



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 20 maja 2013 r.

Poz. 3229

WYROK NR SYGN.AKT II SA/WR 202/12 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 5 lipca 2012 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:
Sędziowie:

Sędzia NSA Ryszard Pęk
Sędzia WSA Olga Białek (spr.)
Sędzia NSA Julia Szczygielska

Protokolant

Edyta Forysiak

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 5 lipca 2012 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Miejskiej w Głogowie
z dnia 5 grudnia 2011 r., nr XXI/119/11

w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu galerii handlowo-usługowej w rejonie ulic Wojska Polskiego i Gen. Wł. Sikorskiego oraz zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Śródmieścia w Głogowie

- I. stwierdza nieważność § 13 pkt 5 w fragmencie „w strefie obowiązuje przeprowadzenie badań archeologicznych poprzedzających roboty ziemne za pozwoleniem właściwych służb ochrony zabytków” oraz § 27 ust. 3 pkt 4 zaskarżonej uchwały;
- II. w pozostałej części skargę oddala;
- III. orzeka, że uchwała w zakresie określonym w pkt I nie podlega wykonaniu;
- IV. zasądza od Rady Miejskiej w Głogowie na rzecz strony skarżącej kwotę 240 zł (słownie: dwieście czterdzieści złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski – działając jako organ nadzoru - na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, zaskarżył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu uchwałę nr XXI/119/11 Rady Miejskiej w Głogowie z dnia 5 grudnia 2011 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu galerii handlowo-usługowej w rejonie ulic Wojska Polskiego i generała Władysława Sikorskiego oraz zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Śródmieścia w Głogowie. W skardze zakwestionowano § 2 pkt 8 uchwały we fragmencie „dopuszcza się realizowanie poszczególnych przeznaczeń osobno lub łącznie”; § 13 pkt 5 we fragmencie „w strefie obowiązuje przeprowadzenie badań archeologicznych poprzedzających roboty ziemne za pozwoleniem właściwych służb ochrony zabytków”; § 21; § 23 ust.2 pkt 4; § 27 ust. 3 pkt 4 - wnosząc o stwierdzenie nieważności ww. przepisów w podanym zakresie oraz załącznika graficznego nr 1 do uchwały w zakresie ustaleń dla terenu oznaczonego symbolem 31.1 MW/KD-Z.

Argumentując zarzuty dotyczące zaskarżonego fragmentu § 2 pkt 8 uchwały organ nadzoru wskazał, że w § 2 Rada Miejska w Głogowie określiła słowniczek pojęć używanych w uchwale. Zgodnie z pkt 8 tego przepisu „przeznaczenie podstawowe terenu lub obiektu”, jest to część przeznaczenia terenu, która powinna dominować (przeważać) na danym terenie lub obiekcie w sposób określony w ustaleniach planu - dopuszcza się realizowanie poszczególnych przeznaczeń osobno lub łącznie. Zdaniem Wojewody tą generalną regułą Rada dała podstawy do akceptacji w planie miejscowym ustaleń alternatywnych dla danego terenu.

Wyrazem wskazanego wyżej rozwiązania jest zaskarżony § 21 uchwały, w którym dla terenu oznaczonego symbolem 31.1.MW/KD-Z przewidziano alternatywne podstawowe przeznaczenia terenu: 1/ zabudowę mieszkaniową wielorodzinną – teren przeznaczony na powiększenie przyległych działek zabudowy wielorodzinnej lub 2/ ulicę publiczną klasy zbiorczej – teren przeznaczony na powiększenie ulicy Sikorskiego. Wprowadzając taka regulację dopuszczono możliwość wyboru jednej z dwu funkcji i każda z nich może być wiodącą a nawet jedyną.

Podobnie alternatywne przeznaczenie terenów określone zostało w § 23 ust. 2 pkt 4 uchwały, w którym w zakresie kształtowania zabudowy terenu oznaczonego symbolem 70.1 MN/U, Rada wprowadziła zapis: realizacja funkcji podstawowych w budynku (tj. zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, bądź zabudowy usługowej – usługi z wyłączeniem usług uciążliwych); alternatywnie lub w sposób łączny bez określania proporcji.

