



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 10 września 2013 r.

Poz. 4948

WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 230/13
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 24 maja 2013 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:
Sędziowie:

Sędzia WSA Ireneusz Dukiel (spr.)
Sędzia WSA Władysław Kulon
Sędzia WSA Anna Siedlecka

Protokolant:

Asystent sędziego Łukasz Cieślak

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 16 maja 2013 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Miejskiej w Głogowie

z dnia 20 listopada 2012 r., Nr XXXVI/225/12,

w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego osiedli „Żarków- Piastów Śląskich (jednostka D)” w Głogowie

I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości;

II. orzeka, że zaskarżona uchwała nie może być wykonana;

III. zasądza od Gminy Głogów na rzecz strony skarżącej kwotę 240,00 zł (słownie: dwieście czterdzieści złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Głogowie zaskarżoną uchwałą Nr XXXVI/225/12 z dnia 20 listopada 2012 r. uchwaliła zmianę miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego osiedli mieszkaniowych Żarków - Piastów Śląskich (jednostka D) w Głogowie.

Wojewoda Dolnośląski, jako organ nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego, w skardze na powyższą uchwałę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, zakwestionował:

1) § 13 ust. 1 pkt 3 i ust. 6 pkt 4 we fragmencie „na warunkach określonych przez właściciela sieci”, ust. 1 pkt 5 we fragmencie „wymagają uzyskania warunków technicznych od właściwych dysponentów sieci”, zarzucając naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 10 w zw. z art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003 r., Nr 164, poz. 1587 ze zm., zwanej dalej także u.p.z.p.) w zw. z § 4 pkt 9 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 ze zm., zwanego także r.M.I.) oraz § 115 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2002 r. Nr 100 poz. 908);

2) § 16 pkt 2 lit a, § 17 zarzucając podjęcie z istotnym naruszeniem art. 20 ust. 1, art. 15 ust. 1 i 2 pkt 6 w związku z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. w zw. z § 4 pkt 8 r.M.I;

3) § 18 i § 19 z powodu istotnego naruszenia art. 20 ust. 1, art. 15 ust. 1 i 2 pkt 6 w zw. z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. w zw. z § 4 pkt 6 r.M.I.

Skarżący organ nadzoru wniósł o stwierdzenie nieważności wskazanych przepisów uchwały oraz o zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

W uzasadnieniu skargi organ nadzoru podniósł, że w toku badania legalności kwestionowanej uchwały dokonał analizy porównawczej jej treści ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Głogowa, zatwierdzonym uchwałą nr XLVIII/390/2010 z 25 maja 2010 r. (zwane dalej także studium). W wyniku tego postępowania stwierdził, że w § 16 pkt 2 lit. a uchwały, umiejscowionym w rozdziale dotyczącym szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, powierzchnię minimalną nowo widzianej działki dla terenów 11.1 MN ustala na min. 200 m², natomiast w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Głogowa w zabudowie mieszkaniowej jednorodzinnej przewiduje się wielkość minimalną ustaloną na 350 m² (strona 115 tekstu studium). Z kolei w § 18 ust. 3 pkt 3 uchwały Rada określiła maksymalną intensywność zabudowy dla terenu 22.2 MW na 4,2 a w § 19 ust. 3 pkt 5 uchwały dla terenu 11.2.MW/U maksymalną intensywność zabudowy określono na 2,5. Studium zaś maksymalną intensywność zabudowy dla tych terenów określa na 0,95 (strona 115 tekstu studium).

Kwestionując powyższe przepisy i jednocześnie odnosząc się do uzyskanych w toku postępowania nadzorczego wyjaśnień Prezydenta Miasta Głogowa organ nadzoru wskazał, że studium jest ogólnym kierunkiem realizacji polityki przestrzennej i należy rozumieć je, jako wskazówkę w realizacji dalszych ustaleń studium. Tym samym, użyte w studium sformułowanie „zaleca”, rozumiane jako wskazówka, nie może być interpretowane na tyle szeroko, że pozwalałoby na tworzenie różnic między treścią studium, a treścią planu miejscowego. Te dwa akty planistyczne powinny być ze sobą spójne, przy założeniu, iż studium rada gminy podejmuje w celu określenia polityki przestrzennej gminy, w tym lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego (art. 9 ust. 1 u.p.z.p.), a miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego gminy podejmuje w celu ustalenia przeznaczenia terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy (art. 14 ust. 1 u.p.z.p.). Tak więc miejscowy plan ma uszczegóławiać zapisy studium. Jednakże nie oznacza to, że może wprowadzać zapisy niezgodne z treścią studium. Dlatego też według organu nadzoru wynikająca z § 16 pkt 2 lit. a uchwały regulacja, zgodnie z którą powierzchnia działki dla terenów 11.1 MN nie może być mniejsza niż 200 m² nie jest uszczegółowieniem regulacji studium, określającym dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej minimalną wielkość działek na 350 m². W ocenie organu nadzoru w § 16 pkt 2 lit a uchwały Rada określiła powierzchnię działki dla terenu 11.1 MN poniżej minimalnej wielkości określonej w studium. Skutkuje to niezgodnością pomiędzy treścią planu miejscowego, a treścią studium.

