



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 28 stycznia 2020 r.

Poz. 816

WYROK NR II SA/WR 739/15 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 13 marca 2017 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący

sędzia WSA Mieczysław
Górkiewicz
sędzia WSA Władysław Kulon
sędzia WSA Anna Siedlecka /spr./

Protokolant

starszy sekretarz sądowy Anna
Biłous

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 7 marca 2017 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Miejskiej w Trzebnicy
z dnia 19 czerwca 2015 r. nr VI/81/15
w przedmiocie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania
przestrzennego wsi Nowy Dwór

- I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości;**
- II. zasądza od Gminy Miejskiej Trzebnica na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 480, 00 zł (czterysta osiemdziesiąt złotych) tytułem kosztów postępowania sądowego.**

Uzasadnienie

Dnia 26 października 2015 do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu wpłynęła skarga Wojewody Dolnośląskiego z dnia 21 września 2015 r. na uchwałę Rady Miejskiej w Trzebnicy nr VI/81/15 z dnia 19 czerwca 2015 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Nowy Dwór.

Na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.) oraz art. 50 § 2, art. 54 § 1 i art. 200 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz.U. z 2012 r. poz. 270 ze zm.), Wojewoda Dolnośląski wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości oraz o zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

Zaskarżonej uchwale Wojewoda Dolnośląski zarzucił istotne naruszenie art. 9 ust. 4, art. 20 ust. 1, art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r. poz. 199), zwanej dalej „ustawą z dnia 27 marca 2003 r.”, polegającym na naruszeniu ustaleń Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Trzebnica.

Ponadto Wojewoda Dolnośląski zarzucił Radzie Miejskiej w Trzebnicy podjęcie:

1. § 16 ust. 3 pkt 3, § 17 ust. 3 pkt 1 i 2, § 17 ust. 4 pkt 4, § 18 ust. 3 pkt 1, § 18 ust. 4 pkt 4 i 5 uchwały z istotnym naruszeniem art. 9 ust. 4, art. 20 ust. 1, art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r., polegającym na przyjęciu w planie miejscowym parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu w sposób naruszający ustalenia Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Trzebnica

2. § 3 pkt 4 lit d) uchwały we fragmencie „itp.” z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. w zw. z § 4 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. 2003 r. Nr 164, poz. 1587), zwanego dalej „rozporządzeniem” w zw. z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 79, poz. 483 ze zm.).

Wojewoda Dolnośląski stwierdził, iż Rada Miejska w Trzebnicy w dniu 19 czerwca 2015 r., w związku z uchwałą nr XLII/479/13 z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Nowy Dwór, po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Trzebnica przyjętego uchwałą nr III/19/14 Rady Miejskiej z dnia 30 grudnia 2014 r., podjęła uchwałę nr VI/81/15 w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Nowy Dwór.

Organ dodał, że przedmiotowa uchwała została przesłana pismem Burmistrza Gminy Trzebnica z dnia 23 czerwca 2015 r. i wpłynęła do niego dnia 25 czerwca 2015 r.

Ze względu na upływ terminu, o którym mowa w art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, Wojewoda wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu o stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały we ww. zakresie.

Konkretyzując postawione zarzuty organ nadzoru uznał, że w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Trzebnica, przyjętego uchwałą Rady Miejskiej w Trzebnicy nr III/19/04 z dnia 30 grudnia 2014 r., zwanego dalej „Studium”, istnieje zapis zgodnie z którym: „W przypadku wprowadzenia funkcji uzupełniających na obszarze danej jednostki funkcjonalno-przestrzennej powierzchnia terenu zajęta przez funkcję uzupełniającą nie może przekroczyć 30% powierzchni jednostki”. W toku postępowania nadzorczego Wojewoda ustalił, że wszystkie obszary w planie miejscowym – poza obszarem oznaczonym w planie symbolem 1KD-G (tereny dróg publicznych klasy głównej) – w Studium są położone na obszarze oznaczonym jako M – tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i zagrodowej. Do takich obszarów wskazanych w zaskarżonym planie należy zaliczyć:

