



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 31 stycznia 2020 r.

Poz. 1221

WYROK NR IV SA/PO 769/19
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W POZNANIU

z dnia 28 listopada 2019 r.

**w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru w rejonie
wsi Brenno, gmina Wijewo**

Na podstawie

Sygn. akt IV SA/Po 769/19

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 28 listopada 2019 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu

w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Józef Maleszewski

Sędzia WSA Tomasz Grossmann

Asesor sądowy WSA Maria Grzymisławska-Cybulska (spr.)

Protokolant sekr. sąd. Agata Żebrowska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 28 listopada 2019 r.

sprawy ze skargi Wojewody Wielkopolskiego

na uchwałę Rady Gminy w Wijewie

z dnia 22 lutego 2019 r. nr V/31/2019

w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru w rejonie wsi Brenno, gmina Wijewo

1. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części obejmującej jej: § 9 ust. 1 pkt 2 oraz § 14 ust. 1 pkt 2 i 5 oraz ust. 4 pkt 5;
2. zasądza od Gminy Wijewo na rzecz skarżącego Wojewody Wielkopolskiego kwotę 480 zł (czterysta osiemdziesiąt złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania.

UZASADNIENIE

Wojewoda Wielkopolski wniósł do sądu administracyjnego skargę na uchwałę nr V/31/2019 Rady Gminy Wijewo z dnia 22 lutego 2019 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru w rejonie wsi Brenno, gmina Wijewo (Dz.Urz. Woj. Wlkp. 2019, poz. 2765 – dalej również jako: „Uchwała”).

Uchwała została zaskarżona w części. Żądaniem skargi objęto stwierdzenie nieważności:

- § 9 ust. 2 uchwały nr V/31/2019 Rady Gminy Wijewo z dnia 22 lutego 2019 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru w rejonie wsi Brenno, gmina Wijewo;

- § 14 ust. 1 pkt 5 uchwały nr V/31/2019 Rady Gminy Wijewo z dnia 22 lutego 2019 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru w rejonie wsi Brenno, gmina Wijewo;

- § 14 ust. 4 pkt 5 uchwały nr V/31/2019 Rady Gminy Wijewo z dnia 22 lutego 2019 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru w rejonie wsi Brenno, gmina Wijewo;

- § 14 ust. 1 pkt 2 uchwały nr V/31/2019 Rady Gminy Wijewo z dnia 22 lutego 2019 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru w rejonie wsi Brenno, gmina Wijewo oraz zasądzenie od strony przeciwnej na rzecz skarżącego kosztów zastępstwa procesowego, według norm przepisanych.

Uzasadniając złożoną skargę Wojewoda wskazał, że zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w planie miejscowym określa się obowiązkowo szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy. W dalszej kolejności wskazano, że w myśl przepisów § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 25 sierpnia 1959 r. w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze (Dz.U. z 1959 r. Nr 52, poz. 315 - dalej jako: „rozporządzenie”) odległość cmentarza od zabudowań mieszkalnych, od zakładów produkujących artykuły żywności, zakładów żywienia zbiorowego bądź zakładów przechowujących artykuły żywności oraz studzien, źródeł i strumieni, służących do czerpania wody do picia i potrzeb gospodarczych, powinna wynosić co najmniej 150 m; odległość może być zmniejszona do 50 m pod warunkiem, że teren w granicach od 50 do 150 m odległości do cmentarza posiada sieć wodociągową i wszystkie budynki korzystające z wody do lej sieci podłączone.

W § 9 ust. 2 Uchwały w zakresie szczególnych warunków zagospodarowania terenów i ograniczeń w ich użytkowaniu, wykluczono lokalizację w obszarze strefy ochrony sanitarnej cmentarza w odległości 50 m nowej zabudowy przeznaczonej na stały pobyt ludzi, oraz usług gastronomii. Następnie w § 14 ust. 1 pkt 5 Uchwały w zakresie strefy sanitarnej cmentarza zabroniono wprowadzenia nowej zabudowy przeznaczonej na stały pobyt ludzi oraz w § 14 ust. 4 pkt 5 Uchwały dla terenów U/7 i U/10 położonych w strefie sanitarnej mularza zabroniono wprowadzenia usług gastronomii.

