



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 10 września 2013 r.

Poz. 4951

WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 277/13 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 11 czerwca 2013 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędzia NSA Andrzej Wawrzyniak

Sędziowie:

Sędzia NSA Halina Kremis

Sędzia WSA Anna Siedlecka (sprawozdawca)

Protokolant:

Asystent sędziego Łukasz Cieślak

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 11 czerwca 2013 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Miejskiej w Polanicy-Zdroju

z dnia 29 stycznia 2013 r. nr XXXI/193/2013

w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego MPZP CENTRUM I

I. stwierdza nieważność § 3 ust. 3 zaskarżonej uchwały oraz załącznika graficznego do zaskarżonej uchwały w części określającej przeznaczenie terenów oznaczonych symbolem US.2.01 i US.2.02;

II. stwierdza, że zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu w zakresie określonym w pkt I;

III. zasądza od Gminy Polanica-Zdrój na rzecz strony skarżącej kwotę 240 zł (słownie: dwieście czterdzieści złotych) z tytułu zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie

Zaskarżoną uchwałą z dnia 29 stycznia 2013 r. nr XXXI/193/2013 Rada Miejska w Polanicy-Zdroju uchwaliła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego MPZP CENTRUM I. Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142 poz. 1591 z późn. zm.), art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r., poz. 647) oraz w nawiązaniu do uchwały Nr XLVII/271/2010 Rady Miejskiej w Polanicy-Zdroju z dnia 30 września 2010 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego MPZP CENTRUM I, po stwierdzeniu zgodności projektu planu miejscowego z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Polanica-Zdrój, uchwalonego uchwałą Nr XLVIII/337/2006 z dnia 24 października 2006 r.

W rozdziale I uchwały przyjęto przepisy ogólne, w rozdziale II ustalono zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego oraz zabudowy – przeznaczenie terenów, w rozdziale III zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji, a w rozdziale IV przyjęto zasady ochrony środowiska, przyrody, krajobrazu i dziedzictwa kulturowego oraz zabytków, a także dóbr kultury współczesnej, natomiast w rozdziale V wprowadzono szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym, a w rozdziale VI zawarto pozostałe ustalenia planu miejscowego.

Skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu na opisaną uchwałę wniósł Wojewoda Dolnośląski działający jako organ nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego. Wojewoda zaskarżył § 3 ust. 3 oraz załącznik graficzny w części określającej przeznaczenie terenów US.2.01 i US.2.02 uchwały zarzucając Radzie Miejskiej w Polanicy-Zdroju podjęcie skarżonych fragmentów uchwały z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 6 w związku z art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Skarżący wniósł o stwierdzenie nieważności § 3 ust. 3 oraz załącznika graficznego w części określającej przeznaczenie terenów US.2.01 i US.2.02 wskazanej uchwały oraz o zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

Uzasadniając skargę wojewoda stwierdził, że w § 3 ust. 3 pkt 3 lit. a, c i d uchwały rada zapisała: zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu:

a) w zakresie zabudowy: maksymalna powierzchnia zabudowy w stosunku do powierzchni działki - jak dotychczas,

b) w zakresie parametrów elewacji - jak dotychczas,

b) w zakresie parametrów dachów - jak dotychczas.

Zdaniem organu nadzoru zacytowane przepisy wskazujące, że dla terenów objętych granicami planu (tereny oznaczone na rysunku planu symbolami US.2.01 i US.2.02) obowiązują jakieś ustalenia dotychczasowe (bliżej nieokreślone) w zakresie wskaźnika maksymalnej powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki oraz parametrów dachów i elewacji stanowi przekroczenie upoważnienia ustawowego. Zgodnie z art. 14 ust. 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego. W świetle art. 94 Konstytucji RP akty prawa miejscowego podejmowane są w oparciu o wyraźne upoważnienie ustawowe. Należy przy tym zaznaczyć, że zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 138 poz. 870.) do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, w stosunku do których podjęto uchwałę o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany planu lub studium, a postępowanie nie zostało zakończone do dnia wejścia w życie ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe. Zaskarżona uchwała jest właśnie takim planem miejscowym.

