



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 18 kwietnia 2018 r.

Poz. 2137

WYROK NR II SA/WR 310/14 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 9 września 2014 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:
Sędziowie:

Sędzia NSA Halina Kremis
Sędzia WSA Alicja Palus
Sędzia WSA Anna Siedlecka (spr.)

Protokolant

Starszy asystent sędziego Katarzyna
Grott

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 9 września 2014 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Miejskiej w Brzegu Dolnym
z dnia 19 grudnia 2013 r. nr XXXIV/245/13
w przedmiocie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Brzeg Dolny

- I. stwierdza nieważność § 1 ust. 4 pkt 1 oraz załącznika graficznego nr 3 zaskarżonej uchwały;**
- II. orzeka, że zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu w zakresie wskazanym w punkcie I sentencji niniejszego wyroku;**
- III. zasądza od Gminy Brzeg Dolny na rzecz strony skarżącej kwotę 240,00 zł (słownie: dwieście czterdzieści złotych) tytułem zwrotu poniesionych kosztów postępowania sądowego.**

Uzasadnienie

Rada Miejska w Brzegu Dolnym w dniu 19 grudnia 2013 r. podjęła uchwałę nr XXXIV/245/13 w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Brzeg Dolny. W podstawie prawnej podano art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2013 r. 594 ze zm.) i art. 20 ust. 1 i art. 27 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2012 r. poz. 647 ze zm.) oraz przywołano uchwałę nr XVII/106/12 Rady Miejskiej w Brzegu Dolnym z dnia 1 marca 2012 r. i stwierdzono, że zmiana planu nie narusza ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Brzeg Dolny. W § 1 ust. 1 uchwały postanowiono, że zmienia się miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego miasta Brzeg Dolny, uchwalony uchwałą nr XXXIII/340/2001 Rady Miejskiej w Brzegu Dolnym z dnia 10 listopada 2001 r., w zakresie terenów położonych: 1) między ulicami Odrodzenia i Ks. Kanonika J. Puka; 2) przy ul. 1-go Maja; 3) między ulicami Naborowską i Szkolną – w granicach określonych na załącznikach nr 1-3 do uchwały.

Wojewoda Dolnośląski zaskarżył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu opisaną uchwałę i wniósł o stwierdzenie nieważności § 1 ust. 4 pkt 1 oraz załącznika graficznego nr 3 do uchwały z powodu istotnego naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 6 w zw. z art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz § 4 pkt 9 lit. c rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. nr 164, poz. 1587) oraz z powodu istotnego naruszenia art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1, art. 20 ust. 1 w zw. z art. 28 ust. 1 ustawy poprzez naruszenie ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Brzeg Dolny. Wojewoda wniósł również o zasądzenie od strony przeciwnej kosztów postępowania według norm przepisanych.

W uzasadnieniu skargi stwierdzono, że mocą § 1 ust. 4 pkt 1 uchwały, w § 14 zmienianej uchwały dodano ust. 32a, który wprowadza do miejscowego planu teren B32aMNU - zabudowy mieszkalno-usługowej obejmującej usługi z zakresu turystyki. Teren ten zobrazowano na załączniku graficznym do uchwały (załącznik nr 3).

W wyniku analizy postanowień uchwały wojewoda stwierdził, że ustalenia dla powyższego terenu w sposób istotny naruszają przepisy prawa z dwóch powodów: 1) braku określenia minimalnej ilości miejsc postojowych dla funkcji mieszkaniowej (w ustaleniach dla terenu określono jedynie ilość miejsc parkingowych dla funkcji usługowej); 2) naruszenia ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Brzeg Dolny w ramach przeznaczenia terenu oraz w zakresie ustalenia maksymalnego udziału powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki.

