



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 20 maja 2013 r.

Poz. 3230

WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 747/12 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 22 stycznia 2013 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA
Sędziowie Sędzia NSA
Sędzia WSA

- Mieczysław Górkiewicz (spr.)
- Halina Kremis
- Anna Siedlecka

Protokolant

- Anna Biłous

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 8 stycznia 2013 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Miejskiej w Karpaczu
z dnia 30 listopada 2011 r. nr XIII/120/11

w przedmiocie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jednostki G – Wilcza Poręba dla terenu w rejonie ulicy Grzybowej i Leśnej w Karpaczu w części dotyczącej § 8 ust. 2 pkt 3, § 18 oraz rysunku planu w zakresie terenu Z1 G-MU1, § 19 oraz rysunku planu w zakresie terenu Z1 G-MU2, § 20 oraz rysunku planu w zakresie terenu Z1 G-MU3, § 21 ust. 2 pkt 7 lit. b we fragmencie „budowlanych” i lit. c we fragmencie „budowlanych”, § 22 ust. 2 pkt 7 lit. b we fragmencie „budowlanych” i lit. c we fragmencie „budowlanych”, § 23 ust. 2 pkt 7 lit. b we fragmencie „budowlanych” i lit. c we fragmencie „budowlanych”, § 25 ust. 2 w punkcie 1 lit. a tabeli, w części dotyczącej drogi Z1 G-KDW, § 25 ust. 2 w zakresie ustaleń dla terenu Z1 G-KDW, rysunku planu w zakresie terenu Z1 GKDW

I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części obejmującej § 8 ust. 2 pkt 3, § 18 oraz rysunek planu w zakresie terenu Z1 G-MU1, § 19 ust. 2 pkt 7 lit. b we fragmencie „budowlanych” i lit. c we fragmencie „budowlanych”, § 20 ust. 2 pkt 7 lit. b we fragmencie „budowlanych” i lit. c we fragmencie „budowlanych”, § 21 ust. 2 pkt 7 lit. b we fragmencie „budowlanych”, i lit. c we fragmencie „budowlanych”, § 22 ust. 2 pkt 7 lit. b we fragmencie „budowlanych” i lit. c we fragmencie „budowlanych”, § 25 ust. 2 w zakresie ustaleń dla terenu Z1 GKDW oraz rysunek planu w zakresie terenu Z1 GKDW;

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

III. zasądza od Rady Miejskiej Karpacza na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240 zł (słownie: dwieście czterdzieści złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego;

IV. oddala skargę w pozostałej części.

Uzasadnienie

Wojewoda jako organ nadzoru nad działalnością gminną (art. 93 ust. 1 u.s.g. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) zaskarżył opisany w sentencji wyroku plan miejscowy, zarzucając odnośnie § 18 oraz rysunku planu w zakresie terenu Z1 G-MU1 naruszenie art. 20 ust. 1 i art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. (Dz. U. z 2012 r., poz. 647) oraz § 7 pkt 7 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), odnośnie § 19 oraz rysunku planu w zakresie terenu Z1 G-MU2 i § 20 oraz rysunku planu w zakresie terenu Z1 G-MU 3 naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. i § 7 pkt 7 rozporządzenia, odnośnie § 25 ust. 2 w zakresie ustaleń dla terenu Z1 G-KDW, rysunku planu w zakresie terenu Z1 G-KDW, a także § 8 ust. 2 pkt 3, § 18 ust. 2 pkt 9a tabeli, § 25 ust. 2 pkt 1a tabeli, w części dotyczącej drogi Z1 G-KDW naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. i § 4 pkt 9 rozporządzenia, dodatkowo zarzucając poprzez dookreślenie działek jako „budowlanych” w § 18 ust. 2 pkt 7 b i c, § 19 ust. 2 pkt 7 b i c, § 20 ust. 2 pkt 7 b i c, § 21 ust. 2 pkt 7 b i c, § 22 ust. 2 pkt 7 b i c, § 23 ust. 2 pkt 7 b i c naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 8 i § 4 pkt 8 rozporządzenia. Na podstawie art. 28 ust. 1 u.p.z.p. wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonych części planu. Plan ten został opublikowany w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego z 2012 r., poz. 3262.