Wojewoda zwrócił uwagę na fakt, że w rozporządzeniu jest mowa o odległości cmentarza I zabudowań mieszkalnych, od zakładów produkujących artykuły żywności, zakładów żywienia zbiorowego bądź zakładów przechowujących artykuły żywności, a nie od zabudowy przeznaczonej na stały pobyt ludzi i usługi gastronomii.

W dalszej kolejności wskazano, że zgodnie z § 4 pkt 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. 2019 r., poz. 1065), pomieszczenia przeznaczone na pobyt ludzi to pomieszczenia, których przebywanie tych samych osób w ciągu doby trwa dłużej niż 4 godziny. W związku z tym, w ocenie Wojewody, zapisy planu dotyczące stref ochrony od cmentarza należy uznać za niejednoznaczne i utrudniające prawidłowe zastosowanie przepisów rozporządzenia Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 25 sierpnia 1959 r. w sprawie określenia, jakie tereny id względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze. Podkreślono, że biorąc pod uwagę, że przepisy rozporządzenia obowiązują niezależnie od ustaleń planu, a w planie (na rysunku) oznaczono zasięg strefy ochronnej od cmentarza, samo uchybienie polegające na nie przeniesieniu ograniczeń wynikających rozporządzenia do treści planu można uznać za nieistotne naruszenie zasad sporządzania planu. Niemniej - jak wskazano - wprowadzone w planie dodatkowego ograniczenia nie umocowanego przepisach prawa, tj. zakazu wprowadzania nowej zabudowy przeznaczonej na stały pobyt ludzi, w kontekście przeznaczenia terenu pod działalność/zabudowę usługową jest niezrozumiałe i sprzeczne gdyż uniemożliwia zagospodarowanie terenu zgodnie z jego przeznaczeniem.

W następnej kolejności wskazano, że w § 14 ust. 4 Uchwały dla terenów U/1-11 ustalono przeznaczenie podstawowe - teren usług na wydzielonych działkach np. handel, gastronomia, usługi z zakresu turystyki i wypoczynku oraz drobne rzemiosło, a następnie w pkt 6 dla terenu U/3 dopuszczono funkcję hotelarską, sportową oraz przeznaczenie całości terenu pod MNU. Symbolem MNU oznaczono w Uchwale tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej z dopuszczeniem usług. Wojewoda zauważył, że co prawda w § 14 ust. 1 pkt 2 Uchwały dopuszcza się przeznaczenie całego terenu MNU pod usługi, niemniej należy

mieć na uwadze, że parametry zabudowy dla terenu U/3 znacznie różnią się od ustaleń dla terenu MNU m.in. wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej (odpowiednio nie mniej niż 10% albo 30%), powierzchnia zabudowy kubaturowej (odpowiednio nie więcej niż 60% albo 50%). Zatem w Uchwale ustalono faktycznie alternatywne opcje zagospodarowania dla terenów U/3, a co za tym idzie ostateczny wybór parametrów zabudowy pozostawiono uznaniu inwestora.

Wojewoda podkreślił, że zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Z treści tego przepisu wynika obowiązek ustalenia, przejrzystego, nie budzącego wątpliwości przeznaczenia terenu. Z § 3 pkt 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. nr 164, poz. 1587) wynika, że projekt tekstu planu miejscowego powinien zawierać ustalenia, o których mowa w art. 15 ust. 2 i 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, czyli między innymi, niebudzące wątpliwości przeznaczenie, terenów wraz z liniami rozgraniczającymi te tereny.

