



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 11 sierpnia 2014 r.

Poz. 3498

WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 116/14 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 7 maja 2014 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:
Sędziowie

Sędzia WSA Mieczysław Górkiewicz
Sędzia WSA Władysław Kulon – spr.
Sędzia WSA Alicja Palus

Protokolant

Asystent sędziego Malwina Jaworska

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 7 maja 2014 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Miejskiej Kamienna Góra

z dnia 24 kwietnia 2013 r. nr XXX/188/13

w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru powyżej ulicy Krzeszowskiej w Kamiennej Górze

- I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości;**
- II. orzeka, że zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu;**
- III. zasądza od Gminy Kamienna Góra na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240 zł (słownie: dwieście czterdzieści) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.**

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski, działając na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.) i art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r., poz. 270), zaskarżył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu uchwałę Rady Miejskiej w Kamiennej Górze z dnia 24 kwietnia 2013 r., Nr XXX/188/13 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru powyżej ulicy Krzeszowskiej w Kamiennej Górze wnosząc o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości, ewentualnie o stwierdzenie nieważności:

- § 9 ust. 1 pkt 1 lit. c we fragmencie „przy czym dopuszcza się łączenie dwóch różnych kategorii przeznaczenia terenu – w przeznaczeniu podstawowym, w dowolnych proporcjach i ile w ustaleniach szczegółowych nie zastrzeżono inaczej” jako podjętego z istotnym naruszeniem art. 28 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012, poz. 647 ze zm., dalej u.p.z.p.) oraz § 4 pkt 1 i § 7 pkt 7 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.);
- § 9 ust. 5 pkt 2 we fragmencie „przy czym do zbilansowania powierzchni można wliczyć powierzchnie tarasów i stropodachów urządzonych w sposób zapewniający naturalną vegetację roślin oraz ściany pokryte zielenią pnącą” jako podjętego z istotnym naruszeniem art. 28 ust. 1 u.p.z.p. oraz § 3 pkt 22 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie oraz § 143 w zw. z § 137 załącznika do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2002 r. Nr 100, poz. 908);
- § 9 ust. 5 pkt 6 jako podjętego z istotnym naruszeniem art. 3 ust. 1, art. 4 ust. 1, art. 28 ust. 1 u.p.z.p. oraz art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483);
- § 9 ust. 8 pkt 2 lit. b jako podjętego z istotnym naruszeniem art. 3 ust. 1, art. 4 ust. 1, art. 28 ust. 1 u.p.z.p. oraz art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;
- § 9 ust. 10 jako podjętego z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 11, art. 28 ust. 1 u.p.z.p. oraz § 4 pkt 10 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;
- § 10 we fragmencie „i 2” jako podjętego z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 6, art. 28 ust. 1 u.p.z.p., § 4 pkt 6 i § 7 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- § 10 ust. 2 pkt 1 lit. c jako podjętego z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 6, art. 28 ust. 1 u.p.z.p., § 4 pkt 6 i § 7 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- § 10 ust. 3 jako podjętego z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 11, art. 28 ust. 1 u.p.z.p. oraz § 4 pkt 10 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;
- § 13 jako podjętego z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 6, art. 28 ust. 1 u.p.z.p. oraz § 4 pkt 6 i § 7 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- § 14 jako podjętego z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 6, art. 28 ust. 1 u.p.z.p. oraz § 4 pkt 6 i § 7 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- § 15 we fragmencie „1 do” jako podjętego z istotnym naruszeniem art. 9 ust. 4, art. 20 ust. 1 i art. 28 ust. 1 u.p.z.p.,
- § 16 ust. 3 jako podjętego z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 11, art. 28 ust. 1 u.p.z.p. oraz § 4 pkt 10 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.
- załącznika graficznego w zakresie dotyczącym: E2, MN1, MN2, MN3, MN4, MN5, MN6, MN7, MN8, MN9, MN10, MN11, MN12, MN13, MN14, MW1, MW2, MW3, R1-R3.

Ponadto, skarżący wniósł o zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

Rozwijając w uzasadnieniu zarzuty skargi Wojewoda Dolnośląski wyjaśnił, że w przedmiotowej uchwale, Rada uregulowała przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. W rozdziale 2 dotyczącym ustaleń ogólnych dla obszaru objętego planem,

w § 9 ust. 1 pkt 1 lit. c uchwały postanowiono, że obowiązujące są oznaczenia poszczególnych terenów zawierające symbole literowe, określające przeznaczenie terenów i numery wyróżniające je spośród innych terenów, przy czym dopuszcza się łączenie dwóch różnych kategorii przeznaczenia terenu, w przeznaczeniu podstawowym, w dowolnych proporcjach o ile w ustaleniach szczegółowych nie zastrzeżono inaczej. Tymczasem stosownie do art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo m.in. przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Również z treści § 4 pkt 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wynika, że ustalenia dotyczące przeznaczenia terenów powinny zawierać określenie przeznaczenia poszczególnych terenów lub zasad ich zagospodarowania, a także symbol literowy i numer wyróżniający go spośród innych terenów. Z kolei projekt rysunku powinien zawierać linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania oraz ich oznaczenia (§ 7 pkt 7 Rozporządzenia). Przeznaczenie terenu – jako istotny element planu – powinno być zatem jasne i precyzyjne, tak aby nie było wątpliwości interpretacyjnych co do funkcji danego terenu. Zdaniem Wojewody zakwestionowany przepis uchwały nie spełnia powyższych wymogów i może doprowadzić do pomieszania różnych funkcji np. mieszkaniowej i wód powierzchniowych, czy też terenów rolnych. Nie określa on bowiem żadnych warunków, w jakich każdy z wariantów przeznaczenia przyjętych w planie mógłby być realizowany.