W uzasadnieniu skargi skarżący wskazał, że przy podejmowaniu zaskarżonej uchwały organ naruszył zasady sporządzania planu miejscowego z uwagi na brak zgodności ze Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Karpacz, brak rozgraniczenia terenów o różnym przeznaczeniu oraz brak ustalenia parametrów drogi wewnętrznej stanowiącej układ komunikacyjny. Porównanie rysunku zaskarżonego planu i rysunku Studium wykazało, że północno-zachodnia część terenu Z1 G-MU1 usytuowana jest w Studium na obszarze lasu. Według Studium tereny przeznaczone pod zabudowę zostały wyznaczone na terenach już zainwestowanych. Kolejno skarżący twierdził, że na terenach lasów zlokalizowano w planie północno-wschodnią część terenu Z1 G-MU1, przeznaczonego pod zabudowę. W toku postępowania nadzorczego organ zaprzeczył istnieniu niezgodności między rysunkami planu i Studium i twierdził, że Studium umożliwia lokalizację obiektów na terenach leśnych, ponadto część terenów przed uchwaleniem planu wyłączono z użytkowania leśnego. Skarżący podjął próbę uzyskania od organu wyjaśnienia, jakie przeznaczenie terenu Z1 G-M1 przewiduje Studium. Organ wyjaśnił, że Studium zalicza ten teren do obszaru istniejącego zagospodarowania kubaturowego lub zagospodarowania oraz do obszarów leśnych. Jednak organ nie wyjaśnił, czy przewidziana w planie lokalizacja obiektów (szczególnie komunalnych) na terenie lasu będzie powodowała zmianę przeznaczenia tego terenu na nieleśny. Kolejno skarżący starał się uzyskać od organu wyjaśnienie, czy dopuszczone w planie przesunięcie granicy obszaru zieleni wewnętrznej będzie oznaczało zwiększenie obszaru zabudowy na obszarze leśnym. Organ wskazał jedynie, że teren Z1 G-MU1 według ewidencji gruntów obejmuje tereny zabudowane oznaczone symbolem BI. Nie są to więc tereny lasów. Skarżący starał się ponadto uzyskać wyjaśnienie, czy oznaczone na rysunku planu obszary zieleni wewnętrznej na terenach Z1 G-MU, wyłączone według § 15 z zabudowy przy dopuszczeniu ich zmniejszenia o 25% na poszczególnych działkach, określają zieleń już istniejącą czy planowaną do nasadzenia oraz w jaki sposób nastąpiło rozdzielenie obszarów zieleni od obszaru zabudowy.

W ocenie skarżącego przeznaczenie terenu Z1 G-MU1 w planie zostało ograniczone w § 15 przez wyłączenie zabudowy na terenach zieleni wewnętrznej, jednak dopuszczenie zmniejszenia tych terenów oznacza z kolei powiększenie obszaru lasu przeznaczonego pod zabudowę. Obojętna dla ocen jest okoliczność przeznaczenia terenu w ewidencji gruntów, skoro według Studium jest to w części teren leśny. Zachodzi więc niezgodność pomiędzy przeznaczeniem terenu Z1 G-MU1 w planie i w Studium.

Ponadto odnośnie terenów Z1 G-MU1, 2 i 3 plan przewiduje dwa przeznaczenia, to jest zieleń wewnętrzną oraz zabudowę z dopuszczeniem zieleni urządzonej. Obszaru zieleni wewnętrznej nie odgraniczono od obszaru przeznaczonego pod zabudowę. Organ wyjaśnił w tym zakresie, że nie było konieczności rozróżnienia w planie zieleni wewnętrznej istniejącej i planowanej do nasadzenia oraz rozdzielnia terenu zieleni od terenu zabudowy. Według skarżącego doprowadziło to do ustalenia dla tych terenów dwóch różnych przeznaczeń, bez rozdzielania ich liniami rozgraniczającymi jak tego wymagają przepisy art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. i § 3 pkt 4, § 4 pkt 1 i § 7 pkt 7 rozporządzenia. W konsekwencji takich ustaleń o faktycznym zakresie zagospodarowania terenów G-MU1, w tym o zakresie ich zabudowy będzie decydował podmiot zewnętrzny od organu. Przeznaczenie tych terenów pozostało niedookreślone, co oznacza naruszenie art. 4 ust. 1 u.p.z.p.