Nie do przyjęcia autor skargi potraktował także wyjaśnienia Prezydenta w zakresie przyjętych w uchwale wskaźników intensywności zabudowy dla terenów 22.2.MW i 11.2.MW/U, według którego plan ustala normy dla działek budowlanych, zaś studium odnosi się do terenów. Zdaniem organu nadzoru miejscowy plan w zakresie regulacji § 18 ust. 3 pkt 3 uchwały, określającego wskaźnik maksymalnej intensywności zabudowy dla terenu 22.2 MW na 4,2 oraz § 19 ust. 3 pkt 5 uchwały, określającego dla terenu 11.2.MW/U wskaźnik maksymalnej intensywności zabudowy na 2,5 niezgodny jest z treścią studium przewidującego maksymalną intensywność zabudowy dla tych terenów na 0,95 (str. 115 tekstu studium). Organ nadzoru podniósł w tym zakresie, że zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej. Wskaźniki maksymalnej i minimalnej intensywności zabudowy określa się więc jedynie dla działek budowlanych a nie dla terenów. Zgodnie natomiast z § 4 pkt 6 r.M.I. przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny zawierać w szczególności: określenie linii zabudowy, wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu, w tym udziału powierzchni biologicznie czynnej, a także gabarytów i wysokości projektowanej zabudowy oraz geometrii dachu.

Według Wojewody tylko łączne wskazanie w planie wszystkich powyższych elementów może zostać uznane za spełnienie wymogu określenia w planie parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu (art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p.). Dlatego też w ocenie organu nadzoru, w rezultacie stwierdzenia niezgodności § 18 ust. 3 pkt 3 w zakresie: „maksymalna 4,2” i § 19 ust. 3 pkt 6 we fragmencie: „maksymalna 2,5” uchwały, regulacja dotycząca zasad zagospodarowania terenów oznaczonych w planie symbolem 22.2 MW i 11.2.MW/U będzie niekompletna. Brak określenia maksymalnego wskaźnika intensywności zabudowy spowoduje naruszenie art. 15 ust. 2 u.p.z.p., określającego obligatoryjne elementy planu miejscowego.

Uwzględniając przedstawioną argumentację Wojewoda uznał za zasadne żądanie stwierdzenia nieważności § 18 i § 19 uchwały w całości z powodu istotnego naruszenia art. 28 ust. 1 u.p.z.p. w zw. z art. 20 ust. 1, art. 15 ust. 1 i 2 pkt 6 u.p.z.p. w zw. z § 4 pkt 6 r.M.I. Podobną argumentację odniósł także do § 16 pkt 2 lit. a uchwały, określającego element scalania, tj. minimalną powierzchnię działki dla terenu 11.1 MN. Według organu nadzoru w skutek istotnych naruszeń w treści tego przepisu, teren 11.1 MN, określony w § 17 uchwały nie będzie posiadał kompletnych regulacji w zakresie szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości. Zgodnie z r.M.I. przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego ustalenia dotyczące szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości powinny zawierać określenie parametrów działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości, w szczególności minimalnych lub maksymalnych szerokości frontów działek, ich powierzchni oraz określenie kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego (§ 4 pkt 8 rozporządzenia). Brak określenia minimalnej powierzchni działek dla terenu 11.1 MN spowoduje naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy, czyli obligatoryjnego elementu planu miejscowego. Brak będzie szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym tj. terenu 11.1 MN. Wobec powyższego w przekonaniu Wojewody zasadny jest wniosek o stwierdzenie nieważności nie tylko zapisu § 16 pkt 2 lit. a uchwały, ale i całego § 17, określającego ustalenia dla terenu 11.1 MN.