W ocenie Wojewody zarówno w zakresie kwestionowanego fragmentu § 2 pkt 8, § 21, § 23 ust. 2 pkt 4 Rada Miejska postanowiła o możliwości odstąpienia od realizacji przeznaczenia określonego w tych przepisach i odpowiedniego zastosowania regulacji określających alternatywne przeznaczenie tych terenów o których mowa w § 21 – dla terenu oznaczonego symbolem 31.1. MW/KD-Z; § 23- dla terenu oznaczonego symbolem 70.1.MN/U.

Autor skargi podniósł, że wprowadzenie możliwości zagospodarowania danego terenu różnymi funkcjami w sposób alternatywny nie stanowi w rzeczywistości decyzji projektowej gminy w zakresie przyszłego zagospodarowania terenu. Gmina proponując dla danego terenu „kilka alternatywnych sposobów zagospodarowania” pozostawiła decyzję co do funkcji tego terenu przyszłym inwestorom. Tym samym przeznaczenie tych terenów pozostaje niedookreślone i budzi zasadnicze wątpliwości co do kluczowych kwestii regulowanych planem miejscowym. Powyższe stanowi naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, który to przepis nakazuje określać w planie miejscowym obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnych zasadach zagospodarowania. Oznacza to, że przeznaczenie terenów w planach musi być określone jednoznacznie, przy czym obowiązek tego określenia, ciąży na organie stanowiącym gminy. Ustawodawca powierzył bowiem radzie gminy uchwalenie planów miejscowych i określenie w nim jakie przeznaczenie będą miały objęty nim tereny. Rada nie może zatem pozostawić decyzji co do ostatecznego przeznaczenia terenów pozostawić innym, bliżej niedookreślonym podmiotom. Dlatego też nie może wprowadzać przeznaczenia alternatywnego dopuszczającego uznaniowe - jedno albo drugie - diametralnie różne przeznaczenie. Na potwierdzenie prezentowanego stanowiska Wojewoda odwołał się do orzeczeń sądów administracyjnych, między innymi tut. Sądu z dnia 5 listopada 2010 r. (sygn. akt II SA/Wr 375/10), oraz WSA w Rzeszowie z dnia 7 września 2011 r. (sygn. akt II SA/Rz 455/11).

Z powyższych przyczyn Wojewoda zarzucił, że wymienione wyżej i zaskarżone przepisy uchwały oraz załącznik graficzny nr 1 w zakresie wcześniej opisanym, wydane zostały z istotnym naruszeniem art. 28 ust.

1 w związku z art. 15 ust. 2 pkt 1, art. 4 ust. 1, art. 6 ust. 2 pkt 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz § 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

W odniesieniu do § 13 pkt 5 uchwały we fragmencie „w strefie obowiązuje przeprowadzenie badań archeologicznych poprzedzających roboty ziemne za pozwoleniem właściwych służb ochrony zabytków”, organ nadzoru podniósł, że w istotny sposób naruszają one przepis art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz art. 7 Konstytucji RP w związku z art. 31, art. 32 i art. 33 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Mocą § 13 Rada Miejska w Głogowie wprowadziła bowiem ustalenia w zakresie ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, nakładając w pkt 5 obowiązek przeprowadzenia badań archeologicznych poprzedzających roboty ziemne w strefie obserwacji archeologicznej za pozwoleniem właściwych służb ochrony zabytków.

Zdaniem organu nadzoru nakładając takie obowiązki organ stanowiący gminy przekroczył przyznany mu w art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zakres kompetencji do wprowadzania zakazów i nakazów mających na celu ochronę zabytków. Nadto zakwestionowany przepis jest sprzeczny z ustawą. Wojewoda wywiódł bowiem, że obowiązek przeprowadzania badań archeologicznych został już szczegółowo uregulowany w art. 31, art. 32 i art. 33 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Z przepisów tych wynika, że nie w każdej sytuacji odkrycia zabytków i obiektów archeologicznych wymagane będzie przeprowadzenie badań archeologicznych – a taka zasada wprowadzona została w kwestionowanych przepisach uchwały.

Przepis § 27 ust. 3 pkt 4 uchwały – zdaniem Wojewody – winien być wyeliminowany z obrotu prawnego ze względu na istotne naruszenie art. 27 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W zaskarżonym przepisie, w zakresie zagospodarowania terenu oznaczonego symbolem 82.1.U przeznaczonego pod zabudowę usługową i usługi - z wyłączeniem usług uciążliwych - „dopuszczono przeznaczenie fragmentu terenu od strony północnej i wschodniej dla potrzeb przebudowy istniejącego włączenia ulicy Słowińskiej do ronda Konstytucji 3 Maja”.