Odnośnie drogi wewnętrznej w ustaleniu tekstowym planu określono jedynie jej szerokość w liniach rozgraniczających „zgodnie z rysunkiem planu”. Oznacza to, że w planie nie ustalono parametrów tej drogi. Droga ta została w planie zaliczona do układu komunikacyjnego. Ustawa wymaga określenia parametrów dróg

dla całego układu komunikacyjnego, zatem zarówno dla dróg publicznych, jak i wewnętrznych. Samo określenie linii rozgraniczających pas terenu przeznaczony pod drogę wewnętrzną nie ustalało parametrów tej drogi, a w szczególności jej szerokości w liniach rozgraniczających.

Kolejny zarzut skarżącego odnosił się do ustaleń planu w zakresie zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, w których parametry działek odniesiono do działek budowlanych, podczas gdy ustawa wymaga określenia tych parametrów dla wszelkich działek. Powoduje to konieczność wyeliminowania z odpowiednich przepisów planu wyrazu „budowlanych”.

Do skargi dołączono korespondencję stron w postępowaniu nadzorczym. W piśmie z dnia 20 kwietnia 2012 r. (k. 22) organ przyznał, że tereny Z1 G-MU 1 i 3 obejmują częściowo obszary leśne. Podał również, że obszary zieleni wewnętrznej są częścią funkcji zabudowy mieszkaniowej. W piśmie z dnia 28 czerwca 2012 r. (k. 23 o.) organ nie wyjaśnił, czy lokalizacja na terenie lasu obiektów wywoła zmianę przeznaczenia tego terenu. Ponownie wezwany o to wyjaśnienie organ (k. 26) ponownie wskazał, że jego zdaniem teren Z1 G-MU1 nie jest lasem i dlatego nie była wymagana procedura zmiany jego przeznaczenia, co wynika z ewidencji gruntów.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej uwzględnienie w części dotyczącej wyrazu „budowlanych” w § 21, 22 i 23 uchwał oraz o oddalenie skargi w pozostałej części. Organ podniósł, że powierzchnia lasu na terenie Z1 G-MU1 wynosi 2000 m² i las ten należy do obszarów leśnych, gdzie niemożliwe jest prowadzenie gospodarki leśnej. Według treści Studium, gdy obecny las ma charakter zieleni nieurządzonej lub bezprawnie użytkowanego parku, to należy dążyć do zmiany jego przeznaczenia na inne cele. Studium pozwala na przekształcenie części terenów leśnych w parki leśne oraz lokalizację obiektów (szczególnie komunalnych) na terenach lasów. Studium rozróżnia obszary leśne i obszary wyłączone z użytkowania kubaturowego. Organ twierdził, że przy opracowywaniu planu miejscowego dla terenu G-Wilcza Poręba uchwalonego w dniu 16 marca 2004 r. została przeprowadzona procedura przeznaczenia odpowiednich terenów na tereny nieleśne, w tym dla terenu Z1 G-MU 1. Twierdzenia tego organ nie udokumentował. Organ podkreślał, że tekst Studium nie zawiera ustaleń szczegółowych, zaś rysunek Studium z racji skali 1:10.000 jest 10-krotnie mniej szczegółowy od planu. Plan miejscowy nie ma być dokładnym odwzorowaniem rysunku studium. Uwzględniając różnice skali linia rozgraniczająca dotycząca terenu zainwestowania kubaturowego w Studium dla terenu Z1 G-MU1 przeniesiona wprost do rysunku planu miałaby szerokość 4,5 m i wyznaczałaby pas terenu o powierzchni 800 m² przy całkowitej powierzchni terenu wynoszącej 2.800 m². Odnośnie zarzutu skargi dotyczącego zieleni urządzonej organ wyjaśnił, że wprowadzono do rysunku planu ukośny zielony szraf, którym zaznaczono tereny zieleni wewnętrznej. Są to cenne krajobrazowo tereny z zielenią wysoką znajdującą się na obszarach o dużym nachyleniu. Szraf ten stanowi element kompozycyjny, mający doprecyzować lokalizację przeznaczenia dopuszczalnego. Wskaźnik zabudowy dla terenów G-MU wynosi 0,3 co oznacza, że w 70% powierzchnia działki wyłączona jest spod zabudowy. Oznaczenie zieleni wewnętrznej obejmuje około 50% powierzchni i tam właśnie zgodnie z § 15 zespoły zieleni należy zachować, zaś nowe układy zieleni kształtować zgodnie z tym oznaczeniem. Nie narusza to art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy.