Uzasadniając zarzut skargi dotyczący § 13 ust. 1 pkt 3, ust. 6 pkt 4 uchwały we fragmencie „na warunkach określonych przez właściciela sieci” oraz ust. 1 pkt 5 we fragmencie „wymagają uzyskania warunków technicznych od właściwych dysponentów sieci”, organ nadzoru podniósł, że w mocą tych przepisów Rada uzależniła możliwość dokonania określonych czynności -przebudowa sieci uzbrojenia terenu kolidującej z planowanym zainwestowaniem, wszystkie inwestycje i zmiany w zakresie zaopatrzenia w ciepło, wodę, gaz, energię elektryczną odprowadzenie ścieków, wód opadowych oraz lokalizacji innych urządzeń technicznych na terenach określonych w § 1 uchwały, przebudowa przewodów ciepłowniczych kolidujących z zabudową wyznaczoną planem- od uzgodnienia z dysponentem sieci lub określenia warunków przez właściciela sieci. Przepisy te zamieszczono wśród zasad dotyczących obsługi w zakresie infrastruktury technicznej i komunikacji w ramach postanowień uchwały mających zastosowanie do całego obszaru objętego planem (o ile przepisy działu II uchwały nie mówią inaczej).

Zdaniem organu nadzoru wskazane uregulowanie uchwały wykracza poza przyznaną kompetencję do określenia w miejscowym planie zasad dotyczących modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej wyrażoną w art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. Zakres przedmiotowy

i granice tej kompetencji skonkretyzowano w § 4 pkt 9 r.M.I, zgodnie z którym wspomniane zasady powinny zawierać: a) określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych, b) określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym, c) 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.

Rada Miejska w Głogowie w odpowiedzi na skargę wniosła oddalenie skargi w zakresie § 16 pkt 2 lit. a, §17, §18 i §19, w pozostałej części ją uznając.

Odnosząc się do postawionego w skardze zarzutu dotyczącego § 16 pkt 2 lit. a oraz § 17 uchwały, zawierającego ustalenia dla terenu 11.1.MN, skarżony organ przyjął, że dla prawidłowej oceny tego zarzutu wymaga wyjaśnienia kwestia dotycząca tego, czy forma zapisu studium określającego wielkość działek, ma charakter „normy stanowiącej” (samoograniczającej) dla planu miejscowego w świetle art. 9 ust. 4 u.p.z.p. i - w związku z tym - w jakim stopniu studium „wiąże” organ sporządzający plan miejscowy w kwestii dotyczącej minimalnej powierzchni działek pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną. Autor odpowiedzi na skargę wskazał, że rada gminy uchwalając określonej treści studium sama decyduje o zakresie (szczegółowości) związania, o jakim mowa w art. 9 ust. 4 u.p.z.p. Zakres i sposób tego związania uzależniony jest od ustaleń zawartych w studium, które - zgodnie z wolą rady - określa granice swobody, którymi związany jest organ na etapie sporządzania planu miejscowego. W badanym przypadku znajdująca się w studium regulacja dotycząca powierzchni działek brzmi (str. 115 tekstu): „Dla zabudowy jednorodzinnej, zagrodowej, rezydencjonalnej zaleca się przyjąć następujące wielkości działek: - zabudowa szeregowa - 350-500 m², (...)”. Według skarżonego organu użyte w studium sformułowanie „zaleca się” nie „określa” (stanowi), jak twierdzi organ nadzoru, a jedynie zaleca (proponuje) graniczne wielkości działek dla różnych rodzajów zabudowy jednorodzinnej. Postulatywny charakter zapisu powoduje, że stopień związania planu przez studium jest w tym zakresie znikomy, ponadto tak ustalona w § 16 pkt 2 lit. a planu minimalna powierzchnia działki nie wyklucza możliwości realizacji zabudowy jednorodzinnej szeregowej na działkach, o wielkościach zaproponowanych w studium. Zgodnie z art. 9 ust. 1 u.p.z.p. to studium wyznacza politykę przestrzenną gminy i jeżeli Rada Miejska chciałaby w nim narzucić planom miejscowym wielkości działek, wprowadziłaby zapisy „ustalające” a nie „zalecające” wielkość ich powierzchni. Dlatego też skarżony organ nie zgodził się z tezą przedstawioną w skardze, że „plan wprowadza zapisy niezgodne z treścią studium”, bowiem mieszczą się one w granicach swobody, jaką studium pozostawia organowi sporządzającemu plan. W świetle przedstawionej argumentacji Rada uznała, że wniosek skarżący dotyczący stwierdzenia nieważności § 16 pkt 2 lit. a i w konsekwencji § 17 uchwały nie jest uzasadniony.

