przy uchwalaniu miejscowego planu zależny w dużej mierze od stopnia uszczegółowienia ustaleń zawartych w studium, rozumianych jako ogólne kierunki polityki przestrzennej.

Przy dokonywaniu wykładni omawianych przepisów Sąd rozpatrujący skargę w niniejszej sprawie aprobujać przyjął również pogląd wyrażony w wyroku NSA z dnia 12 czerwca 2014 r., sygn. akt II OSK 66/13, zgodnie z którym w tym zakresie ustawodawca posłużył się dwoma pojęciami „zgodności” uchwalonego planu ze studium oraz „nienaruszeniem ustaleń studium”, co oznacza właśnie silniejszy stopień związania, niż we wcześniej używanych terminach „spójność”, czy „niesprzeczność” sprzed nowelizacji ustawy z 2010 r. Taki silniejszy stopień związania ustaleniami studium będzie jednak zależny w dużym stopniu od brzmienia ustaleń studium. Pojęcie „zgodności” uchwalonego planu ze studium oznacza zatem stopień związania, co oznacza, że zgodność planu miejscowego ze studium nie oznacza i nie może oznaczać prostego przenoszenia ustaleń studium do planu. W ramach przyznanego gminie władztwa planistycznego na tym etapie planowania następuje dopuszczalna prawem interpretacja ustaleń studium. Organ stanowiący gminy, jako twórca polityki przestrzennej gminy, dokonuje autointerpretacji uchwalonego przez siebie studium w zakresie oceny zgodności z nim projektu planu miejscowego (por. także wyrok NSA z dnia 5 lutego 2013 r., sygn. akt II OSK 2473/12). W ramach tego władztwa organ gminy nie może wyjść jednak poza ogóle ustalenia wynikające ze studium.

Niewątpliwie studium jako akt określający politykę przestrzenną gminy, jest bardziej ogólnym i bardziej elastycznym aktem od miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, niemniej zawiera nieprzekraczalne ramy dla swobody planowania przestrzennego. Należy mieć także na uwadze, że w studium, rada gminy dokonuje kwalifikacji poszczególnych obszarów gminy i może określić ich przeznaczenie (por. NSA w wyroku z dnia 27 września 2007 r., sygn. akt II OSK 1028/07). Z art. 10 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. wynika bowiem, że w studium określa się w szczególności kierunki i wskaźniki zamian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenu, a w pkt 2 tego przepisu postanowiono, że w studium w szczególności określa się kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania terenu. W rezultacie wprowadzenie w studium takich zapisów – nawet o charakterze ogólnym – jednak wskazujących na konkretne przeznaczenie poszczególnych terenów, czy też określających konkretne wskaźniki zagospodarowania terenu, ogranicza swobodę określenia przeznaczenia danego terenu i ustalenia wskaźników zagospodarowania na etapie postępowania planistycznego zmierzającego do uchwalenia planu miejscowego. Można przeznaczyć w planie miejscowym określone obszary pod zabudowę danego rodzaju, jeżeli wcześniej w studium kierunków i uwarunkowań przestrzennych gmina wskaże te obsza-

ry jako przewidziane pod taką zabudowę. Ustalenia planu miejscowego są bezsprzecznie konsekwencją zapisów studium (tak NSA w wyroku z dnia 9 kwietnia 2008 r., sygn. akt II OSK 34/08). Jak wskazuje się w orzecznictwie zgodność między treścią studium, a treścią planu miejscowego to kontynuacja identyczności zasad zagospodarowania terenu ustalanych ogólnie w studium i podlegających sprecyzowaniu w planie miejscowym. Plan miejscowy ma jedynie doprecyzować te zasady i to w taki sposób, aby nie doprowadzić do ich zmiany lub modyfikacji. W myśl stanowiska NSA wyrażonego w wyroku z dnia 23 października 2012 r., sygn. akt II OSK 1825/12 przedmiotową zgodność należy rozumieć w sposób wąski i precyzyjny, albowiem granice poszczególnych terenów określone w studium i później przyjęte w planie zagospodarowania przestrzennego, mają być jak najbardziej ze sobą zbieżne. Podobnie wypowiedział się także m.in. NSA w wyroku z dnia 11 września 2012 r., sygn. akt II OSK 1408/12, NSA w wyroku z dnia 15 listopada 2011 r., sygn. akt II OSK 2080/11, WSA w Krakowie w wyroku z dnia 12 września 2012 r., sygn. akt II SA/Kr 834/12, WSA w Olsztynie w wyroku z dnia 27 listopada 2012 r., sygn. akt II SA/Ol 199/12, WSA w Krakowie w wyroku z dnia 19 lipca 2013 r., sygn. akt II SA/Kr 344/13, oraz WSA w Krakowie w wyroku z dnia 30 stycznia 2013 r., sygn. akt II SA/Kr 1653/12).