W ocenie organu nadzoru przedstawiona regulacja skutkuje potrzebą zmiany planu miejscowego, gdyż w istocie prowadzi do zamiany podstawowego przeznaczenia terenu z usług na rozbudowę drogi. Istotne jest, że zmiana planu miejscowego następuje w takim trybie w jakim jest on uchwalany (a więc z zachowaniem koniecznej procedury planistycznej) a zaskarżony zapis umożliwia zmianę planu bez potrzeby zachowania takiej procedury wymaganej przepisami ustawy. Kwestionowany przepis uchwały podjęty został z kwalifikowanym naruszeniem procedury planistycznej, co winno stanowić podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały w tym zakresie.

W odpowiedzi na skargę strona przeciwna wniosła o jej oddalenie w zakresie zaskarżonego fragmentu § 2 pkt 8 uchwały, § 23 ust. 2 pkt 4 we fragmencie „w sposób łączny, bez określania proporcji” oraz § 27 ust. 3 pkt 4 uchwały. W pozostałej części, kwestionującej legalność § 21, § 13 pkt 5 i § 23 ust. 2 pkt 4 we fragmencie „alternatywnie” skargę uznała.

Wnosząc o oddalenie skargi organ gminy podniósł, że definicja zawarta w § 2 pkt 8 uchwały dotyczy nie tylko terenu ale również obiektu a intencją zaskarżonego fragmentu zapisu nie było dopuszczenie ustaleń alternatywnych dla danego terenu lecz możliwości realizacji podstawowych przeznaczeń terenu lub obiektu „osobno”, tzn. w formie odrębnych obiektów o różnych funkcjach podstawowych ustalonych dla danego terenu, lub też „łącznie”, tzn. w formie obiektu lub obiektów o funkcji mieszanej, realizującej łącznie wymagane przeznaczenie podstawowe terenu. Taka formuła daje inwestorom większą swobodę w sposobie realizacji podstawowych przeznaczeń terenu, określonych w planie. Natomiast ewentualne dopuszczenie alternatywnej realizacji przeznaczeń określone zostało w § 21 i § 23 ust. 2 pkt 4 uchwały. Z tych względów zaskarżony fragment uchwały nie daje podstaw do alternatywnej realizacji przeznaczeń terenu określonego w planie a tym bardziej – co zarzuca organ nadzoru - do odstąpienia od realizacji któregośkolwiek przeznaczenia ustalonego w planie.

Co do naruszenia § 23 ust. 2 pkt 4 w odpowiedzi na skargę wskazano, że zarzut skargi wydaje się być uzasadniony w stosunku do użytego w tym przepisie określenia „alternatywnie lub”, natomiast nie ma podstaw aby obejmowała ona pozostałą część zapisu. Przedmiotowy przepis po takiej zmianie brzmiałby „realizacja

funkcji podstawowych w budynku w sposób łączny, bez określania proporcji”, co nie dawałoby podstaw do alternatywnej realizacji przeznaczeń podstawowych, tj zabudowy mieszkaniowej i usług.

Zdaniem strony przeciwnej niezasadny jest również zarzut odnoszący się do § 27 ust. 3 pkt 4 uchwały. Kwestionowana przez organ nadzoru forma zapisu nie podważa bowiem ustalonego w planie jednoznacznego przeznaczenia podstawowego terenu pod usługi, lecz daje przyszłemu inwestorowi pełną informację o rzeczywistych warunkach inwestowania - w tym także potencjalnych ograniczeniach w tym terenie. Przepis ten nie prowadzi do zmiany planu - nie był też taki cel jego wprowadzenia - gdyż realizacja dróg publicznych wymagających zmiany granic pasa drogowego, odbywa się na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych. Z przepisów przywołanej ustawy wynika, że omawiana korekta następuje niezależnie od ustaleń planu miejscowego.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje.

Zgodnie z przepisem art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej oraz rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i o właściwość między tymi organami a organami administracji rządowej. Kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej (art. 1 § 2 przywołanego aktu). W myśl art. 3 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012, poz. 270.) – zwanej dalej u.p.s.a. - zakres kontroli administracji publicznej obejmuje również orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej (pkt 5) oraz akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej. Skarga wniesiona w niniejszej sprawie dotyczy uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – a więc objęta jest zakresem pkt 5 § 2 art. 3 u.p.s.a.