W zakresie zarzutu dotyczącego regulacji miejscowego planu dla terenów 22.2.MW i 11.2.MW/U Rada podniosła, że w art. 10 ust. 2 pkt 2 u.p.z.p., ustalającym zawartość studium nie określa się, o jakie wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów chodzi, nie ma ich również określonych w r.M.I. Mowa jest w nich jedynie o „kierunkach i wskaźnikach dotyczących zagospodarowania i użytkowania terenów” (u.p.z.p.) oraz „minimalnych i maksymalnych parametrach i wskaźnikach urbanistycznych” (§ 6 pkt 2 r.M.I.). Według Rady, nie ma więc wątpliwości, że teza skarżącego, odniesiona do studium, że „wskaźniki maksymalnej i minimalnej intensywności zabudowy określa się jedynie dla działek budowlanych a nie terenów” nie znajduje w przepisach jednoznacznego uzasadnienia. W ustaleniach studium tereny mieszkaniowe, oznaczone symbolem M, w których zawiera się część terenu, oznaczonego w planie miejscowym symbolem 22.2.MW, definiuje się jako „Tereny zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej, jednorodzinnej (szeregowej, bliźniaczej, wolnostojącej) brutto, wraz z zabudową gospodarczą, garażami, obiektami usługowymi (w tym usługi podstawowe), niezbędnymi urządzeniami infrastruktury technicznej, drogami dojazdowymi, placami manewrowymi, zielenią urządzoną.” (str.116 studium). Natomiast tereny, oznaczone w studium symbolem MU, w których zawiera się teren, oznaczony w planie miejscowym symbolem 11.2.MW/U i część terenu 22.2.MW, definiuje się jako „Tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, wielorodzinnej i usługowej brutto, wraz z zabudową gospodarczą, oraz niewielkimi obiektami produkcji nieuciążliwej związanymi z prowadzoną na miejscu działalnością gospodarczą oraz niezbędnymi urządzeniami infrastruktury technicznej, drogami dojazdowymi, placami manewrowymi, zielenią urządzoną (w tym ogrody i sady).” (str. 116-117 studium).

Według skarżonego organu, studium określa zatem granice terenów mieszkaniowych i mieszkaniowo-usługowych brutto, tj. terenów, zawierających - poza działkami zabudowanymi budynkami mieszkalnymi

bądź mieszkalno-usługowymi - wszystkie inne elementy zagospodarowania, niezbędne do ich prawidłowego funkcjonowania. I dla takich właśnie terenów „brutto” przyjęte są w studium wskaźniki intensywności zabudowy, które mają dla nich charakter wartości uśrednionych, odniesionych do terenu a nie działki, możliwych do uszczegółowienia w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego na podstawie analiz urbanistycznych, stosownie do wyznaczonych w planie granic terenów i lokalnych warunków ich zagospodarowania. W ocenie Rady, nie są to wskaźniki tożsame z tymi, o których mówi organ nadzoru, przytaczając zawartą w art. 15 ust 2 pkt 6 u.p.z.p. definicję maksymalnej i minimalnej intensywności zabudowy, jako wskaźnika powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej. Gdyby ustawodawca chciał przyjąć wskaźniki odniesione do „terenu” jako tożsame ze wskaźnikami odniesionymi do „działki budowlanej”, stosowna definicja pojęcia „intensywności zabudowy” znalazłaby się w słowniczku u.p.z.p. a nie w przepisie szczegółowym dla planów miejscowych.