Odnośnie drogi wewnętrznej organ wskazał, że obsługuje ona jedynie dwa niewielkie tereny zabudowy Z1 G-MU 1 i 2. Jest to ostatnie ogniwo układu komunikacyjnego. Zlokalizowana jest w trudno dostępnym terenie o nachyleniu powyżej 15%. Wpisanie w treść planu szerokości tej drogi stanowiłoby niepotrzebne przeregulowanie zapisów planu. Szerokość ta w najszerszym miejscu wynosi około 10 m, a najwęższym 8 m. Nieustalenie tego parametru upraszcza rozwiązania techniczne dla tego zjazdu i umożliwia rozwiązania najbardziej racjonalne ekonomicznie i bezpieczne.

Organ na żądanie Sądu złożył do akt dokumentację planistyczną oraz Studium przyjęte uchwałą z dnia 1 października 1999 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Jak stanowił art. 20 ust. 1 u.p.z.p. plan miejscowy uchwała rada gminy po stwierdzeniu jego zgodności z ustaleniami studium (obecnie – po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium – jednak zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy nowelizującej, nowe brzmienie nie stosuje się w nin. sprawie z uwagi na przystąpienie do sporządzania zaskarżonego planu w 2009 r.), ustalenia te bowiem zgodnie z art. 9 ust. 4 ustawy są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. W nin. sprawie znaczenie ma Studium uchwalone w dniu 1 października 1999 r., a zatem podjęte na podstawie art. 6 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139). Zgodnie z art. 87 ust. 1 u.p.z.p. Studium to zachowało moc. Oznacza to, że formalnie ten akt normatywny (o charakterze wewnętrznym) uzyskał takie samo znaczenie, jak studia

uchwalone pod rządami nowej ustawy. Jednak istotną trudność przy badaniu zgodności Studium i zaskarżonego planu stanowi brak szczegółowych ustaleń w tekście Studium. Ten ogólny, czy wręcz ogólnikowy charakter tego aktu był wynikiem jego ówczesnego znaczenia prawnego, jako wyrazu pewnych ogólnych założeń polityki przestrzennej gminy. Budziło wręcz wątpliwości, czy wobec braku szczegółowych ustaleń w tekście Studium, dopuszczalne było, jak postulował skarżący, oparcie ocen na porównaniu jedynie rysunku Studium z ustaleniami zaskarżonego planu. Podkreśla się bowiem powszechnie, że sam jedynie rysunek nie ma znaczenia normatywnego. Jednak według Sądu ocena taka w nin. sprawie stała się możliwa po powiązaniu pewnych ogólnych wskazań Studium z jego rysunkiem oraz przy uwzględnieniu wypowiedzi stron, a szczególnie samego organu (rady gminy) na temat treści i znaczenia Studium. Zachowują więc znaczenie w nin. sprawie pewne ogólne wskazówki orzecznictwa sądowego na temat istoty omawianej zgodności oraz skutków prawnych jej niedochowania, jako naruszenia zasad sporządzania planu (wyroki II OSK 2164/11 i II SA/Go 493/10, na temat stopnia związania ustaleniami studium II OSK 1077/11, II OSK 2530/10, II OSK 1416/09, II OSK 1191/08, II OSK 359/07). W nawiązaniu do przedmiotu sprawy i zarzutów skargi należało więc zbadać zgodność z prawem stwierdzenia przez organ, że zaskarżony plan nie narusza ustaleń Studium (na temat tej kontroli por. wyrok II OSK 466/11).