W ocenie organu nadzoru przepis art. 15 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, nie upoważnia rady do wskazywania, że dla części terenu objętego granicami planu obowiązują jakieś ustalenia dotychczasowe (tym bardziej jeśli w uchwale nie są one nawet precyzyjnie wskazane). Zgodnie z treścią art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wójt, (burmistrz albo prezydent miasta) sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie

z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem. Ponadto ustawa w treści art. 15 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wskazuje elementy obligatoryjne, które powinny zostać uregulowane w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Należą do nich między innymi: parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym linie zabudowy, gabaryty obiektów i wskaźniki intensywności zabudowy (art. 15 pkt 6 w brzmieniu obowiązującym przed wejściem w życie ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami). Oznacza to, że rada gminy jest zobowiązana zamieścić w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego wyżej wskazane regulacje, o ile oczywiście wymaga tego dany stan faktyczny.

W ocenie skarżącego dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami US.2.01 i US.2.02 rada miała obowiązek określić maksymalną powierzchnię zabudowy w stosunku do powierzchni działki oraz gabaryty obiektów. Wprawdzie w § 3 ust. 3 pkt 1 rada wykluczyła lokalizację nowych budynków na wskazanych wyżej terenach, ale jednocześnie nie zakazała nadbudowy i rozbudowy już istniejących. Niewątpliwie przy realizacji takich działań intensywność zabudowy oraz gabaryty obiektów mogą ulec zmianie. Określenie więc wskaźnika zabudowy jest więc w tym przypadku jak najbardziej celowe. Zdaniem skarżącego użyte przez radę sformułowanie „jak dotychczas” nie wypełnia upoważnienia ustawowego. Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 10 czerwca 2009 r. (sygn. akt II OSK 1854/08): miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako akt prawa miejscowego, stanowiący o ograniczeniach w sposobie wykonywania prawa własności, winien stanowić o tym w sposób "czytelny i budzący jak najmniej wątpliwości interpretacyjnych". Jeżeli tego nie czyni, budząc wątpliwości zasadniczej natury co do przeznaczenia terenu, to rzeczywiście może stanowić zagrożenie dla standardów demokratycznego państwa, powielając wątpliwości na etapie rozstrzygnięć indywidualnych. W konsekwencji taki plan to prosta droga do niekończących się sporów interpretacyjnych.

W konsekwencji, zdaniem wojewody, należy stwierdzić, że skoro uchwała nie zawiera obligatoryjnych elementów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jakim są wskaźniki zabudowy oraz gabaryty obiektów, naruszone zostały zasady sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego i zachodzi konieczność stwierdzenia jej nieważności w tej części, dla której brak wskazanych wyżej regulacji.

Odpowiadając na skargę strona przeciwna wniosła o jej oddalenie i zasądzenie kosztów postępowania. Wyjaśniono, że celem zaskarżonego planu, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami US 2.01 oraz US 2.02, było przede wszystkim uporządkowanie systemu dróg wewnętrznych wynikającego z aktualnego podziału, a nie wskazywanie nowych zasad zagospodarowania terenu. W tym zakresie plan dotyczy terenów już zainwestowanych, ewentualnie niewielkich działek powstałych po podziale, samodzielnie nienadających się do zabudowy, ale funkcjonalnie powiązanych z terenami zainwestowanymi. Oznacza to, iż na terenach, których dotyczy skarga istnieje już zainwestowanie o ściśle sprecyzowanych parametrach, tj. posiadających określoną wysokość, szerokość, intensywność itp. Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, rada miejska ma nie tylko kompetencje, ale wręcz obowiązek określania takich parametrów i z tego prawa skorzystała utrzymując na istniejącym poziomie następujące wskaźniki: - wysokość i szerokość elewacji (§3 ust. 3 pkt 3c w nawiązaniu do §2 pkt 9 uchwały), parametry dachu tj. geometria (§3 ust. 3 pkt 3d uchwały), maksymalną powierzchnię zabudowy w stosunku do powierzchni działki (§3 ust. 3 pkt 3a uchwały). Nie można więc zgodzić się z twierdzeniem, iż przedmiotowa uchwała nie zawiera regulacji wymaganych przez ustawodawcę, gdyż ww. wskaźniki zostały utrzymanie zgodnie z aktualnym stanem zainwestowania, a więc należy uznać, iż zostały określone.