- a. tereny zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej (1MW, 2MW, 3MW, 4MW i 5MW);
- b. tereny zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej i usługowej (1MW/U, 2MW/U i 3MW/U);
- c. tereny zabudowy mieszkaniowej (1U);
- d. tereny infrastruktury technicznej - elektroenergetyka (1E);

- e. tereny infrastruktury technicznej - gazownictwo (1G);
- f. tereny obsługi komunikacji (1KS)g. tereny dróg wewnętrznych (1KDW, 2 KDW, 3 KDW)
- h. tereny ciągów pieszo-jezdnych (1KDWp).

Tymczasem ustalenia przestrzenne Studium określają tereny oznaczone symbolem M, jako tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i zagrodowej z funkcją dominującą - zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna. Do funkcji uzupełniających dla tych terenów zaliczono z kolei: zabudowę mieszkaniową wielorodzinną, mieszkalnictwo zbiorowe; zabudowę zagrodową; usługi komercyjne i publiczne, w tym handlu o powierzchni sprzedaży nie przekraczającej 2000m², rzemiosła, gastronomi, kultury, oświaty, sportu i rekreacji, działalność gospodarczą; usługi publiczne lub inne obiekty i urządzenia służące realizacji celów publicznych; parkingi; zielen publiczną, zielen izolacyjną; sady, ogrody, w tym ogrody działkowe; obiekty i urządzenia związane z produkcją rolną, przetwórstwem i obsługą rolnictwa.

W związku z powyższym Wojewoda Dolnośląski uznał, że Rada Miejska w Trzebnicy naruszyła Studium dotyczące możliwości wprowadzenia funkcji uzupełniających. Bowiem badając, czy powierzchnia terenu zajęta przez funkcje uzupełniające nie przekracza 30% powierzchni jednostki w Studium, należy mieć na uwadze jedną i konkretną jednostkę funkcjonalno-przestrzenną określoną w Studium, a nie powierzchnię wszystkich jednostek o tej samej funkcji dominującej M w skali całej gminy (takie stanowisko w piśmie z dnia 24 sierpnia 2015r. Przewodniczącego Rady Miejskiej w Trzebnicy).

Wojewoda Dolnośląski, w związku z tym stwierdził, że Rada Miejska w Trzebnicy ustalając w planie przeznaczenie podstawowe terenów oznaczonych symbolami: 1MW, 2MW, 3MW, 4MW i 5MW, 1MW/U, 2MW/U i 3MW/U, 1U, 1E, 1G, 1KS, 1KDW, 2 KDW, 3 KDW, 1KDWp, inne niż przeznaczenie „tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i zagrodowej”, które jest przeznaczeniem dominującym dla obszarów oznaczonych w Studium symbolem M, naruszyła w sposób istotny art. 28 ust. 1 w zw. z art. 20 ust. 1 i art. 9 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Odnosząc się do kolejnych zarzutów Wojewoda Dolnośląski uznał, że Rada Miejska w § 17 ust. 3 pkt 1 i 2 uchwały, określając parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, przyjęła maksymalną wysokość zabudowy dla terenów 1MW, 2MW i 3 MW – nie większą niż 12,5 m, a dla terenów 4MW i 5MW – nie większą niż 16 m oraz w § 18 ust. 3 pkt 1 przyjmując maksymalną wysokość zabudowy nie większą niż 12,5 m, naruszyła ustalenia Studium, zgodnie z którym wysokość budynków mieszkalnych na terenach M w obszarach wiejskich nie może przekroczyć 10 m.