Następnie skarżący podkreślił, że elementem obligatoryjnym miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest określenie minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej. Powyższe wynika z treści art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Mocą § 9 ust. 5 pkt 2 uchwały postanowiono, że minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej wynosi – 15%, o ile przepisy techniczne nie stanowią inaczej, przy czym do zbilansowania powierzchni można wliczyć powierzchnie tarasów i stropodachów urządzonych w sposób zapewniający naturalną vegetację roślin oraz ściany pokryte zielenią pnącą. Natomiast zgodnie z treścią § 3 pkt 22 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki oraz ich usytuowanie (Dz. U. z 2002 Nr 75, poz. 690 ze zm.) teren biologicznie czynny to teren z nawierzchnią ziemną urządzoną w sposób zapewniający naturalną vegetację, a także 50% powierzchni tarasów i stropodachów z taką nawierzchnią, nie mniej jednak niż 10 m², oraz woda powierzchniowa na tym terenie. Z powyższego – zdaniem Wojewody – wynika zatem, że Rada definiując pojęcie powierzchni biologicznie czynnej dokonała nieuprawnionej modyfikacji treściowej rozporządzenia. Przejawia się to tym, że po pierwsze uwzględniając powierzchnię tarasów i stropodachów pominięła wskaźnik procentowy wskazujący na udział powierzchni tarasów i stropodachów z nawierzchnią ziemną w minimalnym udziale powierzchni biologicznie czynnej oraz minimalny metraż tych tarasów i stropodachów w minimalnym udziale tej powierzchni (tj. powierzchni biologicznie czynnej), a po drugie do zbilansowania powierzchni wliczyła również ściany pokryte zielenią pnącą.

Kolejno organ nadzoru podkreślił, że mocą § 9 ust. 5 pkt 6 Rada postanowiła, że w ustaleniach obowiązujących „wskazuje się do rozbiórki – oznaczeniem na rysunku „obiekty, których rozbiórka warunkuje realizację ustaleń planu”, przy czym do likwidacji wskazuje się również wszystkie obiekty nie uwidocznione na podkładzie mapy zasadniczej”. Z kolei w § 9 ust. 8 pkt 2 lit. b uchwały, w postanowieniach o charakterze informacyjnym (a więc nieobowiązujących) postanowiono, że „oznaczone na rysunku planu „obiekty, których rozbiórka warunkuje realizację ustaleń planu”, należy traktować jako wymagające rozbiórki z powodu naruszenia wymaganych odległości od granic nieruchomości, ze względów kompozycyjnych i innych lub z powodu konieczności wykonania umocnień przeciwpowodziowych”.

Zdaniem Wojewody powyższe postanowienia są wewnętrznie sprzeczne. Nie wiadomo bowiem, czy obiekty oznaczone na rysunku planu jako „obiekty, których rozbiórka warunkuje realizację ustaleń planu” są ustaleniami obowiązującymi, czy jedynie informacyjnymi. Tymczasem postanowienia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego powinny być sformułowane w taki sposób aby funkcje w nim przewidziane wzajemnie się nie wykluczały i nie były ze sobą sprzeczne, chyba, że jest to uzasadnione specyfiką terenu, czy preferencjami lokalnej społeczności. Ponadto, skarżący zauważył, że przepisy prawa budowlanego regulują już kwestię rozbiórki obiektu budowlanego, i wymagają uzyskania pozwolenia na rozbiórkę (art. 32 ustawy prawo budowlane) albo zgłoszenia rozbiórki (art. 32 ust. 2 ustawy prawo budowlane). Poza tym art. 32 ustawy wskazuje także warunki, od spełnienia których uzależnione jest wydanie pozwolenia na rozbiórkę, natomiast z treści art. 9 ust. 5 pkt 6 uchwały wynika, że rozbiórka jest dopuszczalna w każdym przypadku, który zmierza do realizacji miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W ocenie Organu Nadzoru nakaz rozbiórki istniejących obiektów budowlanych w każdym przypadku, gdy służy to realizacji planu, wykracza poza określoną

przepisami ustawy o planowaniu zagospodarowaniu przestrzennym treść planu miejscowego. Postanowienia te mają charakter norm planowych, co wyklucza możliwość zamieszczania w nich nakazów dotyczących likwidacji istniejących obiektów. Do wydawania tego rodzaju rozstrzygnięć uprawnione są organy budowlane, o ile spełnione zostaną przesłanki określone w przepisach prawa budowlanego (vide: wyrok NSA z 29 października 2008 roku, sygn. akt II OSK 786/08).

Motywuując w dalszej części zasadność złożenia skargi Wojewoda podkreślił, że jakkolwiek organ stanowiący wypowiedział się w kwestii określenia linii zabudowy, to jednak przyjęta regulacja jest niewystarczająca i nie spełnia wymogu określenia linii zabudowy w sposób, o którym mowa w art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. oraz § 4 pkt 6 w zw. z § 7 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Regulując kwestie linii zabudowy Rada postanowiła m.in., że:

- linie zabudowy ustala się dla terenu E-2, tj. linię zabudowy obowiązującą i linię zabudowy kierunkową – zgodnie z rysunkiem planu, przy czym zabudowę – należy lokować równolegle do oznaczenia „linia zabudowy kierunkowa” a przynajmniej jeden punkt obrysu przyziemia budynku w poziomie parteru musi być położony na linii zabudowy obowiązującej i nie może jej przekroczyć żaden punkt obrysu przyziemia budynku w poziomie parteru (§10 ust. 2 pkt 1 lit. c uchwały);
- dla terenu zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej oznaczonych symbolami MN 1-14 linię zabudowy obowiązującą należy kształtować zgodnie z rysunkiem planu, przy czym na terenach gdzie występują oznaczenia: „linia zabudowy obowiązująca” oraz „linia zabudowy kierunkowa” – które nie są do siebie równoległe lub prostopadłe, należy przyjąć, że zabudowę przeznaczenia podstawowego – należy lokować równoległe do oznaczenia –linia zabudowy kierunkowa– a przynajmniej jeden punkt obrysu przyziemia budynku w poziomie parteru musi być położony na linii zabudowy obowiązującej i nie może jej przekroczyć żaden punkt obrysu przyziemia budynku w poziomie parteru, a linię zabudowy nieprzekraczalną – zgodnie z rysunkiem planu (§ 13 ust. 3 pkt 2 lit. c uchwały);
- dla terenów zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej oznaczonych symbolem MW 1-3 linie zabudowy wielorodzinnej należy kształtować w następujący sposób: linie zabudowy nieprzekraczalne – według oznaczenia graficznego na rysunku planu, linie zabudowy kierunkowe – według oznaczenia graficznego na rysunku planu (§ 14 ust. 3 pkt 2 lit. c uchwały);
- dla terenów obiektów infrastruktury technicznej do obsługi sieci wodociągowej, przepompowni, hydrofornie, oznaczonych symbolem W-1 – obowiązują następujące ustalenia dotyczące sposobów usytuowania obiektów budowlanych w stosunku do dróg i innych terenów publicznie dostępnych oraz do granic przyległych nieruchomości, kolorystykę obiektów budowlanych oraz pokrycie dachów – dla obiektów przeznaczenia podstawowego – dopuszcza się ich lokalizację bezpośrednio przy granicy geodezyjnej działek (§ 16 ust. 4 uchwały).