Dalej podniesiono, że zarzut skargi dotyczy użycia wyrażenia „jak dotychczas” w odniesieniu do parametrów zabudowy. Zgodnie z powszechnym rozumieniem słowa „dotychczas” i „dotychczasowy”, ugruntowanym także przez źródła językowe, oznacza „poprzedzający chwilę obecną” (Słownik języka polskiego PWN) lub „istniejący lub odbywający się do czasu, o którym mowa” (Wielki słownik języka polskiego). Tak więc biorąc pod uwagę samo znaczenie słowa „dotychczas” nie ma wątpliwości, iż brzmienie kwestionowanych zapisów uchwały określa parametry - zgodnie z „istniejącymi”, „poprzedzającymi chwilę obecną” cechami zabudowy. Trudno sobie wyobrazić, aby w odniesieniu do terenów zabudowanych rada miejska dokonywała szczegółowych pomiarów każdego obiektu z osobna, skoro celem wprowadzanej regulacji jest utrzymanie np. wysokości zabudowy na istniejącym poziomie. Użyte sformułowanie wprowadza w tym względzie czytelny dla każdego (szczególnie właściciela terenu)

zapis, iż nie może on zwiększać wysokości i szerokości budynku, geometrii dachu, czy intensywności zabudowy. Podanie wartości liczbowej byłoby nie tylko obciążone bardzo dużym ryzykiem błędu pomiarowego, ale również utrudniałoby interpretację zapisów planu (inwestor najpierw musiałby dokonać pomiaru oraz dokonać skomplikowanych obliczeń tylko po to, żeby się dowiedzieć, że nie może zwiększyć wysokości, powierzchni zabudowy itp.). Celem wprowadzenia regulacji w takim brzmieniu było określenie jasnych i przejrzystych dla wszystkich regulacji, które właściciele nieruchomości mogą zrozumieć oraz oprotestować na etapie wyłożenia. Po zapoznaniu się z takimi zapisami każdy od razu, tj. bez fachowej wiedzy i skomplikowanych przyrządów i obliczeń, ma jasność, iż rozbudowa jest możliwa pod warunkiem, że np.: kąty nachylenia połaci nie zostaną zmienione, wysokość budynku nie zostanie zmieniona, powierzchnia zabudowy pozostanie bez zmian.

Kolejno stwierdzono, że nie można również podzielić poglądu, iż istnieje sprzeczność w uchwale, która nie zakazuje np. rozbudowy i jednocześnie nie pozwala zwiększać intensywności lub wysokości. Należy przypomnieć, iż za rozbudowę budynku uznaje się także dodanie lukarny, balkonu itp. a to nie zwiększa ani powierzchni zabudowy ani wysokości, szerokości itd. Tak więc regulacje zawarte w § 3 ust. 3 pkt 3 zostały przemyślane, poparte fachową wiedzą z zakresu budownictwa i należy je uznać za właściwe. Za chybiony również strona przeciwna uznała zarzut, iż w zaskarżonej uchwale „obowiązują jakieś ustalenia dotychczasowe”. Należy podkreślić, iż brzmienie kwestionowanych regulacji nie dotyczyło zachowania jakiś nieokreślonych przepisów dotychczasowych, tj. przepisy uchwały nie były zawarte ani w przepisach końcowych, ani nie zostały użyte w odniesieniu do jakichkolwiek innych regulacji. Ustalenia dotyczące zachowania dotychczasowych wskaźników zabudowy rada świadomie umieściła w miejscu, w którym określa się parametry konkretnej zabudowy oraz konkretnych terenów. Należy przy tym zwrócić uwagę, iż art. 34 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wyraźnie stanowi, iż „wejście w życie planu miejscowego powoduje utratę mocy obowiązującej innych planów zagospodarowania przestrzennego lub ich części odnoszących się do objętego nim terenu”. Nie może być więc mowy o odnoszeniu się do jakichś innych regulacji, zwłaszcza, iż rada od samego początku z pełną świadomością i wyraźnie wskazywała, iż przedmiotem opracowania jest plan miejscowy, a nie jego zmiana i w żadnym miejscu nie odnosiła się do innych aktów prawa miejscowego.