Organ nadzoru stwierdził także, że Rada Miejska w § 17 ust. 4 pkt 4 uchwały określiła minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej dla terenów 1 MW, 2 MW, 3 MW, 4 MW, 5 MW i 6 MW w wysokości 25%. Z kolei w § 18 ust. 4 pkt 4 i 5 uchwały Rada określiła dla terenu 1 MW/U i 3 MW/U minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej 25 %, a dla terenu 2MW/U – odpowiednio 5 %. W związku z czym naruszyła postanowienia Studium, zgodnie z którym co najmniej 30% powierzchni działki należy urządzić jako powierzchnię terenu biologicznie czynnego.

W ocenie Wojewody Rada Gminy naruszyła także ustalenia Studium w zakresie ilości miejsc postojowych, zgodnie z którym należy zapewnić 1 stanowisko postojowe na 1 mieszkanie, podczas gdy w § 16 ust. 3 pkt 3 uchwały Rada Gminy przyjęła dla zabudowy wielorodzinnej MW i MW/U 0,5 miejsca postojowego na 1 mieszkanie.

Ostatni zarzut sformułowany przez Wojewodę Dolnośląskiego dotyczył zawartej w § 3 pkt 4 uchwały definicji „nieprzekraczalnej linii zabudowy”, za którą należy rozumieć „linię, której elewacja nie przekroczy od strony określonej w planie miejscowym po zewnętrznym obrysie ściany projektowanego budynku”. Dodatkowo w lit. d) przytoczonego § 3 ust. 4 uchwały Rada postanowiła, że powyższa zasada nie dotyczy „schodów do budynku, pochylni itp., dla których dopuszcza się odstępstwo maksymalnie 1,5 m”.

W związku z powyższym organ nadzoru uznał, że w rozpatrywanym przypadku mamy do czynienia z niejasnym sformułowaniem przepisu § 3 pkt 4 lit. d) uchwały (wprowadzając zwrot „itp.”), z którego nie wynika w sposób jednoznaczny i niebudzący wątpliwości jakie elementy nie podlegają ogólnej definicji „nieprzekraczalnej definicji zabudowy”, co narusza art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. w zw. z § 4 pkt 6 rozporządzenia z dnia 26 sierpnia 2003 r. w zw. z art. 2 Konstytucji RP.

W odpowiedzi na skargę z dnia 22 października 2015 r. Rada Miejska w Trzebnicy wniosła o: uwzględnienie skargi w części, tj. w zakresie żądania stwierdzenia nieważności § 3 pkt 4 lit d) uchwały we fragmencie „itp.”; oddalenie skargi w pozostałej części, tj. w zakresie żądania stwierdzenia nieważności uchwały w całości, a w szczególności § 16 ust. 3 pkt 3, § 17 ust. 3 pkt 1 i 2, § 17 ust. 4 pkt 4, § 18 ust. 3 pkt 1, § 18 ust. 4 pkt 4 i 5, a także załącznika graficznego w całości.

Rada Miejska wniosła także o niezasądzenie na rzecz skarżącego kosztów postępowania – stosownie do treści art. 206 ustawy prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Odnosząc się do zarzutów postawionych w skardze, w stosunku do których Rada Miejska wniosła o oddalenie skargi, organ stanowiący gminy, uznał, że podstawowym zadaniem planu miejscowego jest uszczegółowienie parametrów znajdujących się w Studium.

Mając na względzie powyższe Rada Miejska Trzebnicy stwierdziła, iż w Studium określono parametry zagospodarowania przestrzennego jedynie dla funkcji podstawowej – czyli zabudowy jednorodzinnej i zagrodowej, pomijając funkcje uzupełniające i nie chodzi tu jedynie o zabudowę mieszkaniową wielorodzinną, ale o wszystkie inne funkcje dopuszczalne dla terenu M, np. wysokość budynku budynków jest ustalana jedynie dla budynków mieszkalnych jednorodzinnych i zagrodowych. Analogiczna sytuacja występuje dla wszystkich funkcji uzupełniających – usług komercyjnych i publicznych, rzemiosła itd. W związku z powyższym, wprowadzając na terenie o dominującym przeznaczeniu zabudowy jednorodzinnej M innych uzupełniających to przeznaczenie funkcji, należy analogicznie odnieść się do parametrów, które odnoszą się jednostkowo do tych właśnie funkcji. A zatem wprowadzając na terenie objętym planem funkcje inne niż M określone w Studium – jak MW, MW/U i U, należy, ustalając parametry zabudowy dla tych terenów, poprzez analogię odnieść do zapisów studium dotyczących wskaźników zagospodarowania i użytkowania terenów oznaczonych symbolami MW i U. Mając na względzie powyższe Rada Gminy raz jeszcze stwierdziła, że parametry podane w Studium nie dotyczą zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnnej czy usługowej dopuszczonej na terenie M.