Ponadto mocą § 5 pkt 3, pkt 4 i pkt 5 uchwały zdefiniowano pojęcia: linii zabudowy kierunkowej, linii zabudowy nieprzekraczalnej oraz linii zabudowy.

Mając na uwadze powyższe postanowienia Organ Nadzoru, pismem z dnia 28 sierpnia 2013 roku wezwał Burmistrza Kamiennej Góry do wyjaśnienia przyczyn, z powodu których w części tekstowej przedmiotowego planu tj.

- w § 10 ust. 2 pkt 1 lit. c oznaczonym symbolem E 1 i 2 – tereny infrastruktury technicznej do obsługi sieci elektrycznej, stacje transformatorowe,
- w § 13 ust.3 pkt 2 lit. c oznaczonym symbolem MN 1-14 – tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej,
- w § 14 ust. 3 pkt 2 lit. c oznaczonym symbolem MW 1-3 – tereny zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej nie określono linii zabudowy.

W piśmie z dnia 4 września 2013 r. Burmistrz wskazał, że w planie wyznaczono linie zabudowy, tam gdzie są konieczne, wprowadzając ich definicje (§ 5 pkt 3, 4, 5 uchwały) i odnosząc się do obrazu graficznego na rysunku planu (§ 9 ust. 5 pkt 1 lit. c), który pokazany w skali nie budzi zastrzeżeń co do ich przebiegu, czy lokalizacji. Na terenach E - 1, KS -1 i W - 1 – wyznaczenie linii nie było konieczne, ponieważ są to tereny zainwestowane (inwestycyjnie zamknięte), a określone dla nich wskaźniki zabudowy i intensywności zabudowy (czy to w części ogólnej, czy szczegółowej) – nie pozwalają wprowadzić tam dalszego zainwestowania (ew. można rozważyć wymianę istniejącej zabudowy). Nadto, wyjaśnił że na terenach E - 1 i W - 1 plan dopuszcza zabudowy na granicy działki zatem wrysowanie linii zabudowy na linii rozgraniczającej – zaciemniłoby rysunek, a na terenie KS - 1 – nie ma dopuszczenia lokalizacji zabudowy na granicy działki ale ograniczono teren przeznaczony do zainwestowania wskaźnikami zabudowy, co w powiązaniu z ukształtowaniem terenu (skarpy) i koniecznością zachowania dojazdu do garaży – nie pozwala na uzupełnienie tej zabudowy poza istniejącym

obrysem. Burmistrz Miasta Kamienna Góra nie ustosunkował się już jednak do kwestii braku linii zabudowy dla terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej oznaczonych symbolami MN 1-14 oraz terenów zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej oznaczonych symbolem MW 1-3.

W opinii Organu Nadzoru, przedstawione powyżej wyjaśnienia nie uzasadniają braku określenia w tekście planu linii zabudowy. Zgodnie bowiem z art. 4 ust. 1 u.p.z.p. ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Treść planu zmieniła się w porównaniu do poprzednio obowiązującej ustawy z dnia 7 lipca 1994 roku o zagospodarowaniu przestrzennym. Obok ustalenia przeznaczenia terenu oraz zasad zagospodarowania terenu, pojawiły się nowe funkcje: rozmieszczenia inwestycji celu publicznego oraz określenie warunków zabudowy. Tak ukształtowane funkcje planu są wynikiem zmiany stopnia jego konkretności. Pozostając aktem prawa miejscowego, staje się aktem bardziej realizacyjnym. Znajduje to wyraz w skali w jakiej jest sporządzany, i w treści, jaką powinien zawierać. W tej sytuacji zasadne jest obowiązkowe określenie w planie parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym linii zabudowy, gabarytów obiektów i wskaźników intensywności zabudowy. Plany stanowią bowiem podstawę do wydawania pozwoleń na budowę z pominięciem etapu ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu. Mimo obowiązku stosowania, brak jest definicji legalnej linii zabudowy. Jednakże w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego pojęcie to jest każdorazowo ustalane. Tak też się stało w przedmiotowej uchwale. Rada zdefiniowała pojęcie nieprzekraczalnej linii zabudowy (§ 5 pkt 4 uchwały) oraz obowiązującej linii zabudowy (§ 5 pkt 5 uchwały). W obu przypadkach wskazane cechy definiujące linie zabudowy odnoszą się do obiektu budowlanego. Stosownie do treści art. 3 ust. 1 Prawa budowlanego obiektem budowlanym jest

- budynek wraz z instalacjami i urządzeniami technicznymi,
- budowla stanowiąca całość techniczno-użytkową wraz z instalacjami i urządzeniami,
- obiekt małej architektury.

Do kategorii budowli zaliczyć należy również stacje transformatorowe, o których mowa w § 10 uchwały, co oznacza, że dla terenu o symbolu E -1 i 2, opisanego jako „tereny infrastruktury technicznej do obsługi sieci elektroenergetycznej, stacje transformatorowe” dla, którego jako przeznaczenie podstawowe ustalono" a) infrastrukturę techniczną do obsługi funkcji przeznaczeń terenu b) zabudowę techniczną, c) infrastrukturę drogową i siecią do obsługi technicznej” konieczne było ustalenie linii zabudowy.

Z wyjaśnień organu wynika jednak, że dla terenu E – 1 nie określono linii zabudowy ani w części tekstowej, ani w części graficznej, wywodząc, że teren ten jest całkowicie zainwestowany, a określone dla nich wskaźniki zabudowy i intensywności zabudowy nie pozwalają wprowadzić dalszego zainwestowania. Natomiast dla terenu oznaczonego symbolem E-2 określono linię zabudowy jedynie na rysunku, do którego odesłano w części opisowej.

Zdaniem Organu Nadzoru rysunek planu jako znak graficzny nie może wiązać bezpośrednio, nie spełnia bowiem wymogów normy prawnej z jej klasyczną budową: hipoteza, dyspozycja, sankcja. Rysunek planu w procesie stosowania prawa może być uwzględniony tylko w takim zakresie, w jakim jest „opisany” w tekście planu. Zatem odesłanie w części tekstowej do załącznika graficznego w zakresie usytuowania linii zabudowy nie spełnia wymogu uregulowania w planie linii zabudowy.

Podobnie rzecz się ma względem terenów MN 1- 14 – tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej oraz MW 1-3 – tereny zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej. Również w tych przypadkach plan w części tekstowej dotyczącej linii zabudowy, odsyła do części graficznej.