Odnosząc powyższe uwagi do rozpatrywanej sprawy Sąd nie podzielił argumentacji organ nadzoru, co do braku spójności z ustaleniami studium przyjętego w planie dla terenów oznaczonych symbolami 1-3 MU wskaźnika intensywności zabudowy: od 0,50 do 3,50 (§ 17 ust. 3 pkt 1 uchwały) oraz minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej: 5% (§ 17 ust. 3 pkt 2 uchwały). Wprawdzie należy zauważyć za organem nadzoru, że w studium dla terenów MU ustalono obowiązujący maksymalny wskaźnik intensywności zabudowy na poziomie 3,0 (rozdział 16.2 ust. 4 pkt 7, str. 212), natomiast dla tych terenów udział powierzchni biologicznie czynnej nie może stanowić mniej niż 40% powierzchni na działkach z istniejącą zabudową mieszkaniową z dopuszczeniem jej pomniejszeń o nie więcej niż 10% w stosunku do istniejącej tego typu powierzchni (rozdział 16.2 ust. 4 pkt 10, str. 212 studium), niemniej nie można pominąć pozostałych zapisów studium odnoszących się do terenów oznaczonych symbolami 1-3 MU. W szczególności, jak słusznie zauważył autor odpowiedzi na skargę, w pkt 16.3 studium pt. Wytyczne do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego – w ust. 5 znajduje się regulacja pozwalająca uznać również za zgodne z ustaleniami studium – przyjmowanie w ustaleniach nowych planów miejscowych utrzymania dotychczasowego (w tym określonego w istniejących dotychczas planach miejscowych) przeznaczenia, sposobu zagospodarowania i zabudowy lub sposobu wykorzystania także na terenach, na których studium przewiduje ich zmianę. Z przytoczonego zapisu wynika, że lokalny prawodawca w pewnych sytuacjach za zgodne z ustaleniami studium uznał utrzymanie w planie miejscowym, dotychczasowego sposobu zagospodarowania, pomimo odmiennego w tym względzie ustalenia studium. Podzielając zatem stanowisko wyrażone w odpowiedzi na skargę, przy ocenie zakwestionowanej przez organ nadzoru regulacji § 17 ust. 3 pkt 1 i 2 uchwały, nie można pominąć istotnej okoliczności, że w tym zakresie plan odnosi się do terenu objętego istniejącą już zwartą zabudową. Jest to centrum miasta, gdzie ustalono obowiązującą linię zabudowy na przedłużeniu istniejącej linii zabudowy na granicy linii rozgraniczających ulic. Taka zwarta zabudowa oraz linia zabudowy determinuje ustalenia zakwestionowanych w skardze wskaźników zabudowy. Skoro w studium wskaźniki intensywności zabudowy i powierzchni biologicznie czynnej zostały dostosowane do istniejących warunków terenowych oraz wprowadzono w regulację pozwalającą uznać za zgodne z ustaleniami studium utrzymanie w uchwalanych planach miejscowych dotychczasowego sposobu zagospodarowania i zabudowy lub sposobu wykorzystania (co obejmuje także wskaźniki i parametry zagospodarowania), to jako zgodne z takimi postanowieniami, potraktować należało ustalenie wskaźnika intensywności zabudowy oraz minimalnego udziału powierzchni biologicznie na poziomie wskazanym w § 17 ust. 3 pkt 1 i 2 zaskarżonej uchwały. Wypada także zwrócić uwagę na zapis zawarty w rozdziale 16.1 studium nakazujący uwzględnić przy użytkowaniu jednostek terenowych oprócz ustaleń z rozdziału 16.2, także chronione obiekty i obszary oraz zasady zagospodarowania dotyczące innych wydzieleń przestrzennych określonych w studium (str. 207). Skoro – jak wyjaśnił organ – przedmiotowe tereny znajdują się na obszarze chronionym, wpisanym do rejestru zabytków, to przywołany przepis także przemawia za spójnością zapisów planu i studium. W ocenie Sądu badanie legalności planu miejscowego w kontekście wymogów art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 u.p.z.p. polega nie tylko na ocenie zgodności z wybranymi częściami Studium, które odnoszą się do głównych funkcji danego terenu czy warunków zagospodarowania, ale powinno także zostać dokonane przez porównanie pozostałych zapisów studium. Dopiero bowiem łączne przeprowadzenie badania zgodności postanowień planu z ustaleniami studium w wyżej podanym zakresie decyduje o zachowaniu wymogów określonych w art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 u.p.z.p. Uzasadnienie skargi wskazuje, że Wojewoda uwzględnił jedynie część zapisów studium zawartych w rozdziale 16.2 – odnoszących się do terenów MU, a pominął ustalenia ogólne, wynikające z rozdziału 16.3 i 16.1 które zdaniem Sądu, powinny być uwzględnione dla prawidłowej interpretacji studium.