Powyższe zdaniem, Rady, znajduje również uzasadnienie w fakcie, że studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego jest aktem o charakterze ogólnym, gdyż wyznacza podstawowy zarys, czy kierunki zagospodarowania przestrzennego gminy, natomiast uszczegółowienie zasad zagospodarowania terenów następuje w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Studium pełni przez to też funkcję koordynującą ustalenia przyszłych planów miejscowych. Postanowienia studium dotyczące zagospodarowania terenów gminy powinny wyznaczać konkretne dyrektywy na przyszłość, jednakże nie mogą regulować kwestii szczegółowych zastrzeżonych przez ustawodawcę dla miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W świetle powyższego, zdaniem organu sporządzającego plan, zaskarżone przez organ nadzoru regulacje zawarte w § 18 ust. 3 pkt 3 w zakresie zapisu „maksymalna 4,2” i § 19 ust. 3 pkt 6 we fragmencie „maksymalna 2,5” uchwały nie noszą znamion sprzeczności z ustaleniami studium, a tym samym nie występują przesłanki do stwierdzenia w całości nieważności § 18 i § 19 uchwały.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Wyjaśniając przesłanki podjętego rozstrzygnięcia, na wstępie należy podkreślić, że 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 ze zm.), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości m.in. poprzez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem (jeżeli ustawy nie stanowią inaczej). Zakres kontroli administracji publicznej w myśl art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t. jedn. Dz.U. z 2012 r. poz. 270 ze zm., dalej jako u.p.s.a. obejmuje również orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej. Zgodnie z art. 147 § 1 u.p.s.a. sąd uwzględniając skargę na akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 u.p.s.a., stwierdza nieważność tego aktu w całości lub w części albo stwierdza, że został wydany z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególnie wyłącza stwierdzenie jego nieważności.

Z treści skargi wynika, że w sprawie wiążącym sąd przedmiotem zaskarżenia jest uchwała Rady Miejskiej w Głogowie Nr XXXVI/225/12 z dnia 20 listopada 2012 r., zmieniająca miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego osiedli mieszkaniowych Żarków - Piastów Śląskich (jednostka D) w Głogowie w zakresie wskazanym w punkcie 1 skargi, tj. dotyczącym stwierdzenia nieważności: § 13 ust. 1 pkt 3 i ust. 6 pkt 4 we fragmencie „na warunkach określonych przez właściciela sieci”, ust. 1 pkt 5 we fragmencie „wymagają uzyskania warunków technicznych od właściwych dysponentów sieci”, § 16 pkt 2 lit. a, § 17 oraz § 18 i § 19.

W tym miejscu wymaga podkreślenia brak wiążącego charakteru podniesionych w skardze wniosków i zarzutów skargi oraz powołanej podstawy prawnej. Oznacza to m.in., że sąd może orzec odmiennie od wniosków skargi i niezależnie od oceny trafności podnoszonych zarzutów (vide: wyrok NSA z dnia 13 grudnia 2006 r., sygn.. akt II OSK 1278/06).

Zgodnie z treścią art. 28 ust. 1 u.p.z.p. podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części stanowi naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie. W doktrynie zasadnie przyjmuje się, że zasady sporządzania planu miejscowego, o jakich mowa w tym przepisie należy rozumieć jako wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy dotyczące m.in. zawartych w akcie planistycznym ustaleń. W przypadku naruszenia zasad sporządzania planu ustawodawca nie wymaga, aby przedmiotowe naruszenie miało charakter istotny, co oznacza, że każde naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego skutkować będzie stwierdzeniem nieważności

uchwały rady gminy w całości lub w części (zob.: Z. Niewiadomski (red.): Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, Warszawa 2004, s. 253-254).

Kierując się wskazanymi powyżej kryteriami, w ocenie Sądu zasadne jest stanowisko skarżącego organu nadzoru wskazujące na brak zgodności w zakresie intensywności zabudowy pomiędzy ustaleniami studium gminnego a ustaleniami zaskarżonego planu miejscowego dla obszarów oznaczonych w planie jako 22.2.MW/U i 11.2.MW/U (§ 18 ust. 3 pkt 3 i § 19 ust. 3 pkt 6 uchwały).