Wobec powyższego – zdaniem skarżącego – przedmiotowy plan obejmujący tereny oznaczone symbolami: E-2, MN 1-14, MW 1-3, został podjęty z istotnym naruszeniem prawa, a mianowicie § 28 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. oraz § 4 pkt 6 w zw. z § 7 pkt 8 Rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co uzasadnia stwierdzenie jego nieważności we wskazanym zakresie.

Motywuując z kolei żądanie stwierdzenia nieważności § 15 Wojewoda Dolnośląski wskazał, że w powyższym przepisie Rada Miejska w Kamiennej Górze wyznaczyła tereny rolne oznaczone symbolem R 1-4 i postanowiła, że obowiązują następujące ustalenia dotyczące przeznaczenia terenów oraz linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania:

- 1) przeznaczenie podstawowe:
 - a) użytkowanie rolnicze,
 - b) zalesienie, dla terenów R-3;
- 2) przeznaczenie uzupełniające - infrastruktura techniczna.

3) orientacyjne linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach za gospodarowania, dopuszcza się przesunąć w obrębie terenu R-4 - o 7,0 m.

W toku procedury nadzorczej Wojewoda ustalił, że z treści Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego przyjętego uchwałą nr XXI/118/12, wynika że tereny określone w planie symbolami R-1, R-2, R-3 w „uwarunkowaniach” studium opisane są jako rolne, a w części określonej jako „kierunki” określone zostały jako lasy.

W związku z powyższymi rozbieżnościami, Organ Nadzoru wezwał Burmistrza Kamiennej Góry do wskazania przyczyn braku zgodności miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ze Studium.

Z treści pisma z dnia 26 lipca 2013 roku stanowiącego reakcję na wezwanie Organu Nadzoru do udzielenia informacji, wynika, że tereny R opisane są w uwarunkowaniach SUIKZP jako rolne, a w kierunkach – tereny R-1, 2 i 3 jako tereny lasów. Jednak z uwagi na wskazane w prognozie oddziaływania na środowisko na terenach R-1 i 2 występowanie stanowisk krwiścięga lekarskiego (*Sanguisorba officinalis* L) z możliwym występowaniem modraszka (*nausitous* i *telejus*) – odstąpiono od zalesienia tych obszarów (na terenie R-3 w przeznaczeniu podstawowym pozostało ustalenie dopuszczające zalesienie, ponieważ tam nie wskazano w prognozie stanowisk roślin, na których żerują motyle). Takie działanie jest spójne z ogólnymi wymaganiami Studium w zakresie szeroko pojętej ochrony środowiska naturalnego (zachowano obecne przeznaczenie opisane w uwarunkowaniach) i w takim kształcie zostało uzgodnione przez RDOS.

Zauważona przez Wojewodę niezgodność dotyczy terenów oznaczonych symbolami R1 i R2, gdyż teren oznaczony symbolem R3 został mocą § 15 ust. 1 pkt 1 lit b uchwały przeznaczony do zalesienia. Z kolei teren oznaczony symbolem R4 zarówno w planie jak i w studium został opisany jako rolny. Zatem w tym zakresie – zdaniem skarżącego – plan nie narusza ustaleń studium. Z uwagi jednak na sformułowanie § 15 „tereny rolne – oznaczone symbolami R1 do 4” i niemożność wydzielenia symbolu R3 (zgodnego ze studium), niemożliwe jest stwierdzenie nieważności przedmiotowego planu w części obejmującej tereny R1 i R2 (naruszające postanowienia Studium). Konieczne zatem jest objęcie zakresem zaskarżenia również terenu oznaczonego symbolem R3, mimo tego, że jest on zgodny ze studium.

Wobec powyższego Wojewoda stwierdził, że § 15 uchwały we fragmencie „1 do” został podjęty z istotnym naruszeniem art. 9 ust. 4, art. 20 ust. 1 oraz 28 ust. 1 u.p.z.p. bowiem jego postanowienia naruszają ustalenia Studium w zakresie przeznaczenia terenów. Natomiast zasadniczą kwestią przy uchwalaniu miejscowego planu jest – w myśl art. 9 ust. 4 i art. 20 ust. 1 u.p.z.p. – związanie ustaleniami studium, którą to uchwałą rada dokonuje swoistego samoograniczenia w zakresie uchwalanych na jego podstawie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. To samoograniczenie może oczywiście za sprawą rady gminy ulegać stosownym zmianom poprzez nowelizację treści studium, umożliwiającą realizację przedsięwzięć nieprzewidzianych w dotychczasowym jego brzmieniu. Rozwiązanie to służy przede wszystkim temu, aby akt polityki planowania gminnego był rzeczywistym wyznacznikiem kierunków zagospodarowania przestrzennego. Stąd też w przypadku, gdy organy gminy uznają za zasadne, czy też konieczne ustalenie sposobu zagospodarowania terenu pozostającego w sprzeczności z treścią obowiązującego studium, ustalenie to może nastąpić (jeśli jest zgodne z obowiązującym porządkiem, wyznaczanym przepisami prawa powszechnego), ale po uprzednim dokonaniu zmiany we właściwym fragmencie studium (w: T. Bąkowski, Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, Zakamycze, 2004). W żadnym jednak razie sytuacje zaistniałe po uchwaleniu Studium nie mogą wpływać na wprowadzenie w planie innego przeznaczenia niż wyznaczone w Studium. Wobec powyższego organ nadzoru nie miał wątpliwości, że w realiach niniejszej sprawy doszło do naruszenia ustaleń Studium w zakresie przeznaczenia terenów, co stanowi podstawę do wniosku o stwierdzenie nieważności § 15 we fragmencie „1do” przedmiotowej uchwały.

Wreszcie Wojewoda Dolnośląski podniósł, że w rozdziale 2, dotyczącym ustaleń ogólnych dla obszaru objętego planem, mocą § 9 ust. 10 uchwały postanowiono, że „przyjmuje się następujące obowiązujące ustalenia dotyczące sposobów i terminów tymczasowego zagospodarowania, urządzenia i użytkowania terenów: 1) dopuszcza się tymczasowe zagospodarowanie, urządzenie i użytkowanie terenów funkcjonalnie związanych z przeznaczeniem podstawowym i uzupełniającym na czas nie dłuższy niż 12 miesięcy; 2) dopuszcza się lokalizację obiektów tymczasowych funkcjonalnie związanych z przeznaczeniem podstawowym na czas nie dłuższy niż 12 miesięcy”. Z kolei w ustaleniach szczegółowych dla terenów objętych planem, mocą § 10 ust. 3 uchwały postanowiono, że „obowiązują następujące ustalenia dotyczące sposobów i terminów tymczasowego zagospodarowania, urządzenia i użytkowania terenów: 1) nie ogranicza się tymczasowego zagospodarowania, urządzenia i użytkowania terenów funkcjonalnie związanych z przeznaczeniem podstawowym; 2) nie ogranicza się lokalizacji obiektów tymczasowych funkcjonalnie związanych z przeznaczeniem podstawowym”. Także według § 16 ust. 3 uchwały dla terenów oznaczonych W-1 „1) nie ogranicza się tymczasowego zagospodaro-

wania i użytkowania terenów funkcjonalnie związanych z przeznaczeniem podstawowym; 2) nie ogranicza się lokalizacji obiektów tymczasowych funkcjonalnie związanych z przeznaczeniem podstawowym”.