Zdaniem skarżącego, ustawodawca dokonał podziału elementów planu na takie, które muszą obligatoryjnie zostać uregulowane w planie oraz na te, których regulacja została uzależniona od potrzeb konkretnej jednostki samorządu terytorialnego. Zdaniem organu nadzoru, art. 15 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowi normę o charakterze iuris cogentis zawierającą zamknięty katalog problemów wymagających uregulowania w akcie prawa miejscowego, jakim jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. W art. 15 ust. 2 ustawy zawarto obowiązkową materię podlegającą regulacji w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

W okolicznościach tej konkretnej sprawy, rada podejmując uchwałę nie uregulowała wszystkich elementów wymienionych w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w zakresie postanowień dla terenu B32aMNU. W uchwale brak jest bowiem określenia ilości miejsc postojowych dla przewidzianej na tym terenie zabudowy mieszkaniowej. W § 1 ust. 4 pkt 1 ppkt 11 uchwały Rada wskazała, że: „w przypadku lokalizacji obiektów usługowych należy zapewnić miejsca parkingowe na terenie własnym wg wskaźnika - co najmniej 1 miejsce parkingowe na 40 m² p.u. usług”. Dla wspomnianego terenu nie przewidziano jednak żadnych innych regulacji dotyczących ilości miejsc postojowych.

W ocenie skarżącego, wobec określonej dla terenu B32aMNU funkcji mieszkaniowej nie dopełniono bezwzględnie wymogu wyrażonego w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy. Regulacja uchwały nie jest wyczerpująca, nie wypełnia zarówno dyspozycji tego przepisu, jak i wymogów określonych w § 4 pkt 9 lit. c rozporządzenia. Wskazane rozporządzenie stanowi uszczegółowienie elementów, które powinien zawierać miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, określa bowiem wymagany zakres projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w części tekstowej i graficznej. W szczególności § 4 rozporządzenia określa wymogi dotyczące stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego.

Wśród tych wymogów wskazano ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Mianowicie ustalenia te powinny zawierać wskaźniki w zakresie komunikacji i sieci infrastruktury technicznej, w szczególności ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych. W rozpoznawanej sprawie wymogi te nie zostały zachowane. Rada nie określiła bowiem ilości miejsc parkingowych dla funkcji mieszkaniowej w granicach terenu przeznaczonych pod zabudowę mieszkalno-usługową. Oznacza to, zdaniem wojewody, że rada podejmując zaskarżoną uchwałę nie uregulowała dla terenu w ramach oznaczenia symbolem B32aMNU wszystkich elementów wymienionych w art. 15 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, że skoro zaskarżona uchwała nie zawiera obligatoryjnego elementu, jakim jest określenie obowiązkowego parametru dla jednego z podstawowych przeznaczeń terenu objętego granicami zmiany planu, naruszone zostały zasady sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego i konieczne jest stwierdzenie nieważności uchwały w zakresie wskazanego terenu.

Należy również zauważyć, według wojewody, że w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Brzeg Dolny dla terenu MN – zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej (na którym zlokalizowany jest teren B32aMNU) określono wymóg zapewnienia stanowiska postojowego na każdej działce, zgodnie ze wskaźnikami: 1 stanowisko na jedno mieszkanie oraz 1 stanowisko na 40 m usług (str. 13 studium). W związku z tym, zdaniem skarżącego, podniesiony zarzut braku określenia ilości miejsc postojowych dla wskazanego terenu skutkuje również naruszeniem postanowień studium gminy Brzeg Dolny.

Teren B32aMNU zlokalizowany jest na obszarze określonym w studium symbolem MN - teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej. W ramach ustaleń studium dla tego terenu wskazuje się, że jego funkcją dominującą jest zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna oraz zabudowa zagrodowa adaptowana. Jako funkcję uzupełniającą wskazano zabudowę mieszkaniową wielorodzinną niską (maksymalnie 3 kondygnacje nadziemne) oraz zabudowę usługową. Dopuszczono również obiekty, urządzenia i sieci infrastruktury technicznej oraz drogi wewnętrzne i miejsca postojowe (str. 8 studium).