Odnosząc się do sposobu wyliczania powierzchni terenów o funkcji uzupełniającej, tj. zabudowa mieszkaniowa wielorodzinnna usługi komercyjne i publiczne, dla terenu oznaczonego jednostką funkcjonalno-przestrzenną – M, organ stanowiący gminy uznał, że powierzchnia każdej z funkcji uzupełniającej nie może przekraczać 30 % powierzchni całej jednostki M w Studium. Należy więc zmierzyć powierzchnię całego terenu oznaczonego symbolem M. Zgodność ze Studium będzie występować wtedy, kiedy funkcje uzupełniające nie przekroczą 30 % powierzchni terenu oznaczonego jednostką – M. Organ dodał także, że przeznaczenie podstawowe zdefiniowane na potrzeby zmiany miejscowego planu, nie jest tożsame z funkcją dominującą, o której mowa w Studium, ze względu na różnice wstępujące w tych dokumentach.

Organ ponadto uznał, że na terenach, dla których jako główny kierunek zagospodarowania, wskazuje się tereny o przeważającej funkcji mieszkaniowej jednorodzinnej i zagrodowej – M, wyznaczenie w planie miejscowym terenów MW, MW/U i U wraz z urządzeniami towarzyszącymi jest jak najbardziej zgodne – wskazał, że na terenie oznaczonym w Studium jednostką – M, w ramach którego w planie miejscowym ustalono przeznaczenie terenów MW, MW/u i U wraz z urządzeniami towarzyszącymi, które według uchwały należy rozumieć jako infrastrukturę techniczną, obiekty technicznego wyposażenia, dojazdy, dojścia, parkingi, małą architekturę, oczka wodne o charakterze ozdobnym oraz inne obiekty i urządzenia pełniące służebną rolę wobec funkcji określonej w przeznaczeniu podstawowym, jest wielokrotnie większy niż teren jednostek MW, MW/U i U. Z tego też względu należałoby się opowiedzieć za dopuszczalnością ustalenia w planie miejscowym na tak dużym terenie przeznaczonym w Studium pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną i zagrodową – M, terenów pod zabudowę mieszkaniową wielorodzinnną, wielorodzinnną i usługową oraz usługową.

Rada gminy wskazała również, że teren oznaczony jednostką – M, ma szeroki wachlarz możliwości potencjalnego zainwestowania, a zaproponowane w planie funkcje MW, MW/U i U nie zostały w sposób dowolny ustalone lecz na podstawie uwarunkowań, które ustalono w trakcie procedury planistycznej. Co więcej, w obowiązującym przed zmianą dla tego terenu planie miejscowym uchwalonym uchwałą nr XVII/182/08 z dnia 19 czerwca 2008 r. w sprawie zmiany miejscowego planu wsi Nowy Dwór, teren oznaczony był jako teren usług i zabudowy wielorodzinnnej. Wobec tego spełniony jest warunek zawarty w Studium, dotyczący dopuszczalności występowania zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnnej na obszarach dotychczas przez nią zajmowanych i nie chodziło w tym zapisie wyłączenie o tereny, na których ta zabudowa faktycznie istnieje. Organ zauważył również, że zmiana planu polegająca na likwidacji takiej funkcji

występującej w obowiązującym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego mogłaby pociągnąć za sobą roszczenia odszkodowawcze od właścicieli nieruchomości na podstawie art. 36 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Reasumując, organ uznał, że nie ma podstaw do stwierdzenia nieważności w całości uchwały nr VI/81/15 Rady Miejskiej w Trzebnicy z dnia 19 czerwca 2015 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył co następuje:

Sądy administracyjne kontrolują działalność administracji publicznej pod względem zgodności z prawem na podstawie przepisu art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (tekst jedn. Dz.U. z 2016r. poz. 1066 z późn. zm.).

Zgodnie z art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym (u.s.g.), uchwała organu gminy jest nieważna, gdy jest sprzeczna z prawem. Przepisy u.s.g. wyróżniają dwie kategorie wad uchwał organów gminy: istotne naruszenie prawa oraz nieistotne naruszenie prawa. Przepis 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 18 września 1990 r., sygn. SA/Wr 849/90, OSNA 1990 r., nr 4, poz. 2 wyrok NSA z 26 marca 1991 r., sygn. SA/Wr 81/91, Wspólnota 1991/26/14, wyrok NSA z 16 listopada 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 sędziego NSA prof. 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 (tak również w wyroku WSA we Wrocławiu, sygn. akt II SA/Wr 937/11, opubl. <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

W tym miejscu wskazać należy, iż przy ocenie legalności uchwał w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Sąd zobligowany jest do kontroli zaskarżonej uchwały w kontekście przesłanek wymienionych w art. 28 ust. 1 u.p.z.p.

Stosownie do przepisu art. 28 ust. 1 ustawy o pzp – w brzmieniu obowiązującym od 18 listopada 2015 r. (vide: art. 41 pkt 5 i art. 54 ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji – Dz.U z 2015 r. poz. 1777 ze zm.) - podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie.

W niniejszej sprawie Wojewoda zakwestionował w trybie art. 94 ust 2 ustawy o samorządzie gminnym w drodze skargi do sądu administracyjnego zgodność z prawem uchwały w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w całości. Zarzuty Wojewody dotyczyły istotnego naruszenia przez organ uchwałodawczy zasad sporządzenia planu miejscowego, tj. wyraźnie opisanych postanowień Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Trzebnica (uchwała RMT nr XL/513/14 z dnia 15 kwietnia 2014 r.). W orzecznictwie sądowym podkreśla się, że studium jest prawnie określonym instrumentem kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej w gminie i służy ustaleniu lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego. To związanie ustaleniami studium oznacza takie kształtowanie treści planu

miejscowego, aby uwzględniała ona i wynikała z ustaleń studium. Treść planu miejscowego jest zatem konsekwencją zapisów studium (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z 16 listopada 2010 r. II OSK 1904/10, z dnia 14 czerwca 2007 r. OSK 359/07, 1 lipca 2010 r.).

W orzecznictwie wskazuje się, iż związanie ustaleniami studium przy sporządzaniu planu miejscowego polega na takim kształtowaniu postanowień planu który wynika z wcześniejszych ustaleń studium. Podkreśla się, iż warunek zachowania zgodności ustaleń planu miejscowego z kierunkami zagospodarowania przestrzennego określonymi w studium tworzy ustawową zasadę sporządzania planu, której naruszenie stosownie do art. 28 ust. 1 ustawy powoduje nieważność planu w całości lub jego części.

Stwierdzenie przez sąd administracyjny takiego naruszenia obliguje do wyeliminowania wadliwego aktu prawa miejscowego w drodze stwierdzenia jego nieważności w całości lub w części, niezależnie od upływu czasu od daty podjęcia uchwały.