Oceniając legalność powyższych postanowień Organ Nadzoru przede wszystkim wskazał, że zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 11 u.p.z.p. w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego określa się sposób i termin tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów. Powyższy wymóg został sprecyzowany w § 4 pkt 10 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z jego treścią ustalenia dotyczące sposobów i terminów tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów powinny zawierać nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów, w tym określenie terminu, do którego tymczasowe zagospodarowanie, urządzenie i użytkowanie terenu może być wykonywane. W § 9 ust. 10 przedmiotowej uchwały nie określono jednak sposobu tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów, natomiast w § 10 ust. 3 oraz w § 16 ust. 3 uchwały nie podano, ani okresu, ani sposobu tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów. Tym samym w każdym z kwestionowanych przepisów przedmiotowego planu zagospodarowania przestrzennego nie określono sposobu tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenu.

Zdaniem Wojewody użyte sformułowanie „dopuszcza się tymczasowe zagospodarowanie”, „dopuszcza się lokalizację obiektów tymczasowych”, „nie ogranicza się tymczasowego zagospodarowania”, „nie ogranicza się lokalizacji obiektów tymczasowych” nie spełnia wymogu określenia sposobu tymczasowego zagospodarowania obejmującego nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów. Nie spełnia tego wymogu również nieprecyzyjne określenie „funkcjonalnie związanych z przeznaczeniem podstawowym i uzupełniającym”. Tym samym zdaniem Wojewody nie sposób przyjąć, że Rada określiła obligatoryjne elementy planu.

Ponadto, skarżący w kwestii przyjętej w planie możliwości lokalizacji obiektów tymczasowych wskazał, że postanowienia w tej materii stanowią o przeznaczeniu dopuszczalnym, które w praktyce mylone jest z przeznaczeniem tymczasowym. Przeznaczenie tymczasowe to przeznaczenie, jakie może funkcjonować do czasu określonego w planie. Jeśli zaś celem jest utrzymanie dotychczasowego wykorzystania terenów do czasu realizacji zapisów planu, to wszelkie zapisy w planie w tym przedmiocie są zbędne – zasada ta wynika wprost z art. 35. Z kolei jeśli takie dotychczasowe wykorzystanie ma być dopuszczone na inny okres, to należy ten okres wskazać w planie. Jeśli zaś chodzi o sposób zagospodarowania odmienny niż dotychczasowy, to powinien on być w sposób konkretny wskazany w planie, oczywiście z określeniem okresu, na jaki jest dopuszczony.

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska w Kamiennej Górze wskazała, że nie zgadza się z zarzutami skargi w ich zasadniczej mierze. Organ podzielił jednak zarzut Wojewody co do stwierdzenia nieważności § 9 ust. 5 pkt 5 we fragmencie „przy czym do zbilansowania powierzchni można wliczyć powierzchnie tarasów i stropodachów urządzonych w sposób zapewniający naturalną vegetację roślin oraz ściany pokryte zielenią pnącą”.

Odnosnie § 9 ust. 1 pkt 1 lit. c w kwestionowanym fragmencie Rada wyjaśniła, że zaskarżony plan – w określeniu (oznaczeniu) poszczególnych terenów nie ma łączonych funkcji – zawiera wskazanie dopuszczenia łączenia dwóch różnych kategorii przeznaczenia terenu. Kategorie przeznaczenia terenu zdefiniowane zostały w części wstępnej planu (§ 4). Kwestionowany zapis pozwala łączyć w dowolnych proporcjach, nie sprzeczne – a raczej wzajemnie się uzupełniające kategorie przeznaczenia terenu (nie ma w zaskarżonym planie mowy o łączeniu funkcji sprzecznych (czyli wzajemnie się wykluczających). Nie ma tu pomieszczenia różnych funkcji, np. mieszkaniowej i wód powierzchniowych, czy terenów rolnych. Z przytoczonych w skardze orzeczeń sądowych wynika z kolei, że dopuszczalne jest określenie mieszanego przeznaczenia podstawowego - gdy chodzi o funkcje, które wzajemnie się nie wykluczają, nie są ze sobą sprzeczne oraz uzasadnione specyfiką terenu.

Jedynie dla terenów dróg i wód otwartych - dopuszczono w przeznaczeniu podstawowym tylko jedną kategorię przeznaczenia terenu (§ 11 i 17). Nie oznacza to jednak, że na tych dwóch terenach można zrealizować dowolną inną funkcję, zapis ten przecież nie funkcjonuje sam sobie w oderwaniu od reszty uchwały, a w planie nie ma dwu-symbolowych oznaczeń – w przypadku których można byłoby doszukiwać się wątpliwości.

Ustosunkowując się do zarzutów względem § 9 ust. 5 pkt 6 organ stanowiący wyjaśnił, że przepis ten stanowi normę prawną, a oznaczenie informacyjne określa przyczynę wskazania tych obiektów do rozbiórki. Użyty tam zwrot „obiekty, których rozbiórka warunkuje realizację ustaleń planu”, należy odnosić do obiektów wymagających rozbiórki z powodu naruszenia wymaganych odległości od granic nieruchomości, ze względów kompozycyjnych i innych lub z powodu konieczności wykonania umocnień przeciwpowodziowych. Jeśli jednak zapisy te nadal budzą wątpliwości – należałoby usunąć § 9 ust. 8 pkt 2 lit. b – a nie § 9 ust. 5 pkt 6.

W przekonaniu organu postanowienia te nie stanowią ingerencji w uprawnienia innych organów. Plan nie określa bowiem terminów rozbiórki (również terminów zagospodarowania poszczególnych terenów), jeśli zaś potrzebna taka wyniknie – można ją wykonać wyłącznie po wykonaniu wymaganego zgłoszenia, uzyskaniu pozwolenia na rozbiórkę, lub po zgłoszeniu wniosku o pozwolenie na budowę, w którym określone zostaną warunki przygotowania terenu pod budowę.