W zaskarżonej uchwale dla terenu B32aMNU określono przeznaczenie pod zabudowę mieszkalno-usługową obejmującą usługi z zakresu turystyki. W § 1 ust. 4 pkt 1 ppkt 4 uchwały wskazuje się, że proporcje funkcji mieszkaniowej do usługowej oraz ich rozmieszczenie w granicach działki lub w obrębie budynków mogą być dowolne z zachowaniem warunków, o których mowa w pkt 5. Warunki te polegają na ustaleniu nieprzekraczalnych linii zabudowy w odległości 6 m od granic terenu wzdłuż terenów komunikacji oznaczonych symbolami 119 KP oraz 161 KP.

Powyższe świadczy jednoznacznie – zdaniem skarżącego – o naruszeniu ustaleń studium w zakresie przeznaczenia terenu. Postanowienia dla terenu B32aMN wskazują, że funkcja usługowa określona dla tego terenu może przybrać rolę funkcji podstawowej. Zgodnie z ustaleniami uchwały, proporcje funkcji mieszkaniowej do usługowej mogą bowiem być dowolne. Oznacza to, że przepisy uchwały dotyczące przeznaczenia terenu nie dają gwarancji poszanowania ustaleń studium. W ramach realizacji postanowień planu może dojść bowiem do odwrócenia proporcji przeznaczenia terenu względem kierunków przewidzianych w studium.

W zakresie naruszeń postanowień studium należy również podnieść zarzut dotyczący określenia parametru powierzchni zabudowy. Dla terenu B32aMNU ustalono maksymalny udział powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni terenu lub działki w wysokości 50%, podczas gdy studium, dla terenu MN (w granicach którego zlokalizowano teren B32aMNU) określa, że powierzchnia zabudowy w stosunku do powierzchni działki nie może przekroczyć 30% (str. 13 studium). W niniejszej zmianie planu podniesiono zatem górną granicę dopuszczalnej powierzchni zabudowy na działce z 30% do 50%. W ocenie skarżącego przepis ten niewątpliwie narusza ustalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Brzeg Dolny. W związku z powyższym skarżący uznał, że uchwałę podjęto z naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego (art. 28 ust. 1 ustawy).

Należy również zauważyć, według skarżącego, że pomimo zmiany dokonanej w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym mocą ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. (Dz.U. nr 130, poz. 871 ze zm.), polegającej na zastąpieniu wymogu „zgodności” pojęciem „nienaruszania” ustaleń studium przez miejscowy plan, aktualny pozostaje wiążący charakter ustaleń studium przy sporządzaniu miejscowego planu. W związku

z tym, skarżący wniósł o stwierdzenie nieważności postanowień uchwały w zakresie terenu B32aMNU w całości.

Odpowiadając na skargę Burmistrz Brzegu Dolnego wniósł o jej oddalenie i zasądzenie kosztów postępowania.

Strona wskazała, że dotychczas obowiązujący miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego miasta Brzeg Dolny uchwalony uchwałą nr XXXI 11/340/2001 Rady Miejskiej w Brzegu Dolnym z dnia 10 listopada 2001 r. i podlegający zmianie ustalał przeznaczenie terenu na zabudowę mieszkaniową jednorodzinną, nie wprowadzał jednak wymagania w zakresie minimalnej ilości miejsc postojowych na działce budowlanej. Celem zmiany planu była zmiana przeznaczenia części terenu zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, oznaczonej na rysunku planu miasta Brzeg Dolny symbolem B32MN na zabudowę mieszkalno-usługową jednorodziną z usługami). Zmiana planu dotyczyła więc rozszerzenia katalogu dopuszczalnych sposobów zagospodarowania terenu o usługi z zakresu turystyki, wraz z wprowadzeniem ustaleń odpowiednich dla rozszerzonego sposobu użytkowania terenu, zatem wskaźnika minimalnej liczby miejsc parkingowych w odniesieniu do powierzchni użytkowej usług.