W treści Studium zwraca uwagę (s. 5-6) wskazanie, że powierzchnia zajęta przez zainwestowanie miejskie wraz z komunikacją stanowi zaledwie 11,2% (423 ha) powierzchni miasta. Studium wyróżnia 7 zespołów, wyodrębnionych m.in. z uwagi na procent obszaru niezainwestowanego pozbawionego lasu. Jednym z tych zespołów jest Wilcza Poręba, scharakteryzowana jako gniazdowa, rozrzedzona zabudowa o charakterze rekreacyjnym lub mieszkaniowym wzdłuż pętli ulic Wilczej i Sarniej, około 50% powierzchni nieleśnej niezainwestowana. Jak dalej wskazano (s. 10) wszystkie lasy w granicach administracyjnych miasta są lasami ochronnymi (podano podstawy prawne). Jak podano (s. 13) powierzchnia miasta (3796 ha) jest pokryta w 74,4% lasem lub stanowi grunt leśny. Na terenach nieleśnych oznaczono jedynie wszystkie grupy zieleni wysokiej (parki i cmentarze) oraz obszary częstego występowania rzadkich lub chronionych gatunków leśnych. Wskazano konsekwentnie (s. 17), że przeważającą własność w mieście stanowią grunty Skarbu Państwa w administracji Parku Narodowego i Lasów Państwowych (80% powierzchni). W rozdziale 1. III (s. 21-23) omówiono podstawowe problemy i cele rozwoju przestrzennego. Wskazano tutaj, że zaledwie około 800 ha może zostać przeznaczone pod zabudowę, zaś pozostałe tereny miasta są zalesione albo mają status ochronny. Podkreślono, że elementem rodzącym konflikty jest rozdrobniona struktura lasów będących w administracji państwowej. Taki stan, wraz z bardzo trudnymi warunkami terenowymi (spadki, brak dojazdu) praktycznie uniemożliwia w wielu miejscach prowadzenie jakiegokolwiek gospodarki leśnej. W związku z tym niektóre tereny leśne stają się szpecącymi krajobraz miejski terenami zieleni nieurządzonej lub są bezprawnie używane jako parki. W wielu przypadkach należałoby zmienić przeznaczenie gruntów leśnych na inne cele. Wśród podstawowych celów polityki przestrzennej wymieniono utrzymanie wysokich walorów naturalnych terenów otwartych i ochrona stanu środowiska przyrodniczego. W rozdziale 2 Kierunki i zasady zagospodarowania przestrzennego wskazano (s. 31), że tereny przeznaczone pod zabudowę zostały wyznaczone wyłącznie w jednostkach strukturalnych od A do G na terenach zainwestowanych. Na rysunku nr 2 – Kierunki rozwoju struktury funkcjonalno-przestrzennej określono obszary zainwestowane lub przeznaczone do zainwestowania. Obszary wyłączone z zainwestowania kubaturowego scharakteryzowano jako miejsca szczególnie istotne dla zachowania stanu środowiska, gdzie realizacja pojedynczych obiektów wymaga określenia docelowego ich zagospodarowania. Dla obszarów leśnych szczegółowe zasady zagospodarowania określa plan urządzenia lasu oraz ustalenia dla jednostek strukturalnych, gdzie dopuszcza się przekształcenie terenów leśnych w parki leśne oraz lokalizację obiektów, odesłano tutaj do szczegółowych ustaleń. Jako obiekty wymieniono parkingi, dolne stacje wyciągów, obiekty sportowe i urządzenia infrastruktury. W ramach terenów zainwestowanych wymieniono jednostkę strukturalną Wilcza Poręba (s. 34) gdzie przewidziano przewagę funkcji usługowych z zielenią towarzyszącą, przekształcenie części terenów leśnych w parki leśne oraz lokalizację obiektów (szczególnie komunalnych) na terenach lasów. Odnośnie terenów lasów komunalnych (s. 39-40) zauważono, że są one rozproszone, bez planu urządzenia lasów. Postulowano opracowanie tego planu, objęcia lasów ochroną lub przeznaczenia pod parki lub do wymiany z nadleśnictwem oraz wskazano, że przeznaczenie lasów komunalnych ustalą obowiązkowo plany miejscowe. Na rysunku Studium w ramach jednostki strukturalnej Wilcza Poręba oznaczono obszary wyłączone z zainwestowania kubaturowego, obszary leśne oraz obiekty. Odnośnie tej jednostki organ w toku postępowania nadzorczego wyjaśnił (o czym już była mowa), że teren Z1 G-MU1 obejmuje teren przeznaczony w Studium pod obszary istniejącego zainwestowania kubaturowego i obszary leśne (k. 22 akt sądowych). W piśmie tym ujęto fragment rysunku Studium z naniesionymi liniami rozgraniczającymi zaskarżonego planu – do akt dołączono nieczytelną kserokopię. Organ nie przeczył usytuowaniu tego terenu, przeznaczonego zgodnie z § 18 planu pod zabudowę, w części na terenach leśnych