W kwestii postanowień dot. tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów organ podał, że możliwe jest zaaprobowanie planu bez § 10 ust. 3 i § 16 ust. 3, w których nie określono terminu, natomiast regulacja § 9 ust. 10 stanowi, że dopuszczalne jest tymczasowe zagospodarowanie, urządzenie i użytkowanie terenów jeśli będzie miało związek z funkcją przeznaczenia podstawowego lub uzupełniającego – i na czas 1 roku. Tymczasowe zagospodarowanie, urządzenie i użytkowanie terenów może się odbyć również przez ustawienie obiektu tymczasowego funkcjonalnie związanego z przeznaczeniem podstawowym i uzupełniającym – również na czas 1 roku. Innymi słowy zapis taki nie dopuszcza, np. na terenach MN – lokowania usług U, (np. hurtowni materiałów budowlanych). Organ poddał tym samym pod wątpliwość twierdzenia Wojewody co do braku określenia nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów. Ponadto, strona przeciwna zauważyła, że brak zapisu dopuszczającego inny tymczasowy sposób zagospodarowania nie wyklucza możliwości lokalizacji obiektów tymczasowych związanych z budową innych obiektów budowlanych, gdyż po pierwsze jest to inna kategoria pojęciowa, a po drugie kwestia ta uregulowana jest w odrębnych przepisach. Wyjaśnił także, że w planie – nie użyto sformułowania „przeznaczenie dopuszczalne” (jest przeznaczenie podstawowe i uzupełniające), co poddaje pod wątpliwość twierdzenia Wojewody jakoby przeznaczenie tymczasowe pomyłone zostało z przeznaczeniem dopuszczalnym.

Ustosunkowując się co do zarzutu braku linii zabudowy lokalny prawodawca wyjaśnił, że określenie linii zabudowy nastąpiło w części opisowej przez szczegółowe informacje o sposobie lokalizacji obiektów w odniesieniu do tych linii (§ 5 pkt 3, 4, 5) oraz odniesienie wskazania ich przebiegu do części rysunkowej (§ 9 ust. 5, pkt 1 lit. c – z odpowiednim oznaczeniem). Definicje zredagowano starannie z uwagi na ich szczególne kompozycyjne znaczenie i wymagania przestrzenne. Zdaniem organu zastosowane w planie określenie linii zabudowy (przez rozróżnienie ich rodzajów), przyjęte definicje i wskazanie ich przebiegu na rysunku planu precyzuje, charakteryzuje i nazywa je w sposób nie budzący żadnych wątpliwości. Wyjaśnił przy tym, że oczywiście przebieg linii (i każdego linearnego oznaczenia) można opisać podając rzędne z kierunkiem do stron świata każdego punktu charakterystycznego (np. punktu łamania) lub, np. przez nadanie georeferencji każdemu (ponumerowanemu) punktowi na rysunku planu, tylko wątpliwość budzi czy leży to w zamiarze ustawodawcy.

Natomiast w kwestii sprzeczności planu ze Studium organ wyjaśnił, że proponowane w planie zagospodarowanie terenu nie jest ewidentnie sprzeczne ze studium i nie uniemożliwia docelowego utrzymania terenów opisanych w studium jako zadarnione lub zalesione. Jeśli jednak wyżej podane uzasadnienie – nie znajdzie uznania w oczach Sądu – organ przychyliła się do wniosku Wojewody o stwierdzenie nieważności § 15 we fragmencie „1 do”. Ponadto, zauważył, że można też rozważyć w przypadku ingerencji Sądu w uchwałę zachowanie ustaleń dla terenu R-3, przez usunięcie z § 15: „-1 do 4”, oczywiście przy stwierdzeniu nieważności zaskarżonej uchwały w części graficznej dla obszarów R-1 i R-2.

Na rozprawie wyznaczonej na dzień 7 maja 2014 r. pełnomocnik Wojewody Dolnośląskiego podtrzymał swoje stanowisko w sprawie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu 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 z późn. zm.), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem.

Wykonywana przez sądy administracyjne kontrola administracji publicznej obejmuje również orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej oraz na akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej (art. 3 § 1 w związku z § 2 pkt 5 i 6 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.).

Po myśli art. 147 § 1 powyższej p.p.s.a., Sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególnie wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

W rozpoznawanej sprawie ze względu na przedmiot zaskarżenia, którym jest uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Sąd uwzględnić musiał również regulację szczególną zawartą w art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2013 r., poz. 647 ze zm., dalej u.p.z.p.) zgodnie, z którą nieważność aktu powoduje również naruszanie zasad sporządzania planu miejscowego lub istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie.

Istotne jest także to, że w stanowieniu aktów prawa miejscowego organy samorządu terytorialnego związane są ramami stworzonymi przez ustawy. Akty powyższe są aktami o charakterze podustawowym, a zatem są stanowione na podstawie upoważnień ustawowych, nie mogą wykraczać poza jakiegokolwiek unormowania ustawowe, czynić wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań, a także powtarzać kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych. W doktrynie występuje przekonanie, że prawo miejscowe ma charakter wyłącznie wykonawczy w stosunku do ustaw. W Konstytucji RP próżno bowiem szukać delegacji prawotwórczych dla organów samorządowych. A zatem trafna jest teza, że samorząd terytorialny nie posiada pozycji autonomicznej, lecz jest jedynie formą zdecentralizowanej administracji (por. W. Kisiel, *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2003, s. 84). Decentralizacja procesu tworzenia przepisów wykonawczych do ustaw, w postaci prawa miejscowego, zakłada co prawda zróżnicowanie ich treści, ale to zróżnicowanie może sięgnąć do granic wyznaczonych przez prawo (por. D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2007, s. 259).

Kontroli tutejszego Sądu podlegała uchwała Rady Miejskiej w Kamiennej Górze z dnia 24 kwietnia 2013 r., nr XXX/188/13 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru powyżej ulicy Krzeszowskiej w Kamiennej Górze.

Oceniając powyższą uchwałę pod względem legalności Sąd uznał, że zakwestionowane przez Wojewodę Dolnośląskiego postanowienia są wadliwe, gdyż podjęte zostały z naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego, przez które należy rozumieć wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawniony organ, które dotyczą problematyki związanej ze sporządzaniem planu. Dotyczą zatem zawartości aktu planistycznego (część tekstowa i graficzna, inne załączniki), podjętych w nim ustaleń jak też standardów dokumentacji planistycznej.