W stanowieniu aktów prawa miejscowego organy samorządu terytorialnego związane są granicami stworzonymi przez ustawy. Akty prawa miejscowego należą bowiem do źródeł prawa o charakterze podstawowym i uchwalane są na podstawie upoważnień ustawowych. Nie mogą wykraczać poza jakiegokolwiek unormowania zawarte w aktach wyższego rzędu, czynić wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań ustawowych, a także powtarzać kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych. Powyższe uwagi wywieść można wprost z zapisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a konkretnie z jej art. 94 według którego, organy samorządu terytorialnego wydają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Konstytucyjna zasada praworządności wyrażona w art. 7 ustawy zasadniczej w związku z jej art. 94 wymaga, aby materia regulowana danym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Natomiast każde unormowanie aktu prawa miejscowego wykraczające poza udzielone upoważnienie, jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności tego aktu. Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie „uzupełnienie” wydanych przez inne podmioty powszechnie obowiązujących przepisów kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów (tak NSA w wyroku z dnia 9 lutego 2011 r. II OSK 2385/10, CBOSA nsa.gov.pl).

Podejmując uchwałę w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Rada Miejska w Głogowie zobligowana była zatem działać w granicach upoważnienia ustawowego i w zakresie przyznanых jej ustawowo kompetencji wynikających z przepisów ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 z późn.zm.- dalej u.p.z.p). Jak trafnie wskazuje Wojewoda, winna również uwzględnić, że normy kompetencyjne podlegają ścisłej interpretacji - istnieje bowiem zakaz wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii (zob. wyrok WSA w Wrocławiu z dnia 26 stycznia 2005 r., IV SA/Wr 807/04, publ. OSS z 2005 r., Nr 2, poz. 43).

Z przedstawionych wyżej względów Sąd podzielił zarzuty skarżącego wskazujące na podjęcie § 13 pkt 5 kwestionowanej uchwały w zaznaczonym fragmencie z naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p. w związku z art. 7 Konstytucji oraz art. 31, art. 32 i art. 33 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Według art. 15 ust. 2 pkt 4 ww. ustawy z dnia 27 marca 2003 r., w planie miejscowym określa się bowiem obowiązkowo zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej.

Kompetencja przyznana w tym względzie organowi stanowiącemu gminy interpretowana przez pryzmat działania w granicach i na podstawie prawa, wymaga uwzględnienia przy tworzeniu prawa miejscowego przepisów zawartych w ustawie z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 162, poz. 1568 z późn. zm. – zwanej dalej u.o.z). Analiza przywołanych regulacji wskazuje, że w zakresie kompetencji rady gminy do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego szczególnych zasad ochrony zabytków, nie mieści się uprawnienie do nakładania na uczestników procesu inwestycyjnego obowiązku prowadzenie badań archeologicznych po uzgodnieniu z konserwatorem zabytków. Zakres kompetencji organu nadzoru konserwatorskiego oraz wymogi, które powinien spełnić inwestor prowadzący roboty budowlane przy zabytku lub też w otoczeniu zabytku, szczegółowo określone zostały w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Trafnie zatem w skardze wykazano, że kwestia obowiązku prowadzenia badań archeologicznych została już uregulowana w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (art. 31, art. 32 i art. 33) i to w odmienny sposób niż wynikałoby z uchwały. Analiza przywołanych przepisów wskazuje, że obowiązek prowadzenia badań archeologicznych nie dotyczy każdego przypadku poprzedzającego prowadzenie robót ziemnych a taką zasadę wprowadzono w kwestionowanym przepisie § 13 pkt 5 uchwały. Plan miejscowy jako akt prawa miejscowego nie może powtarzać ani modyfikować regulacji ustawowych. Rada nie została bowiem upoważniona do modyfikacji przepisów aktu wyższego rzędu, lecz do tworzenia nowych treści normatywnych uzupełniających regulacje ustawowe w granicach przyznanych jej kompetencji.