Zgodnie z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku w sprawie zasad techniki prawodawczej do aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale VI, z wyjątkiem § 141, w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale II oraz w dziale I rozdziały 2-7. Zatem zmiana aktu prawa miejscowego, w tym miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego polega na uchyleniu niektórych jego przepisów, zastąpieniu niektórych jego przepisów przepisami o innej treści lub brzmieniu albo na dodaniu do niego nowych przepisów, zaś akt zmieniający może zawierać jedynie przepisy uchylające, przepisy zastępujące lub przepisy uzupełniające przepisy aktu prawa zmienianego (§ 82 oraz § 93 ust. 1 rozporządzenia).

W tym przypadku gmina nie znalazła uzasadnienia dla wprowadzenia rozróżnienia wymagań dotyczących miejsc postojowych na działkach zabudowy jednorodzinnej położonych w granicach terenu oznaczonego symbolem B32MN w odniesieniu do działki podlegającej zmianie, szczególnie w kontekście celu zmiany. Uchwała w sposób konieczny i wystarczający reguluje wymaganą liczbę miejsc parkingowych na terenie w przypadkach lokalizacji usług.

Zdaniem organu gminy, wątpliwa jest także zasadność wprowadzania ustaleń minimalnej liczby miejsc postojowych na terenach zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej. Ustalenie wskaźnika innego niż zero oznaczałoby obowiązek budowy takich miejsc na każdej działce niezależnie od realnej potrzeby, także w rzadkich, chociaż możliwych, przypadkach nieposiadania samochodów przez właścicieli nieruchomości. W ocenie gminy byłoby to przekroczenie uprawnienia do ustalania ograniczeń prawa własności wynikającego z art. 6 ust. 1 oraz ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez nieproporcjonalne do potrzeb wprowadzenie obowiązku zagospodarowania nieruchomości. Ustalenie wskaźnika minimalnej wymaganej liczby miejsc postojowych jest bezwzględnie wymagane w przypadkach konieczności zapewnienia tych miejsc, tzn. w odniesieniu do budynków wielomieszkaniowych lub obiektów wymagających publicznego dostępu jak np. miejsca pracy czy usługi. W przypadku nieruchomości przeznaczonych pod zabudowę jednorodziną, właściciel we własnym zakresie i w miarę własnych potrzeb realizuje parkowanie pojazdu poprzez budowę garażu lub zapewnienie miejsca postoju w granicach działki. Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, przez zabudowę jednorodziną rozumie się jeden budynek mieszkalny jednorodzinny lub ich zespół, wraz z przeznaczonymi dla potrzeb mieszkających w nich rodzin budynekami garażowymi i gospodarczymi.

Zarzut dotyczący naruszenia ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Brzeg Dolny w zakresie przeznaczenia terenu jest – w ocenie burmistrza – całkowicie chybiony. Teren podlegający zmianie znajduje się w granicach jednostki funkcjonalno-przestrzennej MN – tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej. Dla tej jednostki ustalono funkcje dominujące: zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna oraz zabudowa zagrodowa adaptowana, a także funkcje uzupełniające: zabudowa mieszkaniowa wielorodzinną niską (max 3 kondygnacje nadziemne) oraz zabudowa usługowa. We wstępie rozdziału 2 wyjaśniono: „Na rysunku SUIKZP określono lokalizację podstawowej infrastruktury technicznej i komunikacyjnej oraz wyznaczono linie rozgraniczające jednostki funkcjonalno-przestrzenne o określonej funkcji dominującej. W przypadkach ustalenia więcej niż jednej funkcji dominującej, każda z funkcji dominujących może stanowić wyłączne przeznaczenie terenu na obszarze danej jednostki funkcjonalno-

przestrzennej lub poszczególnych nieruchomości położonych w jej granicach. Na terenie jednostki funkcjonalno-przestrzennej dopuszcza się lokalizację funkcji uzupełniających nie kolidujących z funkcją dominującą, nie zmieniających generalnego charakteru zagospodarowania oraz warunków środowiska przyrodniczego i kulturowego. W przypadku wprowadzenia funkcji uzupełniających powierzchnia terenu zajęta przez funkcję uzupełniającą nie może przekroczyć 30% powierzchni jednostki.”.