według ustaleń Studium. Twierdził natomiast, że o braku potrzeby wystąpienia o zgodę na zmianę przeznaczenia gruntu leśnego na cele nierolnicze i nieleśne, zaś ogólnie, o braku znaczenia tych ustaleń Studium, przesądza aktualne ujęcie tych terenów w ewidencji gruntów jako terenów zabudowanych. Był to pogląd nietrafny. O przeznaczeniu danego terenu decydują ustalenia planu miejscowego, nie zaś dane ujęte w ewidencji gruntów (por. wyrok II SA/Gd 702/07 i II OSK 1748/08). Decydujące znaczenie miało przy tym zachowanie zgodności ustaleń dla terenu Z1 G-MU1 w § 18 zaskarżonego planu z ustaleniami Studium. Przeznaczenie gruntów leśnych pod zabudowę nastąpiło z naruszeniem art. 3 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2004 r. Nr 121, poz. 1266 ze zm., por wyrok II OSK 1458/11). Stwierdzenie niezgodności tego przeznaczenia z ustaleniami Studium umożliwia, jak już zaznaczono, łączne odczytanie tekstu i rysunku Studium oraz przytoczeń organu na temat ich znaczenia (por. wyrok II OSK 2452/11 i powołane tam orzecznictwo) nie miało zaś znaczenia z tego punktu widzenia, że w ocenie organu nie była wymagana zgoda (art. 7 ust. 2 cyt. ustawy) na przeznaczenie terenu na cele nieleśne i nierolnicze (art. 17 pkt 6 lit. c u.p.z.p.). Nie miało też znaczenia gołosłowne twierdzenie organu, jakoby zgodę taką uzyskał przed uchwaleniem poprzedniego planu z 2004 r., skoro w Studium nadal są to tereny leśne, zaś rzekomo uzyskana zgoda nie doprowadziła do zmiany przeznaczenia tego terenu w planie z 2004 r. Powołane brzmienie tekstu Studium, w którym nadal mowa jest o dopuszczeniu przeznaczenia tych terenów na inne cele, przekonuje właśnie o istnieniu potrzeby uzyskania wymaganej zgody i przeprowadzenia procedury zmiany przeznaczenia poprzez stosowanie art. 7 i art. 11 cyt. ustawy, od czego nie zwalnia treść informacji zawartych w ewidencji gruntów. Trafnie zatem skarżący zarzucił uchwalenie § 18 planu z naruszeniem art. 9 ust. 4 i art. 20 ust.1 u.p.z.p., a w konsekwencji naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego prowadzące do nieważności tego ustalenia (art. 28 ust. 1 u.p.z.p.). Nie było istotne dopuszczenie w Studium lokowania obiektów, skoro według tego aktu normatywnego czym innym jest zabudowa, gdyż pojęcie obiektu zostało wyraźnie dookreślone.

Uzasadniona była skarga ponadto w części obejmującej zarzut nieustalenia parametrów drogi wewnętrznej. Rysunek planu nie ma w sposób samodzielny znaczenia normatywnego, a jedynie obrazuje, przedstawia w formie graficznej ustalenia tekstowe, w ten sposób je dookreślając i uzupełniając. Dlatego ustalenie tekstowe odsyłające całkowicie do rysunku planu nie nadało rysunkowi znaczenia normatywnego. Było to równoznaczne z nieustaleniem parametru drogi. Skoro organ w ogóle wytyczył w planie drogę wewnętrzną i zaliczył ją do układu komunikacyjnego, to powinien przestrzegać wymogu ustalenia parametrów drogi, o ile nawet nie ma ona charakteru drogi publicznej. Zaniechanie to stanowiło naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w związku z § 4 pkt 9 rozporządzenia wykonawczego prowadzące do naruszenia zasad sporządzania planu, skutkujące nieważnością opisanych w sentencji fragmentów przepisów § 8 i § 25 planu oraz rysunku planu w zakresie drogi wewnętrznej (art. 28 ust. 1 u.p.z.p.).