Zwrócono uwagę, że z punktu widzenia obowiązującego prawa dopuszczalne jest takie określenie w planie miejscowym przeznaczenia terenów, które umożliwi realizację na tym samym terenie zadań; o różnych funkcjach (różnym przeznaczeniu), pod warunkiem, że wzajemnie się one nie wykluczają i nie są ze sobą sprzeczne. Obowiązek określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennej, przeznaczenia terenów oznacza jednak konieczność sprecyzowania sposobu jego przyszłego zagospodarowania i wykorzystania, poprzez takie sformułowania, które jednoznacznie wskazują jaką funkcję ma on pełnić. Przeznaczenie terenu musi być określone w planie w sposób jednoznaczny, nie może pozostawiać podmiotowi innemu niż rada gminy możliwości określenia tego przeznaczenia, gdyż należy to do wyłącznej kompetencji organu stanowiącego gminy. W odpowiedzi na skargę Wójt Gminy Wijewo wniósł o jej uwzględnienie. Organ wskazał, że mając na uwadze treść podniesionych zarzutów, przychylił się do stanowiska sformułowanego w skardze, że zasadne jest stwierdzenie nieważności Uchwały w zaskarżonym zakresie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zważył, co następuje:

Skarga jest zasadna.

1. Skargę na przedmiotową uchwałę nr V/31/2019 Rady Gminy Wijewo z dnia 22 lutego 2019 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru w rejonie wsi Brenno, gmina Wijewo (Dz.Urz. Woj. Wlkp. 2019, poz. 2765) wywiódł w niniejszej sprawie Wojewoda jako organ nadzoru w rozumieniu przepisów Rozdziału 10 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506, z późn. zm.; w skrócie "u.s.g").

2. W świetle art. 91 ust. 1 u.s.g. uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne, przy czym o nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia. Po upływie tego terminu organ nadzoru nie może już we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały (zarządzenia) organu gminy, a jedynie może zaskarżyć taki wadliwy, jego zdaniem, akt do sądu administracyjnego, zgodnie z art. 93 ust. 1 u.s.g. Realizując tę kompetencję, organ nadzoru nie jest skrzepowany jakimkolwiek terminem do wniesienia skargi (zob. np.: wyrok NSA z 15.07.2005 r., II OSK 320/05, ONSAiWSA 2006, nr 1, poz. 7; postanowienie NSA z 29.11.2005 r., I OSK 572/05 – dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>, dalej w skrócie "CBOSA").

3. W rozpoznawanej sprawie Wojewoda Wielkopolski w ustawowym terminie 30 dni od dnia otrzymania Uchwały (01 marca 2019 r.) nie orzekł o jej nieważności, wobec czego władny był zaskarżyć Uchwałę później, w trybie art. 93 u.s.g.

4. Zgodnie z art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2188, z późn. zm.) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności administracji publicznej, przy czym kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Sądy administracyjne, kierując się wspomnianym kryterium legalności, dokonują oceny zgodności treści zaskarżonego aktu oraz procesu jego wydania z normami prawnymi – odpowiednio: ustrojowymi, proceduralnymi i materialnymi – przy czym ocena ta jest dokonywana według stanu prawnego obowiązującego w dniu wydania zaskarżonego aktu. W świetle art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi

(Dz. U. z 2018 r. poz. 1302, z późn. zm.; w skrócie "p.p.s.a.") kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje m.in. orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego. Stosownie do art. 134 § 1 p.p.s.a. sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy, nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną w niej podstawą prawną. Oznacza to, że bierze pod uwagę wszelkie naruszenia prawa, a także wszystkie przepisy, które powinny znaleźć zastosowanie w rozpoznawanej sprawie, niezależnie od żądań i wniosków podniesionych w skardze, w granicach sprawy, wyznaczonych przede wszystkim określonym w skardze przedmiotem zaskarżenia – który może obejmować całość albo tylko część określonego aktu (zob.: J.P. Tarno, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, Warszawa 2011, uw. 1 do art. 134; a także wyroki NSA: z 05.03.2008 r., I OSK 1799/07; z 09.04.2008 r., II GSK 22/08; z 27.10.2010 r., I OSK 73/10 – CBOSA), przy czym reguła ta odnosi się również do zaskarzania planów miejscowych (por. wyrok NSA z 05.06.2014 r., II OSK 117/13, CBOSA) – oraz rodzajem i treścią zaskarżonego aktu.