Zdaniem burmistrza oznacza to, że ustalenia dominujących i uzupełniających funkcji odnoszą się do jednostek funkcjonalno-przestrzennych, nie zaś do pojedynczych nieruchomości położonych w ich granicach. W związku z tym w granicach jednostek MN może występować zabudowa usługowa pod warunkiem, że powierzchnia terenu zajętego przez funkcję usługową nie przekroczy 30% powierzchni jednostki. Powierzchnia jednostki funkcjonalno-przestrzennej, w granicach której znajduje się nieruchomość objęta zmianą planu wynosi ok. 79.000 m², zaś powierzchnia terenu objętego zmianą planu ok. 4.100 m². Tym samym powierzchnia terenu przeznaczona na zabudowę mieszkalno-usługową stanowi ok. 5% powierzchni jednostki, co w mieści się w ustalonym kryterium dopuszczalności funkcji uzupełniającej – nawet, jeśli przyjąć, że teren oznaczony symbolem B32aMNU zostałby w całości przeznaczony na usługi. Czym innym jest określenie funkcji dominującej obszaru w studium, a czym innym ustalenie przeznaczenia terenu w planie miejscowym. W przypadkach gdy ustalenie planu dotyczy części obszaru jednostki funkcjonalno-przestrzennej, to podstawowe przeznaczenie terenu w planie może mieścić się w ramach uzupełniającej funkcji określonej w studium bez naruszenia ustaleń studium.

Dalej dodano, że we wstępie do ustaleń w zakresie wskaźników dotyczących zagospodarowania i użytkowania terenów w studium wyjaśniono: „W miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego należy stosować określone w SUIKZP parametry i wskaźniki urbanistyczne. Dla funkcji dominujących i funkcji uzupełniających występujących w poszczególnych jednostkach funkcjonalno-przestrzennych określa się następujące parametry i wskaźniki urbanistyczne.”. Powyższe oznacza, że podane dalej wskaźniki m.in. powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki dotyczą poszczególnych przeznaczeń (funkcji) terenów ustalanych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. I tak, dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej MN ustalono, że powierzchnia zabudowy w stosunku do powierzchni działki nie może przekroczyć 30%, natomiast dla zabudowy usługowej U - powierzchnia zabudowy w stosunku do powierzchni działki nie może przekroczyć 70%.

Jeśli zatem zmiana planu polega na rozszerzeniu zakresu dopuszczalnego przeznaczenia terenu z mieszkaniowego jednorodzinnego na mieszkalno-usługowe, siłą rzeczy nie można utrzymywać, że dla tego terenu nadal obowiązuje kryterium jak dla funkcji sprzed zmiany planu. Kierunek zmiany wyraźnie wskazuje tendencję usługowego użytkowania terenu, zatem uzasadnione jest zastosowanie wskaźnika wg kryterium ustalonego dla zabudowy usługowej. Niemniej, uznając możliwość mieszanej funkcji terenu, przyjęto nieprzekraczalny wskaźnik powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki na poziomie średniej arytmetycznej wskaźników odpowiednich dla obu funkcji. Taka interpretacja wskazanych w studium kierunków w zakresie wskaźników dotyczących zagospodarowania i użytkowania terenów – w przekonaniu gminy – nie narusza ustaleń studium, szczególnie wobec braku ustaleń studium dla wszelkich dopuszczalnych mieszanych sposobów użytkowania terenów, możliwych do ustalenia w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Tym samym, według gminy, nie stanowi to istotnego naruszenia zasad sporządzenia zmiany planu.

Jeśli jednak uznać istotny charakter naruszenia, zdaniem burmistrza, wydaje się uzasadnione stwierdzenie nieważności uchwały jedynie w zakresie § 1 ust. 4 pkt 1, w odniesieniu do pkt 7 treści zmiany, szczególnie wobec ustalonych w treści uchwały wszelkich wskaźników kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu, wypełniających w całości wymagania art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy – wskaźnika intensywności zabudowy oraz wskaźnika udziału powierzchni biologicznie czynnej.