Odnosząc się do najdalej idącego zarzutu wskazać trzeba, iż przy uchwalaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego organy gminy zdeterminowane są koniecznością zachowanie zgodności postanowień miejscowego planu z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Wynika to z art. 9 ust. 4 u.p.z.p., stosownie do którego ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzeniu planów miejscowych oraz z art. 20 ust. 1 u.p.z.p., w myśl którego plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu jego zgodności z ustaleniami studium. Przy czym zgodność między treścią studium, a treścią planu miejscowego, to kontynuacja identyczności zasad zagospodarowania terenu ustalanych ogólnie w studium i podlegających sprecyzowaniu (doprecyzowaniu) w planie miejscowym. Plan miejscowy nie może wprowadzić zmian w zakresie kierunków zagospodarowania i zasad zagospodarowania, a jedynie doprecyzować te zasady i to w taki sposób, aby nie doprowadzić do ich zmiany lub modyfikacji. Studium z założenia ma być aktem elastycznym, który jednak zawiera nieprzekraczalne ramy dla swobody planowania przestrzennego. Studium nie ma, co prawda, mocy aktu powszechnie obowiązującego (nie jest aktem prawa miejscowego), lecz jako akt planistyczny określa politykę przestrzenną gminy i wiąże organy gminy przy sporządzeniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Odnosząc się do najdalej idącego zarzutu skargi – naruszenia, tj. naruszenia art. 28 ust. 1 w zw. z art. 20 ust. 1 i w zw. z art. 9 ust. 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.jedn. Dz.U. z 2015 r, poz. 199) polegającym na kwalifikowanym naruszeniu zapisu Studium w zakresie wprowadzenia w planie miejscowym jedynie funkcji uzupełniających, tj. terenów o symbolach: 1MW - 5 MW, 1MW/U-3MW/U, 1U, 1E, 1G, 1KS, 1KDW-3KDW, 1KDWp, gdzie w Studium na tym obszarze jednostki funkcjonalno-przestrzennej oznaczonej symbolem M określono tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i zagrodowej z funkcją dominującą – zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna. Na stronie 7 Studium Rada Miejska Trzebnicy wyraźnie postanowiła, że „W przypadku wprowadzenia funkcji uzupełniających na obszarze danej jednostki funkcjonalno-przestrzennej powierzchnia terenu zajęta przez funkcje uzupełniającą nie może przekroczyć 30% powierzchni jednostki.” Porównanie zapisów zaskarżonego m.p.z.p. i treści Studium (zarówno w części tekstowej jak i graficznej) wyraźnie wskazuje, że na terenie objętym zaskarżonym planem miejscowym próżno szukać terenu o symbolu M jako terenu dominującego w Studium a objętego podjętą uchwałą. Na terenie objętym zaskarżonym m.p.z.p. brak jest faktycznie terenu o funkcji dominującej (M), natomiast normodawca gminny wbrew swoim wcześniejszym ustaleniom zawartym w Studium wprowadził jedynie same funkcje uzupełniające (za wyjątkiem terenu oznaczonego jako 1KD-G). Oznacza to, że Rada Miejska w Trzebnicy dokonała takiej modyfikacji przeznaczenia opisanego terenu, którą należy uznać za istotną, bowiem w istocie wyeliminowała w m.p.z.p. funkcję podstawową dominującą (M) – tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i zagrodowej z dominującą funkcją zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna.

Należy przy tym podkreślić, że błędnie organ gminy interpretuje, iż zgodność ze Studium w zakresie nie przekroczenia przez funkcje uzupełniającą 30% występuje wówczas, gdy w Studium zsumuje się wszystkie jednostki (M) i funkcje uzupełniające nie przekroczą tych 30%. W ocenie Sądu badając, czy powierzchnia terenu zajęta przez funkcje uzupełniające nie przekracza 30% powierzchni jednostki określonej w Studium, należy mieć na uwadze jedną i konkretną jednostkę funkcjonalno – przestrzenną określoną w Studium, a nie powierzchnię wszystkich jednostek o tej samej funkcji dominującej w skali całej gminy (podobnie w wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 16 lipca 2015, sygn.akt II SA/Wr 258/15).