W art. 15 ust. 2 u.p.z.p. wyliczono w sposób enumeratywny materię podlegającą regulacji w planie miejscowym. Przepis ten określa obligatoryjne elementy planu, które rada gminy obowiązana jest w nim zawrzeć, jednak – jak wskazuje się w doktrynie i orzecznictwie – obowiązek ten nie ma charakteru bezwzględnego, w tym sensie, że powinien być dostosowany do warunków faktycznych panujących na obszarze objętym planem (por. *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*; pod red. Z. Niewiadomskiego; Warszawa 2006, s. 253–254). O ile zatem w terenie zachodzą okoliczności faktyczne uzasadniające objęcie planem określonych w art. 15 elementów rada nie może od tego obowiązku odstąpić, gdyż w przeciwnym wypadku naruszy ww. przepis. I tak, zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo m.in. przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Przywołany przepis odczytywać należy w związku z art. 4 ust. 1 u.p.z.p., w którym określono podstawowe a zarazem obligatoryjne elementy planu miejscowego czyli ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobu zagospodarowania i warunków zabudowy terenu. W świetle przywołanej regulacji są to podstawowe treści które powinny się znaleźć w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Wymóg określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego przeznaczenia terenów oznacza konieczność sprecyzowania sposobu jego przyszłego zagospodarowania i wykorzystania poprzez takie sformułowania, które jednoznacznie wskazują, jaką funkcję ma on pełnić. Pod pojęciem „przeznaczenia terenu” należy bowiem rozumieć określenie na przyszłość celu, któremu ma dany teren służyć (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 4 maja 2011 r., sygn. akt II SA/Kr 335/11, Lex nr 993304).

Ponadto, jak zauważył skarżący w judykaturze wskazuje się, że „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. I oczywiście nie chodzi tu o zwykłe wątpliwości interpretacyjne pojedynczych norm prawnych, poddające się wykładni, ale takie, które dotyczą kluczowych kwestii jak przeznaczenie terenu” (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 czerwca 2009 r., sygn. akt II OSK 1854/08,CBOSA).

Wobec powyższego Sąd nie miał wątpliwości, że § 9 ust. 1 pkt 1 lit. c we fragmencie „przy czym dopuszcza się łączenie dwóch różnych kategorii przeznaczenia terenu – w przeznaczeniu podstawowym, w dowolnych proporcjach o ile w ustaleniach szczegółowych nie zastrzeżono inaczej” nie spełnia wymogów stawianych przez prawodawcę aktom prawa miejscowego. Niedopuszczalne jest bowiem umieszczanie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego norm, umożliwiających przejście bądź uzupełnienie planistycznych kompetencji gminy, a taki niewątpliwie charakter ma przywołana regulacja. Wprowadza ona bowiem swoistą dowolność przy łączeniu dwóch różnych kategorii przeznaczenia terenu. Niniejszy przepis nie określa bowiem żadnych warunków, w jakich każdy z wariantów przeznaczenia przyjętych w planie mógłby zostać zrealizowany. Sąd nie kwestionuje tego, że możliwe jest mieszane przeznaczenie terenu, ale zauważa, że – intencją ustawodawcy jest – aby było ono na tyle precyzyjne i klarowne, aby adresaci kształtowanych w tej materii norm nie mieli wątpliwości co do ustalonego przeznaczenia. Wobec zatem braku takiej jasności w przypadku niniejszego przepisu uznać należało, że podjęty on został z naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. i podlegał wyeliminowaniu z obrotu prawnego.

Sąd podzielił także zarzut co do podjęcia § 9 ust. 5 pkt 2 we fragmencie „przy czym do zbilansowania powierzchni można wliczyć powierzchnie tarasów i stropodachów urządzonych w sposób zapewniający naturalną vegetację roślin oraz ściany pokryte zielenią pnącą”, który to został również uznany przez Radę Miejską w Kamiennej Górze. We wskazanym przepisie lokalny prawodawca określił minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej określając przy tym co można wliczyć do zbilansowania powierzchni. Przyjętą regulacją Rada definiując pojęcie powierzchni biologicznie czynnej dokonała jednak nieuprawnionej modyfikacji § 3 pkt 22 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki oraz ich usytuowanie, w którym określono jak należy rozumieć teren biologicznie czynny. W jego treści wskazano, że przez teren biologicznie czynny należy rozumieć teren z nawierzchnią ziemną urządzoną w sposób zapewniający naturalną vegetację, a także 50% powierzchni tarasów i stropodachów z taką nawierzchnią, nie mniej jednak niż 10 m², oraz wodę powierzchniową na tym terenie. Tymczasem w realiach niniejszej sprawy lokalny prawodawca uznał, że do zbilansowania powierzchni można wliczyć także ściany pokryte zielenią pnącą, a ponadto, pominął wskazany w przywołanym przepisie rozporządzenia, wskaźnik procentowy i minimalny metraż tarasów i stropodachów. Stąd zakwestionowany przez organ nadzoru przepis w przywołanym fragmencie nie może stać się w obrocie prawnym.

Dalej Sąd uznał, że również brzmienie § 9 ust. 5 pkt 6, jak i § 9 ust. 8 pkt 2 lit. b narusza zasady planowania przestrzennego. W pierwszym z przywołanych przepisów lokalny prawodawca regulując obowiązujące ustalenia dotyczące zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu wskazał na obiekty przeznaczone do rozbiórki – oznaczeniem na rysunku „obiekty, których rozbiórka warunkuje realizację ustaleń planu”, przy czym do likwidacji wskazał również wszystkie obiekty nie uwidocznione na podkładzie mapy zasadniczej planu. Natomiast w § 9 ust. 8 pkt 2 lit. b przyjmując ustalenia dotyczące szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakazu zabudowy wśród ustaleń nieobowiązujących – tj. informacyjnych – wskazał, że oznaczone na rysunku planu „obiekty, których rozbiórka warunkuje realizację ustaleń planu”, należy traktować jako wymagające rozbiórki z powodu naruszenia wymaganych odległości, ze względów kompozycyjnych i innych lub z powodu konieczności wykonania umocnień przeciwpowodziowych. Analizując brzmienie powyższych przepisów przyznać należy rację Wojewodzie, że ich brzmienie jest wewnętrznie sprzeczne. Trudno bowiem odczytać czy obiekty oznaczone na rysunku planu jako „obiekty, których rozbiórka warunkuje realizację ustaleń planu” są ustaleniami obowiązującymi – jak to by wynikało z brzmienia § 9 ust. 5 pkt 6, czy też jedynie informacyjnymi jak określono w § 9 ust. 8 pkt 2 lit. b uchwały. Ponadto, Sąd podziela pogląd Naczelnego Sądu Administracyjnego, że obowiązek likwidacji obiektów budowlanych nie może być określony w akcie prawa miejscowego, gdyż do wydawania tego rodzaju rozstrzygnięć uprawnione są organy budowlane o ile spełnione zostaną przesłanki określone w przepisach prawa budowlanego (wyrok NSA z dnia 29 października 2008 r., sygn. akt II OSK 786/08, CBOSA). Tym samym wprowadzony w niniejszej uchwale wymóg rozbiórki obiektów warunkujących realizację planu wykracza poza określoną przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym materią treściową planu miejscowego.