Na rozprawie przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym we Wrocławiu w dniu 9 września 2014 r. pełnomocnik strony skarżącej poparł skargę i wnioski w niej zawarte oraz wniósł o zasądzenie kosztów zastępstwa procesowego.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 1 § 1 i § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. nr 153, poz. 1269 z późn. zm.), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości m.in. poprzez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem (jeżeli ustawy nie stanowią inaczej).

W granicach tak określonych kompetencji, Wojewódzki Sąd Administracyjny w toku podjętych czynności rozpoznawczych ocenia prawidłowość zastosowania w postępowaniu administracyjnym przepisów obowiązującego prawa materialnego i procesowego oraz trafność ich wykładni.

Wykonywana przez sądy administracyjne kontrola administracji publicznej obejmuje również orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej oraz na akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej (art. 3 § 1 w związku z § 2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi - Dz.U. z 2012 r., poz. 270).

W myśl art. 147 § 1 powyższej ustawy, Sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególnie wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

W rozpoznawanej sprawie ze względu na przedmiot zaskarżenia, którym jest uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Sąd uwzględnić musiał również regulację szczególną zawartą w art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. nr 80, poz. 717 z późn. zm.), zgodnie z którą nieważność aktu powoduje również naruszanie zasad sporządzania planu miejscowego lub istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie.

Uzasadniając podjęte orzeczenie, przede wszystkim wskazać należy na zasadność zarzutu podniesionego przez Wojewodę Dolnośląskiego, że poddany kontroli miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego sporządzony został z naruszeniem przepisu art. 15 ust. 2 pkt 6 w związku z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (dalej u.p.z.p) oraz § 4 pkt 9 lit. c rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. nr 164, poz. 1587) a także z powodu istotnego naruszenia art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1, art. 20 ust. 1 w zw. z art. 28 ust. 1 powołanej ustawy poprzez naruszenie ustaleń obowiązującego studium.

Bezspornym jest, że gmina w zakresie władczego przeznaczenia i określenia warunków zagospodarowania terenów posiada samodzielność. Potwierdzają to przepisy art. 164 ust. 1 i ust. 3 Konstytucji RP oraz art. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, przypisujący do zadań własnych gminy kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w szczególności poprzez uchwalenie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Oczywistym również jest – co wielokrotnie podkreślano w judykaturze – że władztwo planistyczne gminy nie jest absolutne a granice tego władztwa wyznaczają ograniczenia określone w ustawach, w tym w przepisach o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w szczególności dotyczące zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zasady sporządzania planu miejscowego dotyczą kwestii związanych z zawartością planu i objętych nim ustaleń a także standardów dokumentacji planistycznej. Artykuł 15 u.p.z.p. określa szczegółowo wymogi zawartości miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo m.in. minimalną liczbę miejsc do parkowania. Ponadto obowiązek określenia miejsc parkingowych wpisuje się także w wymóg uregulowania przez organ prawodawczy gminy zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, o którym mowa w art. 15 ust. 2 pkt 10 tej ustawy. Zgodnie z § 4 pkt 9 lit. c rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu planu zagospodarowania przestrzennego w planie miejscowym wymogi w zakresie zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej powinny zawierać m.in.: wskaźniki w zakresie komunikacji i sieci infrastruktury technicznej, w szczególności ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych.

Tymczasem regulacja podjęta przez Radę Miejską w Brzegu Dolnym w zakresie wymaganej ilości miejsc parkingowych dla jednostki strukturalnej B32aMNU nie jest wyczerpująca i została podjęta z naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. oraz § 4 pkt 9 lit. c rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. Rada pominęła bowiem całkowicie w zakresie terenu oznaczonego w planie miejscowym symbolem B32aMNU obowiązek określenia minimalnej ilości miejsc parkingowych dla zabudowy mieszkaniowej. Zaznaczyć także należy, że dla powyższego terenu, który w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Brzeg Dolny oznaczony został symbolem MN na str. 13 tekstu ujednoczonego wskazano, że „należy zapewnić stanowiska postojowe na każdej działce, zgodnie ze wskaźnikami: 1 stanowisko na jedno mieszkanie oraz 1 stanowisko na 40 m² p.u.usług”. Sąd uznał zatem za zasadną w całości argumentację Wojewody Dolnośląskiego powołaną w tym zakresie w uzasadnieniu skargi.