W końcowej części odpowiedzi na skargę zwrócono uwagę na kilka elementów skargi, które wprowadzają – zdaniem strony przeciwnej – złą praktykę do systemu prawnego. Podniesiono, że organ kontrolny nie żądał żadnych wyjaśnień na etapie sprawdzania procedury, a więc nie wyczerpał środków, jakie daje mu prawo, co pozwoliłoby być może uniknąć skargi do sądu, gdyż przedstawione zarzuty dotyczą raczej zagadnień językowych i budowlanych. Wojewoda kolejny raz przekroczył obowiązujący go 30-dniowy termin, w którym ustawodawca zobowiązał go do przeprowadzenia kontroli oraz wydanie rozstrzygnięcia. Celem takiej regulacji było wprowadzenie przewidywalnych terminów dotyczących wejścia w życie uchwał podejmowanych przez rady gmin. Tymczasem – w ocenie strony przeciwnej – stało się już normą, iż publikacje odkładają się w czasie, a po przedłużającym się okresie kontrolnym uchwały publikuje się wraz z informacją iż uchwała została skierowana do sądu, co od razu skutkuje u obywatela „stanem zawieszenia”, który trwa kolejne kilka miesięcy i powoduje narastający brak zaufania do stanowionego prawa. Taka sytuacja może wynikać z faktu, iż: albo organ kontrolny jest zupełnie niewydolny, co bardzo utrudnia funkcjonowanie gmin ze względu na przedłużające się terminy i zawieszenie w próżni uchwalonych i nieopublikowanych uchwał, albo organ kontrolny mimo tego, iż mógł wydać rozstrzygnięcie, nie uczynił tego, gdyż sam nie jest pewny tez postawionych w skardze i nie chcąc ponosić odpowiedzialności za rozstrzygnięcie nadzorcze przeniósł główny ciężar na sąd, co nie tylko „zapycha” sądy administracyjne utrudniając do nich dostęp obywatelom, ale generuje kolejne koszty administracji publicznej (jako całości), wzmaga u obywateli poczucie niepewności stanowionego prawa (bo skoro organ kontrolny nie jest pewien tego, co mówi - to jak rada czy zwykły obywatel ma być pewny), a także powoduje „zawieszenie” procesu inwestycyjnego i powoduje niepewność obywatela w stosunku do stanowionego prawa, gdyż ze względu na skargę inwestowanie na tym terenie raczej zostanie wstrzymane do czasu rozstrzygnięcia.

Podkreślono również, że na poparcie swoich słów skarżący przytacza wyrok Naczelnego sądu Administracyjnego (sygn. akt II OSK 1854/08), pomijając kompletnie fakt, iż wyrok ten dotyczy możliwości stosowania mieszanego przeznaczenia terenu oraz rozgraniczania funkcji rolniczej od nierolniczej, a więc w przedmiotowej sprawie nie ma żadnego zastosowania. Skarga de facto dotyczy rozumienia słowa „dotychczas”, które jest stosowane powszechnie i dla wszystkich jest zrozumiałe. Jeżeli

praktyka, którą właśnie tworzy wojewoda, dalej będzie szła w kierunku wypaczania i kwestionowania powszechnie znanych sformułowań, to w najbliższym czasie wszystkie organy państwa (gminy, sejm, ministerstwa, wojewodowie, sądy itd.) zamiast rzeczywistej pracy będą się zajmować interpretacjami i nowymi (nieznanymi dla zwykłego obywatela) znaczeniami słów. Taki proces już dzisiaj można zauważyć, co wśród obywateli, czyli osób dla których stanowione jest prawo, wyraźnie powoduje poczucie względności każdego aktu prawnego.

Reasumując stwierdzono, iż celem rady było utrzymanie na kwestionowanych przez wojewodę terenach zabudowy w aktualnej, istniejącej formie. Cel został zrealizowany przy użyciu powszechnie znanych i rozumianych słów, więc argumenty zawarte w skardze należy uznać za chybione.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:

Zaskarżona uchwała musiała zostać wyeliminowana w części z obrotu prawnego.

Wyjaśniając motywy podjętego przez sąd rozstrzygnięcia, należy zauważyć, że zakres kontroli administracji publicznej sprawowanej przez sądy administracyjne obejmuje również orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej (art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. z 2012 r. poz. 270 ze zm.; dalej: p.p.s.a.). Sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną (art. 134 § 1 p.p.s.a.). Zgodnie z art. 147 § 1 p.p.s.a. sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a., stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

Przedmiotem kontroli dokonywanej przez sąd z punktu widzenia legalności była zaskarżona uchwała podjęta przez Radę Miejską w Polanicy-Zdroju. Mając na względzie wskazane kryterium Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu po poddaniu ocenie istniejących w sprawie okoliczności faktycznych i prawnych stwierdził, że zaskarżona uchwała powinna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego we wskazanym w sentencji wyroku zakresie.