5. Przedmiotem tak rozumianej kontroli Sądu jest w niniejszej sprawie uchwała nr V/31/2019 Rady Gminy Wijewo z dnia 22 lutego 2019 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru w rejonie wsi Brenno, gmina Wijewo (Dz.Urz. Woj. Wlkp. 2019, poz. 2765 – dalej jako: „Uchwała”) która przez Wojewodę została zaskarżona w części dotyczącej jej § 9 ust. 1 pkt 2 oraz § 14 ust. 1 pkt 2 i 5 oraz ust. 4 pkt 5.

6. Jak wynika z części wstępnej Uchwały, jej podstawę prawną stanowiły przepisy art. 18 ust. 2 pkt 5 u.s.g. oraz art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2018 r. poz. 1945, z późn. zm.; w skrócie "u.p.z.p."). Uchwała została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego z dnia 11 marca 2019 r. (poz. 2765) i weszła w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia (§ 18 Uchwały).

7. Nie ulega wątpliwości, że zaskarżona Uchwała, jako podjęta w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jest aktem prawa miejscowego – zostało to *expressis verbis* przesądzone przez ustawodawcę w art. 14 ust. 8 u.p.z.p. Tym samym bez wątpienia należy ona do kategorii aktów, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a., zaskarżalnych do sądu administracyjnego.

8. Mając wszystko to na uwadze Sąd uznał skargę Wojewody za dopuszczalną i przystąpił do jej merytorycznego rozpoznania, w granicach zaskarżenia oraz własnej kognicji.

9. Ocenę, czy zaskarżony plan miejscowy jest obciążony wadą skutkującą stwierdzeniem jego nieważności przez sąd administracyjny na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., dokonuje się przez pryzmat przesłanek wynikających z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. W myśl tego przepisu istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części.

10. Pojęcie "trybu sporządzania planu miejscowego" (zwanego też potocznie "procedurą planistyczną") – którego zachowanie stanowi przesłankę formalną zgodności m.p.z.p. z przepisami prawa – odnosi się do sekwencji czynności, jakie podejmuje organ w celu doprowadzenia do uchwalenia planu miejscowego, poczynwszy od uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu, a na jego uchwaleniu skończywszy.

11. Pojęcie "zasad sporządzania planu miejscowego" – których przestrzeganie stanowi przesłankę materialną zgodności m.p.z.p. z przepisami prawa – należy wiązać zaś z samym sporządzeniem (opracowaniem) aktu planistycznego, a więc z merytoryczną zawartością tego aktu (część tekstowa, graficzna, załączniki), zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej (por. wyroki NSA: z 25.05.2009 r., II OSK 1778/08; z 11.09.2008 r., II OSK 215/08 – CBOSA).

12. Ponieważ rozpatrywana skarga jest pierwszą wniesioną na przedmiotową Uchwałę, to Sąd był zobligowany z urzędu zbadać prawidłowość całej procedury planistycznej (por. np. wyroki WSA: z 06.10.2011 r., II SA/Kr 38/11; z 24.04.2013 r., IV SA/Po 1153/12; z 18.07.2013 r., II SA/Wr 835/12 – CBOSA). W wyniku tego badania Sąd stwierdził, że zaskarżona Uchwała została uchwalona z zachowaniem procedury określonej w art. 17 u.p.z.p.

13. W okolicznościach badanej sprawy Wojewoda zażądał stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały - w części - odnosząc się zatem do sformułowanych w skardze zarzutów należy wskazać, że zasadnie w ocenie Sądu organ nadzoru zażądał stwierdzenia nieważności § 9 ust. 1 pkt 2 oraz § 14 ust. 1 pkt 5 i ust. 4 pkt 5 Uchwały. Przepis § 9 ust. 1 pkt 2 Uchwały stanowił, że na obszarze objętym planem miejscowym ustala się szczególne warunki zagospodarowania terenów i ograniczeń w ich

użytkowaniu: wyklucza się lokalizację w obszarze strefy ochrony sanitarnej cmentarza w odległości 50 m nowej zabudowy przeznaczonej na stały pobyt ludzi oraz usług gastronomii. Przepis § 14 ust. 1 pkt 5 Uchwały stanowił, że w zakresie strefy sanitarnej cmentarza zabrania się wprowadzania nowej zabudowy przeznaczonej na stały pobyt ludzi. Natomiast § 14 ust. 4 pkt 5 Uchwały stanowił, że dla terenu U/7 i U/10 położonych w strefie sanitarnej cmentarza zabrania się wprowadzenie usług gastronomii.