Sąd w pełni podzielił także zasadność dalszych zarzutów skargi odnoszących się do § 1 ust. 4 pkt 1 oraz załącznika graficznego nr 3 w zakresie terenu oznaczonego symbolem "B32aMNU", albowiem uchwalone w tym przepisie planowym regulacje naruszają również przepisy art. 28 ust. 1 w zw. z art. 20 ust. 1 i art. 9 ust. 4 u.p.z.p. W zaskarżonym przepisie uchwały Rada Miejska w Brzegu Dolnym wyznaczyła nowy teren oznaczony symbolem B32aMNU i określiła jego przeznaczenie jako zabudowa mieszkalno-usługowa obejmująca usługi z zakresu turystyki. W ppkt 4 wskazanego paragrafu Rada uchwaliła, że „proporcje funkcji mieszkaniowej do usługowej oraz ich rozmieszczenie w granicach działki lub w obrębie budynków mogą być dowolne z zachowaniem warunków, o których mowa w pkt 5”.

Tymczasem w uchwale z dnia 19 grudnia 2013 r. (nr XXXIV/244/13) zawierającej ujednoczony tekst i rysunek „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Brzeg Dolny” omawiany obszar znajduje się w jednostce funkcjonalno-przestrzennej oznaczonej symbolem "MN" – teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej o funkcji dominującej: zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna i zabudowa zagrodowa adaptowana, o funkcji uzupełniającej : zabudowa mieszkaniowa wielorodzinna niska (max 3 kondygnacje nadziemne) i zabudowa usługowa, a także z dopuszczeniem obiektów, urządzeń i sieci infrastruktury technicznej, dróg wewnętrznych i miejsc postojowych. Z zapisu Studium wynika zatem, że na wskazanym terenie zabudowa usługowa jak też zabudowa mieszkaniowa wielorodzinna stanowią tylko funkcję uzupełniającą a nie funkcję dominującą (podstawową). Dalej dla jednostki MN na str. 13 Studium wskazano, że „powierzchnia zabudowy w stosunku do powierzchni działki nie może przekroczyć 30%”, gdy tymczasem w zaskarżonej uchwale w § 1 ust. 1 pkt 1 ppkt 7 maksymalny udział powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni terenu lub działek ustalono na 50% powierzchni terenu lub działek. Z prostego zestawienia tych zapisów jednoznacznie wynika, że Rada Miejska w Brzegu Dolnym naruszyła także i w tym zakresie ustalenia Studium.

Wskazana powyżej istotna rozbieżność pomiędzy postanowieniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego a zapisami Studium uwarunkowań stanowi, w ocenie Sądu, naruszenie zasad sporządzania planu i obliguje Sąd do stwierdzenia nieważności zaskarżonej regulacji. Rada przy uchwalaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest bowiem bezwzględnie związana ustaleniami studium, co też wynika wprost z treści art. 9 ust. 4 u.p.z.p., zgodnie z którym ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. Powyższy brak naruszenia ustaleń studium organ stanowiący gminy jest obowiązany stwierdzić przed uchwaleniem planu miejscowego (art. 20 ust. 1 u.p.z.p.). Związanie planu miejscowego postanowieniami studium oznacza, że regulacje uchwały planistycznej nie mogą naruszać zapisów studium, stanowiącego podstawę wszelkich działań podejmowanych na terenie gminy w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego. Już bowiem z art. 15 ust. 1 u.p.z.p. wynika dla organu wykonawczego gminy obowiązek przygotowania projektu planu miejscowego zgodnie z zapisami studium, gdyż jego celem jest realizowanie założeń przyjętej w studium polityki planistycznej gminy.