Skład orzekający w niniejszej sprawie podzielił natomiast zarzut skargi dotyczący naruszenia zasad sporządzenia planu przez niekompletne ustalenie dla terenów oznaczonych symbolami 1-3MU jednego z parametrów określonych w art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. tj. minimalnej ilości miejsc postojowych.

Wskazać zatem należy, że art. 15 ust. 2 u.p.z.p. określający obowiązkowy zakres przedmiotowy ustaleń planu nie ma charakteru bezwzględnie obowiązującego. W orzecznictwie przyjmuje się, że ustalenia wymienione w tym przepisie muszą być umieszczone w planie miejscowym gdy zachodzi taka potrzeba i konieczność. Inaczej mówiąc, możliwe jest pominięcie w planie określonych ustaleń gdy stan faktyczny obszaru nie daje podstaw do zamieszczenia ich w planie. Uwaga ta odnosi się również do art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. według którego, w planie miejscowym określa się obowiązkowo: 1/ zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, 2/ maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej 3/ minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej 4/ maksymalną wysokość zabudowy, 5/ minimalną liczbę miejsc do parkowania i sposób ich realizacji oraz 6/ linie zabudowy i gabaryty obiektów. Z brzmienia zacytowanej normy wynika zatem wprost, że minimalna liczba miejsc parkingowych stanowi element, który powinien być określony w planie obok wskaźników i parametrów zabudowy i zagospodarowania terenu. Niewątpliwie wymóg ten musi być spełniony w sytuacji, gdy plan dotyczy terenów przeznaczonych dopiero do zabudowy lub też przewiduje zmianę sposobu zabudowy.

Poddany kontroli plan takich terenów właśnie dotyczy, przewidując na objętym obszarze zabudowę mieszkaniową wielorodzinną i zabudowę usługową. Uchwalenie zmiany planu – jak wskazuje uzasadnienie uchwały - nastąpiło zaś, między innymi, dla „zmiany przeznaczenia istniejących obiektów i dostosowania nowej funkcji do aktualnych trendów rynkowych, tj. zabudowy wielorodzinnej i usługowej”. W takiej sytuacji konieczne było ustalenie obok wskaźników i parametrów zabudowy dla tych terenów również parametru określającego minimalną liczbę miejsc do parkowania i sposobu ich realizacji.