Zasadnie Wojewoda podniósł, że w opisany powyżej sposób wprowadzono dodatkowe ograniczenia nie umocowane w przepisach prawa (zakaz wprowadzania nowej zabudowy przeznaczonej na pobyt ludzi), a jednocześnie ograniczenia, które utrudniając stosowanie przepisów rozporządzenia Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 25 sierpnia 1959 r. w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze (Dz.U. z 1959 r. Nr 52, poz. 315 - dalej jako: „rozporządzenie”), są jednocześnie sprzeczne z dopuszczonym przeznaczeniem terenu (usługi). Trafnie wskazano też w skardze, że § 3 ust. 1 rozporządzenia stanowi, że odległość cmentarza od zabudowań mieszkalnych, od zakładów produkujących artykuły żywności, zakładów żywienia zbiorowego bądź zakładów przechowujących artykuły żywności oraz studzien, źródeł i strumieni, służących do czerpania wody do picia i potrzeb gospodarczych, powinna wynosić co najmniej 150 m; odległość może być zmniejszona do 50 m pod warunkiem, że teren w granicach od 50 do 150 m odległości do cmentarza posiada sieć wodociągową i wszystkie budynki korzystające z wody do tej sieci podłączone. Tymczasem, w § 9 ust. 1 pkt 2 Uchwały (a nie jak omyłkowo wskazano w skardze, co następnie skorygowano na rozprawie w § 9 ust. 2 – uw. Sądu) wykluczono lokalizację w obszarze strefy ochrony sanitarnej cmentarza w odległości 50 m nowej zabudowy przeznaczonej na stały pobyt ludzi, oraz usług gastronomii. Trafnie zauważył Wojewoda, że zgodnie z § 4 pkt 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. 2019 r., poz. 1065), pomieszczenia przeznaczone na pobyt ludzi to pomieszczenia, których przebywanie tych samych osób w ciągu doby trwa dłużej niż 4 godziny. Należy zauważyć, że wobec przeznaczenia terenu pod działalność usługową (§ 14 ust. 1 pkt 2 Uchwały) wprowadzone ograniczenia uniemożliwiały zagospodarowanie tego terenu zgodnie z jego przeznaczeniem. Jednocześnie przepisy Uchwały skomplikowały prawidłowe stosowanie przepisów rozporządzenia Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 25 sierpnia 1959 r. stanowiąc w istocie niedopuszczalną ich modyfikację. Podkreślić trzeba, że z akt planistycznych nie wynika też, aby uchwalenie tych zakwestionowanych przez Wojewodę przepisów przez Radę Gminy w Wijewie było uzasadnione szczególnymi uwarunkowaniami, wymykającymi się przepisom rozporządzenia Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 25 sierpnia 1959 r. W konsekwencji przepisy § 9 ust. 1 pkt 2 oraz § 14 ust. 1 pkt 5 i ust. 4 pkt 5 Uchwały stanowiły źródło istotnych wątpliwości interpretacyjnych co do tego, w jakiego rodzaju ograniczenia przepisy te w rzeczywistości wprowadzają. Uchybienie to miało istotne znaczenie, w szczególności zważywszy na fakt, że w § 6 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie Zasad techniki prawodawczej (Dz.U. z 2019, poz. 283) formułuje się generalny nakaz takiego redagowania przepisów aktów prawodawczych, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Innymi słowy, każdy przepis winna cechować precyzja, komunikatywność oraz wynikająca z nich adekwatność wypowiedzi do zamiaru prawodawcy (zob. M. Zieliński [w:] S. Wronkowska, M. Zieliński, Komentarz do zasad techniki prawodawczej, Warszawa 2012, s. 38). Postulaty te znajdują niewątpliwie swoje zakorzenienie w wymogach płynących z zasady określoności przepisów prawa, stanowiącej istotny komponent konstytucyjnej zasady prawidłowej legislacji (por. T. Załasiński, Zasady prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2008, s. 181 i n.). Zgodnie z utrwalonym orzecnictwem Trybunału Konstytucyjnego stanowienie przepisów niejasnych i wieloznacznych narusza konstytucyjną zasadę określoności regulacji prawnych wywodzoną z klauzuli demokratycznego państwa prawnego, zawartej w art. 2 Konstytucji (zob. I. Wróblewska, Zasada państwa prawnego w orzecnictwie Trybunału Konstytucyjnego RP, Toruń 2010, s. 75). Dotyczy to także przepisów prawa miejscowego.