Zgodnie z art. 9 ust. 4 u.p.z.p., ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. W orzecznictwie podkreśla się, że uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego następuje po stwierdzeniu jego zgodności z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy w myśl wymogu zawartego w art. 9 ust. 4 u.p.z.p., przy czym owa zgodność planu ze studium nie może być rozumiana ogólnie i nie może oznaczać wyłącznie spójności rozwiązań ze studium. Plan winien być nie tylko spójny ale i zgodny z ustaleniami studium (wyrok NSA z dnia 14 czerwca 2007 r., sygn. akt II OSK 359/07), co oznacza, że zapisy planu nie mogą doprowadzić do modyfikacji kierunków zagospodarowania przewidzianego w studium lub też tego zagospodarowania wykluczyć (wyrok WSA w Gliwicach z dnia 11 lutego 2008 r., sygn. akt II SA/Gl 817/06), a uchybienie zasadzie, iż ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych musi prowadzić do eliminacji z obrotu prawnego uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 1 sierpnia 2008 r., sygn. akt II SA/Wr 430/05). Niewątpliwie zasadne jest również stanowisko prezentowane w doktrynie i orzecznictwie, że studium jest aktem kierunkowym wskazującym jedynie na kierunki zagospodarowania przestrzennego o dużym stopniu ogólności i zgodność planu ze studium nie oznacza bezrefleksyjnego powielenia postanowień studium w projekcie planu, gdyż studium wiąże organ planistyczny co do ogólnych wytycznych, założeń polityki przestrzennej gminy i właśnie w tym kontekście postanowienia planu muszą być zgodne z założeniami studium. Jednakże stanowisko powyższe może mieć zastosowanie tylko w takim zakresie, w jakim ustalenia studium w istocie zawierają ogóle wytyczne i założenia polityki przestrzennej gminy.

Taka sytuacja w rozpatrywanym w tym miejscu przypadku nie ma jednak miejsca. Powyższa konstatacja wynika z użytego w studium gminnym sformułowania określającego intensywność zabudowy. Regulacja ta brzmi w sposób następujący (str. 115 studium): „Dla zabudowy wielorodzinnej intensywność zabudowy nie może przekroczyć następujących wartości: 0,85 przy średniej ważonej liczbie kondygnacji 3,1-40, 0,95 przy średniej ważonej liczbie kondygnacji (...). W przeciwieństwie więc do poniżej omówionego zarzutu skargi dotyczącego minimalnej powierzchni działki, przedstawiona regulacja studium ma charakter wiążący (normy stanowiącej) dla planu miejscowego w świetle art. 9 ust. 4 u.p.z.p. Stąd też w sytuacji, gdy studium przewiduje dla obszaru oznaczonego w planie symbolem 22.2.MW i 11.2.MW/U maksymalną intensywność zabudowy na poziomie 0,95, nie może być uznana za zgodne z tym postanowieniem regulacja planu miejscowego dla tego terenu w zakresie § 18 ust. 3 pkt 3, określającego wskaźnik maksymalnej intensywności zabudowy na poziomie 4,2 oraz § 19 ust. 3 pkt 5, określającego ten wskaźnik na poziomie 2,5. Zgadając się co do zasady ze skarżonym organem, że zasadniczo ustalenia studium mają charakter generalny, kierunkowy i są uszczegóławiane w planie zagospodarowania przestrzennego, niemniej jednak z przytoczonej treści studium wyraźnie wynika, że w zakresie dotyczącym wskaźnika intensywności zabudowy regulacja tam zawarta nie ma formy zaleceń, czy też wskazówek, ale ma charakter wiążący dla planu. W tym przypadku Rada w studium dokonała swoistego samoograniczenia w zakresie zasad zagospodarowania określonych obszarów. W pełni należy natomiast podzielić stanowisko organu nadzoru wskazującego, że określana na podstawie art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. obowiązkowa maksymalna i minimalna intensywność zabudowy winna być rozumiana, jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej. Wskaźnik ten określany jest więc dla działek budowlanych a nie terenów. Rację ma także organ nadzoru przyjmując, że konsekwencją niezgodności § 18 ust. 3 pkt 3 w zakresie fragmentu „maksymalna 4,2” i § 19 ust. 3 pkt 6 we fragmencie „maksymalna 2,5” uchwały, regulacja dotycząca zasad zagospodarowania terenów oznaczonych w planie symbolem 22.2.MW i 11.2.MW/U będzie niekompletna. Brak określenia maksymalnego wskaźnika intensywności zabudowy pociąga za sobą naruszenie art. 15 ust. 2 u.p.z.p., określającego obligatoryjne elementy planu miejscowego. Konsekwencja powyższej wadliwości rozciąga się więc na cały § 18 i § 19 uchwały.