Z treści planu wynika, że Rada ustaliła co prawda minimalną liczbę miejsc postojowych (§ 12 ust. 5), jednak uczyniła to w odniesieniu do wyszczególnionych w planie obiektów możliwych do zrealizowania na danym terenie zgodnie z jego funkcją. I tak, dla zabudowy mieszkaniowej ustalono 1 miejsce postojowe na 1 mieszkanie; w przypadku obiektów handlowych – 1 miejsce postojowe na 50 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej; dla restauracji i obiektów gastronomicznych – 1 miejsce postojowe na 10 miejsc konsumpcyjnych; oraz przy hotelach – 1 miejsce postojowe na 5 łóżek. Taki sposób uregulowania minimalnej ilości miejsc parkingowych spowodował, że nie określono w sposób wyczerpujący ilości tych miejsc dla terenu oznaczonego symbolem „U”. Jak bowiem trafnie zauważył Wojewoda, przeznaczając teren pod funkcję usługową, plan w zasadzie nie wprowadził znaczących ograniczeń co do rodzaju dopuszczonych usług. Zgodnie z definicją zawartą w § 2 pkt 6 uchwały, przez „usługi” należy rozumieć następujące rodzaje zabudowy usługowej: handel detaliczny, administrację i obsługę działalności gospodarczej (biura, banki, pośrednictwo finansowe i prawne, pośrednictwo nieruchomości), hotele, gastronomię, sport i rekreację, kulturę i rozrywkę, edukację i oświatę, a także inne usługi niekolidujące z podstawowym przeznaczeniem terenu. Należy więc zgodzić się z Wojewodą, że skoro przedmiotowy plan nie określa ilości miejsc postojowych dla wszystkich obiektów, które mogą być zrealizowane na terenie oznaczonym symbolem „U”, lecz tylko dla niektórych – zapewniono miejsca postojowe jedynie dla handlu detalicznego (obiektów handlowych), gastronomii (restauracje i obiekty gastronomiczne) i hoteli - to tym samym nie można przyjąć, że dla tego terenu ustalony został – zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. - element jego zagospodarowania w postaci minimalnej liczby miejsc parkingowych. Konieczność ustalenia tego elementu w planie jest oczywista. Wynika ona wprost z przyjętych regulacji planu. Skoro zamiarem lokalnego prawodawcy było dopuszczenie na części terenu objętego planem funkcji usług, to należało dla tak rozumianych usług ustalić minimalną liczbę miejsc parkingowych. Nie spełnia wymogu wynikającego z art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. określenie omawianego parametru tylko dla pewnego rodzaju usług, gdy dopuszczono również inne, czy też dopuszczenie uwzględnienia w bilansie przyulicznych miejsc parkingowych. W rezultacie zarzut skargi, że doszło do naruszenia zasad uchwalania planu przez niekompletne określenie ilości miejsc parkingowych dla terenów usługowych, okazał się uzasadniony.

Konsekwencją uznania zasadności w tym zakresie zarzutu skargi, jest konieczność eliminacji całości zapisów uchwały odnoszących się do terenów oznaczonych w planie symbolami 1-3MU, a więc całego § 17 uchwały, a w konsekwencji również § 1 ust. 2 pkt 3, pkt 4 i pkt 5, § 3 ust. 1 pkt 2, § 5 pkt 4 we fragmencie „oraz jak dla terenów mieszkaniowo-usługowych (tereny od 1MU do 3 MU), § 6 ust. 1, § 6 ust. 2 pkt 2 i pkt 3, § 10 pkt 2 lit. a, § 10 pkt 3 we fragmencie „wielorodzinnej i usługowej oraz”, § 12 ust. 3 oraz załączników graficznych nr 3-5. Wobec uznania w odpowiedzi na skargę zarzutu dotyczącego § 12 ust. 1 uchwały w zakresie ustaleń odnoszących się do drogi dojazdowej KDD, której linie rozgraniczające określono o szerokości



6,0-8,0 m, co powoduje że w sprawie kwestia ta jest bezsporne, przyjdzie już skrótowo zgodzić się z organem nadzoru, że w tym zakresie pomiędzy rysunkiem planu a jego treścią zachodzi rozbieżność, co w sposób istotny narusza art. 20 ust. 1 u.p.z.p. ‘W tych okolicznościach faktycznych i prawnych, mając na uwadze stwierdzone wcześniej naruszenie przepisów prawa, Wojewódzki Sąd Administracyjny uznając zasadność skargi, zgodnie z art. 147 § 1 u.p.p.s.a. w związku z art. 28 u.p.z.p. orzekł jak w pkt I sentencji wyroku. Orzeczenie zawarte w pkt II znajduje swoje uzasadnienie w art. 152 u.p.p.s.a., a o kosztach orzeczono zgodnie z art. 200 i 205 § 2 u.p.p.s.a.