Należy podkreślić, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa powszechnie obowiązującego na danym terenie (akt prawa miejscowego) i musi spełniać wysokie wymagania stawiane tej kategorii aktów normatywnych oraz odpowiadać standardom legalności. Z tych względów mimo, że ustawodawca jednoznacznie przyznał organom gminy uprawnienie do uchwalania planów zagospodarowania przestrzennego, to równocześnie nałożył na nie obowiązek przestrzegania reguł stanowienia prawa. Jak podnosi się w literaturze prawniczej, teoria państwowa samorządu terytorialnego wychodzi z założenia suwerenności państwa, które może bądź wykonywać władzę bezpośrednio, bądź też może jej część przekazać samorządowi terytorialnemu. Istota samorządu polega na wykonywaniu – jako własnych – praw zwierzchnich odstąpionych przez państwo (zob. D. Dąbek, Prawo miejscowe, Warszawa 2007, s. 107). Z tych założeń teoretycznych wypływa zaś praktyczny aspekt sądowej kontroli aktów prawa miejscowego, która przy dokonywaniu oceny legalności danego aktu, w pierwszym rzędzie skupia się na zbadaniu, czy organ samorządu terytorialnego prawidłowo zrealizował przyznaną mu kompetencję prawodawczą.

Odnosząc to, co powiedziano powyżej do rozpatrywanej sprawy, trzeba powiedzieć, że w przepisie § 3 ust. 1 zaskarżonej uchwały postanowiono, że zasady określone w tym paragrafie podlegają ograniczeniom określonym w rozdziale IV uchwały, zawierającym szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu. W § 3 ust. 2 stwierdzono, że wyznacza się teren usług sportu i rekreacji, oznaczony na rysunku planu miejscowego symbolem US 1.01, dla którego wskazano obowiązujące ustalenia. W § 3 ust. 3 zaskarżonej uchwały wskazano, że wyznacza się tereny usług sportu i rekreacji, oznaczone na rysunku planu miejscowego symbolami US 2.01, US 2.02, dla których obowiązują następujące ustalenia:

1) przeznaczenie podstawowe - obiekty i urządzenia związane ze sportem, rekreacją i wypoczynkiem wraz z zielenią, niezbędnymi urządzeniami i obiektami pomocniczymi oraz komunikacją wewnętrzną - z wykluczeniem lokalizacji nowych budynków;

2) przeznaczenie uzupełniające - nie dopuszcza się;

3) zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu:

a) w zakresie zabudowy: maksymalna powierzchnia zabudów w stosunku do powierzchni działki - jak dotychczas,

b) w zakresie zieleni: - procentowy udział terenów zieleni dla strefy B ochrony uzdrowiskowej - na zasadach określonych w aktualnych przepisach prawa, - na każdej działce przeznaczonej do zabudowy należy zapewnić minimum 45% powierzchni biologicznie czynnej - dla działek wskazanych na komunikację oraz urządzenia infrastruktury technicznej dopuszcza się 0% powierzchni biologicznie czynnej,

c) w zakresie parametrów elewacji - jak dotychczas,

d) w zakresie parametrów dachów - jak dotychczas,

e) zagospodarowanie terenu musi uwzględniać istniejące zagrożenie powodziowe,

f) w zakresie lokalizacji nowej zabudowy ustala się nieprzekraczalne linie zabudowy, określone na rysunku planu miejscowego,

g) w zakresie miejsc parkingowych należy zapewnić niezbędną minimalną ilość miejsc parkingowych na następujących zasadach: - dla usług niekubaturowych - minimalnie 1 miejsce parkingowe / 10 osób odwiedzających, - miejsca parkingowe należy zlokalizować na posesji własnej inwestora lub w odległości nie większej niż 150m od granic działki, na której prowadzona jest inwestycja.

Zdaniem sądu rozpoznającego skargę użycie w § 3 ust. 3 w zakresie dotyczącym przeznaczenia terenów oznaczonych symbolami US.2.01 i US.2.02 zwrotu „jak dotychczas” stanowi istotne naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r., poz. 647). Przepis ustawy nakazuje obowiązkowe określenie w planie miejscowym zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu, maksymalnej i minimalnej intensywności zabudowy (wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej), minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalnej wysokości zabudowy, minimalnej liczby miejsc do parkowania i sposobu ich realizacji oraz linii zabudowy i gabarytów obiektów.