Podkreślić zatem należy, że skoro w Studium badany teren przeznaczony został pod zabudowę mieszkaniową jednorodziną jako funkcję dominującą, to naruszeniem wymogu art. 20 ust. 1 ustawy w zakresie „nie naruszalności” planu miejscowego z ustaleniami studium było określenie przeznaczenia wskazanego obszaru jako terenów usługowych na równi z terenami zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej oraz zwiększenie powierzchni zabudowy terenu (działki) z 30% do 50%. W tym wypadku przy takim zapisie przepisu § 1 pkt 4 uchwały, możliwa byłaby również tylko zabudowa wyłącznie usługowa, a ta w myśl zapisów Studium jest niedopuszczalna jako jedyna na całym terenie objętym symbolem B32aMNU.

Określone obszary gminy mogą być przeznaczone w planie miejscowym pod zabudowę danego rodzaju, jeśli uprzednio w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego rada gminy wskaże

te obszary pod taką zabudowę jako dominującą (podstawową). Na przedmiotowym obszarze „usługi” w studium stanowiły tylko i wyłącznie funkcję uzupełniającą a nie dominującą. W planie miejscowym „usługi” uzyskały natomiast status taki sam jak funkcja zabudowy mieszkalnej jednorodzinnej (w studium jest to funkcja dominująca). Podobna sytuacja dotyczy także funkcji zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej (w studium jest to funkcja uzupełniająca), która w planie występuje na równi z funkcją zabudowy mieszkalnej jednorodzinnej. Podkreślenia wymaga w tym miejscu, że plan zagospodarowania przestrzennego ma stanowić uszczegółowienie zapisów zawartych w studium, a nie ich dowolną interpretację. Tym bardziej, że na str. 7 Studium w pkt 2 pt. „Kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym tereny wyłączone spod zabudowy” zastrzeżono, że „w przypadkach ustalenia więcej niż jednej funkcji dominującej, każda z funkcji dominujących może stanowić wyłączone przeznaczenie terenu na obszarze całej jednostki funkcjonalno-przestrzennej lub poszczególnych nieruchomości położonych w jej granicach. Dalej w tej części Studium wskazuje się, że dopuszczając lokalizację funkcji uzupełniających, nie mogą one zmieniać generalnego charakteru zagospodarowania oraz warunków środowiska przyrodniczego i kulturowego. Ponadto określone w studium parametry i wskaźniki urbanistyczne mają charakter nieprzekraczalnych wartości, oczywiście odnosząc je odpowiednio do każdej jednostki funkcjonalno-przestrzennej.

Przypomnieć również należy, że rysunek planu jest załącznikiem graficznym do uchwały w sprawie miejscowego planu i obowiązuje w takim zakresie, w jakim tekst planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku (art. 20 ust. 1 u.p.z.p.). W pewnym uproszczeniu stwierdzić można, iż rysunek planu stanowi uzupełnienie i wyjaśnienie tekstu. Zgodnie z § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. A zatem skoro załącznik graficzny nr 3 do uchwały zawiera ustalenia odzwierciedlające treść zakwestionowanych zapisów § 1 ust. 4 pkt 1, to konsekwentnie należało również stwierdzić jego nieważność.

Sąd administracyjny dokonując kontroli legalności uchwały w jej zaskarżonej części kierował się dyspozycją przepisu art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, który przewiduje, że naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Przeprowadzona przez Sąd rozpatrujący niniejszą sprawę kontrola przedmiotowego aktu potwierdziła zasadność wszystkich postawionych przez Wojewodę Dolnośląskiego zarzutów względem uchwalonego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Wobec przedstawionych powyżej okoliczności Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu, stwierdzając naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego w pkt I sentencji wyroku orzekł na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. Rozstrzygnięcie zawarte w pkt II sentencji wyroku wynika z obowiązku wynikającego z art. 152 p.p.s.a. Orzeczenie o zasądzeniu kosztów postępowania wydano na podstawie art. 200 tej ustawy.