Bez znaczenia przy tym dla oceny legalności zaskarżonej uchwały jest treść poprzednio obowiązującego m.p.z.p. (uchwała nr XVII/182/08 z dnia 19 czerwca 2008 r.) w zakresie oznaczenia ww. terenu – jak podaje organ gminy - jako tereny usług i zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej.

Przechodząc do oceny zgodności z prawem zaskarżonej uchwały w pozostałym zakresie wskazanym przez organ nadzoru w skardze, należy uznać w całości za słuszne zarówno zarzuty i przedstawioną przez Wojewodę trafną ich argumentację.

Zarówno w § 17 ust. 3 pkt 1 i 2 jak i w § 18 ust. 3 pkt 1 uchwały wprowadzono maksymalną wysokość zabudowy „nie większą niż 12,5 m” a dla terenów 4MW – 5MW „nie większą niż 16 m”, gdy tymczasem postanowienia Studium (na str. 10) określają wysokość budynków mieszkalnych na terenach M w obszarach wiejskich do 10 m. Skoro w Studium nie określono dla tego terenu (M) wysokości zabudowy dla funkcji uzupełniających (MW, MW/U i U) to nie oznacza to, że można poprzez analogię – jak tego chce organ gminy – zastosować zapisy Studium dotyczące wskaźników zagospodarowania i użytkowania terenów oznaczonych symbolami MW i U (str. 12 i 13 studium).

Ponadto w Studium na str. 10 wskazano, że co najmniej 30% powierzchni działki należy urządzić jako pow. terenu biologicznie czynnego. Natomiast w § 17 ust. 4 pkt 4 i w § 18 ust. 4 pkt 4 i 5 m.p.z.p. wprowadzono zapisy o udziale procentowym powierzchni biologicznie czynnej na poziomie 25 % i 5%, co oczywiście nie jest zgodne z ustaleniami Studium.

Podobnie zapisy m.p.z.p. w § 16 ust. 3 pkt 3 odnoszące się do sytuowania miejsc postojowych dla zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej MW i MW/U w ilości 0,5 miejsca postojowego na jedno mieszkanie naruszają ustalenia Studium (str. 11), w którym zapisano, że na każdej działce należy zapewnić miejsca postojowe w ilości 1 stanowisko na 1 mieszkanie.

Z kolei w § 3 pkt 4 lit. d) m.p.z.p. wprowadzono sformułowanie nieostre i niedookreślone w postaci zwrotu „itp.” odnoszącego się do wyłączeń odnośnie treści definicji „nieprzekraczalnej linii zabudowy” zawartej w § 3 pkt 4. Redagowanie normy planowej w sposób niejednoznaczny jest sprzeczne z regułami prawidłowej legislacji a przy tym narusza przepis art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w zw. z § 4 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

Wobec przedstawionych wyżej okoliczności Sąd doszedł do przekonania, że zachodzi konieczność stwierdzenia nieważności kwestionowanej uchwały w całości, ponieważ ustalony zakres naruszeń prawa odnosi się do całości terenu objętego zaskarżoną uchwałą (za wyjątkiem jednostki 1KD-G zajmującej nieznaczną część terenu objętego planem). W tych okolicznościach nie było zasadne pozostawienie samego niewielkiego terenu 1KD-G w ramach uchwalonego planu miejscowego, gdyż jego istnienie w zdecydowanej części jest warunkowane pozostałymi zapisami planu, które z powodu istotnych naruszeń prawa musiały zostać wyeliminowane z obowiązującego porządku prawnego.

Biorąc pod uwagę powyższe, na podstawie art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (j. Tekst w Dz.U. z 2016 r. poz. 718) Sąd orzekł o stwierdzeniu nieważności uchwały w całości. Rozstrzygnięcie w przedmiocie zwrotu kosztów postępowania wydano na podstawie art. 200 tej ustawy.