Tymczasem zastosowana w zaskarżonej uchwale metoda poprzez użycie zwrotu „jak dotychczas” nie stanowi realizacji kompetencji rady gminy z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy. Zatem zaskarżona uchwała w powyższym zakresie podjęta została bez podstawy prawnej. Skoro bowiem ustawodawca nakazuje określenie zasad kształtowania zabudowy poprzez użycie określonych wskaźników, to ograniczenie się do zwrotu „jak dotychczas” nie stanowi realizacji normy z cytowanego przepisu ustawy. Jak wynika z przepisu § 4 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), 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. Zastosowana w zaskarżonej uchwale metoda nie odpowiada wymogowi określenia wielkości powierzchni zabudowy, ani w zakresie parametrów zabudowy czy geometrii dachów. Określenie stosunku powierzchni zabudowy do powierzchni działki lub terenu powinno być dokonane w sposób precyzyjny, podobnie jak określenia dotyczące gabarytów zabudowy i dachu (np. liczbą, ułamkiem, procentem). Wymóg ten obowiązuje również w sytuacji, gdy – jak to podnosi autor odpowiedzi na skargę – celem rady było utrzymanie na kwestionowanych przez wojewodę terenach zabudowy w aktualnej, istniejącej formie. W ocenie sądu nic nie stało na przeszkodzie, aby w zaskarżonej uchwale określić takie parametry zabudowy i zagospodarowania terenu, które byłyby pochodną stanu istniejącego fizycznie na omawianym terenie.

Dalej powiedzieć należy, że z pewnością jest tak, jak podnoszono w odpowiedzi na skargę, że dla właściciela terenu objętego zaskarżonym planem jest oczywiste, jaki jest stan terenu „dotychczas”. Trzeba jednak pamiętać, że uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, który musi zawierać normy o charakterze generalnym i jest adresowany do abstrakcyjnego, ogólnego kręgu odbiorców. Trudno zatem powiedzieć, żeby niezorientowany w miejscowych stosunkach czytelnik zaskarżonej uchwały był w stanie z jej treści dowiedzieć się, jakie są

tak naprawdę zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenów oznaczonych symbolami US.2.01 i US.2.02.

Stanowisko sądu w tym zakresie wynika z przekonania, że kompetencje leżące po stronie rady gminy do kształtowania ładu planistycznego na danym terenie powinny być interpretowane ściśle w kontekście ustawy, która jest tych kompetencji źródłem. Wykładnia przepisu art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym doprowadziła sąd do wniosku, że obowiązkiem rady jest takie określenie zasad zabudowy i zagospodarowania terenu, aby postanowienia uchwały dało się w sposób niebudzący wątpliwości zinterpretować. Aby cel taki osiągnąć lokalny prawodawca powinien używać wartości liczbowych i fachowego słownictwa, co stanowić będzie zobiektywizowaną metodę kształtowania ładu przestrzennego na danym terenie. Wbrew pogładowi, który zdaje się być obecny w odpowiedzi na skargę, dostrzeżone przez skarżącego uchybienie nie ma charakteru wyłącznie językowego (w ocenie gminy: błędnego), ale dotyczy kwestii realizacji kompetencji prawodawczej organu gminy, a co za tym idzie charakter stwierdzonego naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego ma istotne znaczenie.

Reasumując należy podkreślić, że sąd dokonując kontroli legalności zaskarżonej uchwały kierował się dyspozycją przepisu art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, który przewiduje, że naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Przeprowadzona przez sąd rozpatrujący niniejszą sprawę kontrola przedmiotowego aktu, potwierdziła zasadność postawionego przez Wojewodę Dolnośląskiego zarzutu względem uchwalonego planu zagospodarowania przestrzennego. Wobec tego, dla wyeliminowania przepisów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego niezgodnych z prawem, konieczne było stwierdzenie nieważności określonego w sentencji wyroku przepisu zaskarżonej uchwały we wskazanym tam zakresie.

Biorąc pod uwagę powyższe, Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w pkt I sentencji wyroku orzekł na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., a w pkt II sentencji wyroku stosownie do art. 152 p.p.s.a. Rozstrzygnięcie w przedmiocie zwrotu poniesionych kosztów postępowania ma podstawę w art. 200 p.p.s.a. (pkt III sentencji wyroku).