Skład orzekający w niniejszej sprawie nie podzielił natomiast stanowiska organu nadzoru w zakresie nieważności § 16 pkt 2 lit. a i § 17 uchwały z powodu naruszenia art. 10 ust. 1, art. 15 ust. 1 i 2 pkt 6 w zw. z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. W tym przypadku badając legalność zaskarżonego przepisu z postanowieniami

studium przyjdzie zauważyć, że w studium regulacja dotycząca minimalnej powierzchni działki brzmi (str. 115 tekstu): „Dla zabudowy jednorodzinnej, zagrodowej, rezydencjonalnej zaleca się przyjęcie następujące wielkości działek: (...)”. W rozpatrywanym w tym miejscu przypadku użyte tu sformułowanie „zaleca się” nie ogranicza Rady w treści planu miejscowego, lecz jedynie proponuje (sugeruje) graniczne wielkości działek dla różnych rodzajów zabudowy jednorodzinnej. W pełni więc należy podzielić w tym zakresie stanowisko wyrażone w odpowiedzi na skargę, że postulatywny charakter tej regulacji powoduje, że stopień związania planu miejscowego przez studium jest w tym zakresie znikomy, w przeciwieństwie chociażby do wskazanej wyżej regulacji odnoszącej się do intensywności zabudowy.

Wobec uznania w odpowiedzi na skargę zarzutów organu nadzoru dotyczących niezgodności § 13 ust. 1 pkt 3 i ust. 6 pkt 4 we fragmencie „na warunkach określonych przez właściciela sieci”, ust. 1 pkt 5 we fragmencie „wymagają uzyskania warunków technicznych od właściwych dysponentów sieci” z postanowieniami art. 15 ust. 2 pkt 10 w zw. z art. 28 u.p.z.p. w zw. z § 4 pkt 9 r.M.I, która to niezgodność polega na wkroczeniu przez Radę poza przyznaną jej kompetencję do określenia w miejscowym planie zasad dotyczących modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej wyrażoną w art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p., przyjdzie w tym miejscu ograniczyć się do przedstawienia motywów, dla których Sąd nie stwierdził nieważności wskazanych fragmentów planu lecz objął klauzulą nieważności całe wskazane w tym miejscu przepisy, co w połączeniu z uwzględnieniem wcześniej przedstawionego zarzutu doprowadziło do stwierdzenia nieważności całości zaskarżonej uchwały.

Przyjdzie zatem wyjaśnić, że wprawdzie w przypadku § 13 ust. 1 pkt 3 i pkt 5 oraz ust. 6 pkt 4 uchwały stwierdzeniu nieważności podlegać miały tylko wskazane w skardze fragmenty, niemniej jednak stwierdzenie nieważności tylko tych fragmentów powodowałoby pozbawienie logicznego sensu, a co z tym idzie, możliwości wykonania, pozostałej regulacji § 13. Z tych względów w ocenie Sądu, zasadnym okazało się stwierdzenie nieważności całości § 13 uchwały.

W opisanej sytuacji, skoro zaskarżona uchwała jest sprzeczna z prawem, gdyż jak wyżej wskazano w § 18 i § 19 narusza zasady sporządzania planu miejscowego poprzez ukształtowanie ustaleń planistycznych niezgodnie z treścią studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, a także uwzględniając, że kwestionowana uchwała dotyczy zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego odnoszącego się do stosunkowo niewielkiego obszaru (w przeważającej części jest to właśnie teren 11.2.MW/U i 22.2.MW), stąd też w ocenie Sądu, nie budzi wątpliwości okoliczność, że ustalenia planistyczne, które pozostałyby w mocy w przypadku stwierdzenia nieważności tylko § 13, § 18 i § 19 uchwały, nie mogłyby prawidłowo funkcjonować w wadliwie ukształtowanej w ten sposób treści uchwały. Dlatego też, wobec tak daleko idącej dezintegracji przepisów uchwały, czyniącym zmianę miejscowego planu nieczytelną i niekompletną zasadnym było stwierdzenie nieważności całości zaskarżonej uchwały, o czym orzeczono na podstawie art. 28 ust. 1 u.p.z.p. w zw. z art. 147 § 1 p.p.s.a.

Konsekwencją uwzględnienia skargi było stwierdzenie na podstawie art. 152 u.p.p.s.a., że zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu do dnia uprawomocnienia się niniejszego wyroku. O kosztach postępowania orzeczono na podstawie przepisu art. 200 u.p.p.s.a.