Zasadnie również Wojewoda wykazał, że § 27 ust. 3 pkt 4 uchwały prowadzi w istocie do zmiany planu miejscowego bez zachowania procedury planistycznej, czym istotnie narusza art. 27 u.p.z.p. Wskazać należy, że przeznaczenie podstawowe terenu (oznaczonego symbolem 82.1.U) którego dotyczy kwestionowany przepis, to zabudowa usługowa – usługi z wyłączeniem usług nieucieżliwych. Natomiast przeznaczenie uzupełniające to: drogi wewnętrzne, infrastruktura techniczna, parkingi i miejsca postojowe (§ 27 ust. 1 pkt 1 i 2). Tym samym Rada nie przewidziała możliwości wykorzystania tego terenu pod drogę publiczną. Dopuszczając w pkt 3 (w zakresie zagospodarowania terenu i kształtowania ładu przestrzennego) przeznaczenie fragmentu terenu na potrzeby przebudowy drogi organ stanowiący gminy dopuścił tym samym możliwość zmiany przeznaczenia przewidzianego planem, pomijając, że zmiana tak może odbyć się tylko w drodze uchwały i zachowaniem wymaganej prawem procedury planistycznej (por. art. 27 u.p.z.p). Argumentacja zawarta w odpowiedzi na skargę w zasadzie tylko potwierdza że ww. przepis został podjęty z istotnym naruszeniem prawa. Jeżeli bowiem przeznaczenie terenu pod drogę następuje na podstawie wskazanej w odpowiedzi na skargę ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. i akt ten kompleksowo reguluje przedmiotową materię, to Rada nie była uprawniona do wprowadzania w akcie prawa miejscowego zapisów tym względzie. Nie przekonuje również argumentacja, że kwestionowany przepis stanowi tylko informację dla inwestora o przyszłych ograniczeniach, gdyż jak już to zauważono, akt prawa miejscowego musi zawierać treści o charakterze normatywnym a nie informacyjnym.

Sąd nie podzielił natomiast zarzutów skargi odnoszących się do pozostałych zakwestionowanych przepisów, czyli fragmentu § 2 pkt 8, § 21 i § 23 ust. 2 pkt 4 uchwały.

Istota problemu wymaga rozważenia, czy określenie podstawowego przeznaczenia terenu przez wskazanie funkcji alternatywnych (tak jak uczyniono to w § 21 uchwały) narusza art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p oraz czy w świetle tego przepisu dopuszczalna jest realizacja poszczególnych funkcji przewidzianych dla danego terenu osobno lub łącznie (o czym stanowi § 2 pkt 8 i do czego nawiązuje § 23 ust. 3 pkt 4 uchwały).

Oceniając powyższe zapisy Sąd miał na uwadze, że gmina jest samodzielna w realizacji jej zadań własnych – w tym oczywiście w zakresie kształtowania i w prowadzeniu polityki przestrzennej przez uchwalenie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Jak podkreśla się w doktrynie i orzecznictwie samodzielność gminy w tym zakresie wyraża tzw. władztwo planistyczne – tj. uprawnienie do władczego określenia przeznaczenia terenów i określania warunków jego zagospodarowania. Władztwo to nie jest oczywiście nieograniczone. Granice działania w tym zakresie wyznaczają bowiem obowiązujące normy prawne, przede wszystkim art. 7 Konstytucji RP oraz przepisy przywołanej już ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym - w tym uregulowania dotyczące trybu uchwalania planu oraz zasad sporządzania planu miejscowego. W orzecznictwie podkreśla się jednak, że ograniczeń gminy w zakresie władztwa planistycznego wynikających z przepisów prawa nie można interpretować rozszerzająco. Gmina może zatem samodzielnie decydować o sposobie zagospodarowania terenu wprowadzając do planu miejscowego zapisy o charakterze szczegółowym (precyzyjnym) lub też postanowienia o charakterze ogólnym - pod warunkiem, że nie narusza to obowiązujących przepisów (por. NSA w wyroku z dnia 23 lutego 2012 r. II OSK 2551/11, CBOSA nsa.gov.pl).