Z tej też przyczyny orzeczono nieważności § 9 ust. 1 pkt 2 oraz § 14 ust. 1 pkt 5 oraz ust. 4 pkt 5 Uchwały.

Zasadnie również Wojewoda zarzucił wadliwość § 14 ust. 1 pkt 2 Uchwały, który dopuszczał przeznaczenie całego terenu pod usługi.

W skardze podniesiono, że zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania oraz, że z treści tego przepisu wynika obowiązek ustaleń, przejrzystego, nie budzącego wątpliwości przeznaczenia terenu. Projekt tekstu planu miejscowego powinien zawierać

niebudzące wątpliwości ustalenia co do przeznaczenia terenów. Nie może budzić wątpliwości obowiązek takiego określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennej, przeznaczenia terenów, które nie będzie pozostawiać podmiotowi innemu niż rada gminy możliwości określenia tego przeznaczenia.

Ustosunkowując się do zarzutów skargi należy wskazać, że z treści art. 15 ust 2 pkt 1 u.p.z.p. wynika, że plan miejscowy powinien określać przeznaczenie terenu oraz zawierać linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu. Przepis ten nie zawiera ograniczeń (nakazów, względnie zakazów), co do określenia rodzaju przeznaczenia terenu, gdyż należy to do organu stanowiącego (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 listopada 2011 r., sygn. akt II OSK 1962/11, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 13 grudnia 2006 r., sygn. II OSK 1278/06). Jednakże rolą gminy jest, stosownie do treści art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. - jednoznacznie - określić przeznaczenie terenu oraz wskazać linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu. Zarzut złożonej skargi w tym zakresie oparty został na wskazaniu, że w istocie w okolicznościach badanej sprawy nie doszło do takiego określenia w planie miejscowym przeznaczenia terenów. Z argumentacją skargi należy się zgodzić. Jak wynika, bowiem z treści zaskarżonej Uchwały, niezależnie od jej postanowień w § 14 ust. 1 pkt 2 dopuszczono przeznaczenie całego terenu pod usługi. W konsekwencji zgodzić trzeba się z argumentacją skargi, że w istocie do konkretnego określenia przeznaczenia terenów objętych zaskarżoną Uchwałą, dochodziłoby każdorazowo na skutek działań poszczególnych inwestorów. Tak sformułowany przepis § 14 ust. 1 pkt 2 Uchwały stanowił w istocie przekazanie innym niż rada gminy podmiotom kompetencji w zakresie określenia przeznaczenia terenów objętych zaskarżoną Uchwałą, co należało uznać za istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego.

W tym stanie rzeczy Sąd, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w części, o czym orzekł w pkt. 1 sentencji wyroku.

O kosztach postępowania Sąd orzekł na podstawie art. 200 i art. 205 § 2 ww. ustawy zasądzając na rzecz Wojewody Wielkopolskiego od Gminy Wijewo zwrot kosztów postępowania w kwocie stanowiącej równowartość wynagrodzenia reprezentującego skarżącego pełnomocnika (480 zł) ustalonego na podstawie § 14 ust. 1 pkt 1 lit. c. rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz. U. z 2018 r. poz. 265).

Przewodniczący Sędzia WSA
(-) Józef Maleszewski

Sędzia WSA
(-) Tomasz Grossmann

Asesor sądowy WSA
(-) Maria Grzymisławska-Cybulska (spr.)