Nie budziło wątpliwości zgodne stanowisko stron, aby wyeliminować z zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości wyrażenie „budowlanych”, jako naruszające zasady sporządzania planu miejscowego wynikające z art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. w związku z § 4 pkt 8 rozporządzenia wykonawczego. W przepisach tych bowiem przewidziano wymóg określenia w planie parametrów działek uzyskiwanych w wyniku scalenia i wtórnego podziału po scaleniu. Działek, czyli wszystkich działek, a nie tylko budowlanych. Stwierdzenie nieważności tego zbędnego dookreślenia działki, jako budowlanej, doprowadzi do zgodności omawianych przepisów z prawem.

W ocenie Sądu nie była natomiast uzasadniona argumentacja skarżącego dotycząca nieprawidłowości w ustaleniu przeznaczenia pozostałych terenów zabudowy łącznie z dopuszczeniem zieleni wewnętrznej. Jako wiadomo orzecznictwo sądowe dopuszcza alternatywne czy wielorakie, mieszane przeznaczenie terenu, przy zachowaniu określonych warunków (patrz wyroki II OSK 567/08, 2235/10, 2551/11 lub II SA/Wr 517/10). W szczególności zakazane jest łączenie przeznaczeń wykluczających się, nie nadających się do pogodzenia ze sobą. W tym zakresie trafna była argumentacja organu odnosząca się do przewidzianego w przepisach planu dopuszczenia zieleni urządzonej na terenach zabudowy. Wyznaczone na rysunku planu obszary zieleni wewnętrznej stanowią obowiązujące ustalenia planu (§ 3 ust. 1 pkt 4 planu). Plan nakazuje na terenach zabudowy kształtować również nowe zespoły zieleni, z wykształconymi wnętrzami krajobrazowymi lub nawiązujące do założeń zieleni już występujących (§ 15 ust. 3 pkt 1a planu). Pewne obszary zieleni wewnętrznej na rysunku planu wyłączono z zabudowy (§ 15 ust. 4). Oprócz nowych układów zieleni dopuszczono również zmniejszenie wyznaczonego obszaru zieleni wewnętrznej o 25% jego powierzchni w obrębie każdej działki, pod warunkiem zapewnienia ochrony istniejących drzew i krzewów i zachowania wskaźników powierzchni biologicznie czynnej, z wyłączeniem powierzchni o nachyleniu powyżej 15% (§ 15 ust. 5). Plan z jednej strony ustanawia minimalny wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej w rozmiarze 0,20

ale równocześnie ustala maksymalne wskaźniki zabudowy w granicach 0,30-0,35. Wspomiane ograniczenia powierzchni zabudowy uzupełnia określenie w rysunku planu pewnych terenów zieleni jako wyłączonych z zabudowy zgodnie z § 15 planu. Precyzyjne określenie w tekście i rysunku planu warunków ochrony zieleni, w szczególności zaś warunków określonego pomniejszenia jej obszaru, z zachowaniem wskaźników zabudowy, nie pozwala na stwierdzenie obowiązku wyraźnego rozgraniczenia obu przeznaczeń, jak też nie potwierdza zarzutu dopuszczenia dowolnego kształtowania obszarów zieleni przez podmioty zainteresowane. Nie były trafne wywody skargi, jakoby tereny G-MU zostały w całości przeznaczone pod zabudowę. Jest to ich przeznaczenie podstawowe, jednak ograniczone podanymi już dopuszczeniami, zakazami i wskaźnikami. Ograniczenia te nie pozostają w sprzeczności z przeznaczeniem dopuszczalnym, a jedynie doprecyzowują jego dopuszczalny zasięg. Do ograniczeń tych, wprowadzonych w sposób wyraźny w planie, będą zmuszeni dostosować się inwestorzy i organy stosujące prawo. Nie jest prawdą, że plany miejscowe nie mogą pozostawiać tym podmiotom, w takim ograniczonym stopniu, jednak pewnej swobody w precyzowaniu konkretnego kształtu zabudowy.

Mając powyższe na uwadze oraz zgodnie z art. 147 § 1, art. 151, art. 152, art. 200 p.p.s.a., orzeczono jak w sentencji.