Według art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. w planie określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Przepis ten nie zawiera żadnych zastrzeżeń i ograniczeń co do linii rozgraniczających, czy przeznaczenia terenu, poza uznaniem ich za obowiązkowe ustalenie planu. Dodatkowych ograniczeń w tym zakresie nie da się również wywieść z rozporządzenia z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Według § 9 ust. 4 tego aktu, dopuszczalne jest natomiast stosowanie na projekcie rysunku planu miejscowego uzupełniających i mieszanych oznaczeń barwnych, jednobarwnych, literowych i cyfrowych. Utrwalony jest również pogląd, że w świetle art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. dopuszczalne jest ustalenie dla jednego terenu różnych funkcji (różnych przeznaczeń), pod warunkiem że wzajemnie się one nie wykluczają i nie są ze sobą sprzeczne (tak NSA w wyroku z dnia 9 lutego 2011 r. II OSK 1962/11, CBOSA, nsa.gov.pl).

Mając powyższe na uwadze stwierdzić należy, że kwestionowane zapisy § 21 oraz § 23 ust. 3 pkt 4 uchwały dopuszczają możliwość realizowania na tym samym terenie różnych funkcji, które nie są ze sobą sprzeczne ani nie wykluczają się wzajemnie. Okoliczności tej nie kwestionuje również sam skarżący. Wprowadzone w § 21 uchwały przeznaczenia podstawowe (alternatywnie) na powiększenie przyległych działek zabudowy wielorodzinnej lub na powiększenie ulicy Sikorskiego, nie wykluczają się wzajemnie – funkcja komunikacyjna pozostaje bowiem w związku z funkcją mieszkaniową wielorodzinną, która wymaga zapewnienia odpowiedniego dojazdu, co z kolei sprowadza się do konieczności zapewnienia terenom zabudowy wielorodzinnej dróg publicznych o odpowiednich parametrach. Nadto obie funkcje są spójne z sąsiednim zagospodarowaniem terenu. Z jednej strony - tereny przeznaczone pod budownictwo mieszkaniowe wielorodzinne, z drugiej - pod drogę publiczną. W ocenie Sądu brak też podstaw do ograniczenia – w przypadku kilku różnych przeznaczeń dla danego terenu – możliwości realizowania tych funkcji łącznie lub osobno – jak zapisano to w § 2 pkt 8 uchwały. Taka możliwość istniałaby, nawet gdyby wprowadzono przeznaczenie mieszane na zasadzie równorzędnej. Nie są też ze sobą sprzeczne czy wykluczające się wzajemnie funkcje przewidziane dla terenu określonego w § 23 – zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna i zabudowa usługowa. Nie narusza też prawa przewidziana planem możliwość ich realizacji alternatywnie lub łącznie.

W konsekwencji nie można zgodzić się ze skarżącym, że przedstawione wyżej przepisy naruszają art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. Postanowienia planu wypełniają dyspozycję tego przepisu określając przeznaczenie terenu (w istocie przeznaczenie mieszane) oraz linie rozgraniczające. Jak już to wcześniej zauważono, gdyby w planie nie zawarto zapisu o alternatywnym przeznaczeniu terenów, to dopuszczenie funkcji mieszanej (bez takiego zapisu) prowadziłoby do podobnych skutków. Wszak teren na którym dopuszczone zostanie budownictwo mieszkaniowe i usługi może być również wykorzystany w całości albo tylko pod mieszkalnictwo albo tylko pod usługi.

Reasumując, należy podzielić pogląd Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażony w przywołanym wcześniej wyroku, że skoro ustawodawca gwarantuje gminie autonomię w decydowaniu o przeznaczeniu i zagospodarowaniu terenu, a gmina realizując to uprawnienie nie przekroczyła ustawowych ograniczeń, to nie można jej skutecznie zarzucać jej naruszenia prawa. Ograniczenia władztwa planistycznego nie mogą być dorozumiane czy też tworzone w wyniku interpretacji rozszerzającej. W niniejszej sprawie – zdaniem Sądu - granice władztwa planistycznego przez wprowadzenie omówionych wyżej regulacji nie zostały przekroczone.

Na marginesie zauważyć wypada, że w orzecznictwie kładzie się nacisk na takie dokonywanie wykładni przepisów u.p.z.p, które nie może być zbyt rygorystyczne i nie może prowadzić do naruszenia samodzielności gminy w zakresie przeznaczania i określania warunków zagospodarowania. Opartą na tym kierunku wykładni argumentację skład orzekający w niniejszej sprawie podzielił.

Mając powyższe na uwadze Sąd orzekł jak w pkt I i II sentencji wyroku. Orzeczenie zawarte w pkt III i IV wynikało z konieczności zastosowania w sprawie art. 152 oraz 200 u.p.p.s.a.