Zasadnie także Wojewoda Dolnośląski wywiódł, że dla terenów oznaczonych symbolem: E - 1 i 2 – tj. tereny infrastruktury technicznej do obsługi sieci elektroenergetycznej, stacje transformatorowe; MN 1-14 – tj. tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, MW - 1 do 3 – tj. tereny zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej lokalny prawodawca nie określił linii zabudowy. Przede wszystkim wyjaśnić trzeba, że dla terenu E1 - w ogóle nie określono linii zabudowy (§ 10) , dla terenu E-2 w tekście planu wskazano, że linię zabudowy

obowiązującą i linię zabudowy kierunkową ustala się zgodnie z rysunkiem planu (§ 10 ust. 2 pkt 1c). Podobnie również dla terenu MN 1-14 i MW 1-3 w kwestii linii zabudowy część tekstowa uchwały odsyła do części graficznej (§ 13 ust. 3 pkt 2c oraz § 14 ust. 3 pkt 2c). Takie jednak wypowiedzenie się przez lokalnego prawodawcę w kwestii wymogu określenia linii zabudowy – w ocenie Sądu - nie wyczerpuje dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p., zgodnie z którym w planie miejscowym określa się obowiązkowo m.in. zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów. Przepis ten znajduje uszczegółowienie w § 4 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na mocy, którego 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.

Biorąc zatem pod uwagę, że sam 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 (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 22 stycznia 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 747/12, CBOSA) nie można uznać, że określenie linii zabudowy jedynie na rysunku planu przy wyłącznym odesłaniu w części tekstowej do części graficznej wychodzi naprzeciw wymaganiom ustawy planistycznej. Ustalenie tekstowe co do linii zabudowy odsyłające całkowicie do rysunku planu nie nadało bowiem rysunkowi znaczenia normatywnego i traktować należy równoznacznie z nieustaleniem tegoż ustawowego wymogu.

Wobec powyższego, stwierdzić należy, że przedmiotowy plan obejmujący tereny oznaczone symbolami E-2, MN 1-14, MW 1-3 został podjęty z istotnym naruszeniem prawa, a mianowicie § 28 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. oraz § 4 pkt 6 Rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co uzasadnia stwierdzenie jego nieważności we wskazanym zakresie.

Wylimitowaniu z obrotu prawnego podlegał także § 9 ust. 10, § 16 ust. 3 oraz § 10 ust. 3 kwestionowanej uchwały. W pierwszym z przywołanych normując ustalenia ogólne dla obszarów objętych planem i podejmując ustalenia dotyczące sposobów i terminów tymczasowego zagospodarowania, urządzenia i użytkowania terenów Rada Miejska w Kamiennej Górze postanowiła, że:

- „1) dopuszcza się tymczasowe zagospodarowanie, urządzenie i użytkowanie terenów funkcjonalnie związanych z przeznaczeniem podstawowym i uzupełniającym na czas nie dłuższy niż 12 miesięcy;
2) dopuszcza się lokalizację obiektów tymczasowych funkcjonalnie związanych z przeznaczeniem podstawowym i uzupełniającym na czas nie dłuższy niż 12 miesięcy”.

Natomiast w drugim z wymienionych podejmując dla terenu obiektów infrastruktury technicznej do obsługi sieci wodociągowej ustalenia dotyczące sposobów i terminów tymczasowego zagospodarowania urządzenia i użytkowania terenów, postanowiła, że:

- „1) nie ogranicza się tymczasowego zagospodarowania, urządzenia i użytkowania terenów funkcjonalnie związanych z przeznaczeniem podstawowym;
2) nie ogranicza się lokalizacji obiektów tymczasowych funkcjonalnie związanych z przeznaczeniem podstawowym”.

Podobne brzmienie w zakresie tymczasowego zagospodarowania, urządzenia i użytkowania otrzymał również § 10 ust. 3 zaskarżonej uchwały określający ustalenia szczegółowe dla terenów infrastruktury technicznej do obsługi sieci elektroenergetycznej, stacji transformatorowych.

Oceniając prawidłowość przywołanych przepisów wskazać przede wszystkim trzeba, że zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 11 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo sposób i termin tymczasowego zagospodarowania, urządzenia i użytkowania terenów. Ustalenia te powinny zawierać nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów, w tym określenie terminu, do którego tymczasowe zagospodarowanie, urządzenie i użytkowanie terenu może być wykonywane (§ 4 pkt 10 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego). Przy ocenie wskazanych postanowień uchwały należy także uwzględnić brzmienie art. 35 u.p.z.p., zgodnie z którym tereny, których przeznaczenie plan miejscowy zmienia, mogą być wykorzystywane w sposób dotychczasowy do czasu ich zagospodarowania zgodnie z tym planem, chyba, że w planie ustalono inny sposób ich tymczasowego zagospodarowania. Powyższe oznacza, że jeżeli w planie miejscowym nie zawarto postanowień określających wykorzystanie danych terenów do czasu ich zagospodarowania zgodnie z tym planem, to wówczas z mocy ustawy

(art. 35 u.p.z.p.) tereny te mogą być wykorzystywane w dotychczasowy sposób. Tym samym brak zapisów planu w tej kwestii oznacza potwierdzenie – z mocy art. 35 u.p.z.p. – dotychczasowego użytkowania terenu. Natomiast w sytuacji, w której, w planie ustalony zostanie inny tymczasowy sposób wykorzystywania terenów niż dotychczasowy, konieczne jest również określenie terminu i sposobów takiego tymczasowego wykorzystania terenów (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 24 stycznia 2012 r., sygn. akt II SA/Wr 787/11, CBOSA).

Zdaniem Sądu brzmienie § 9 ust. 10 zaskarżonej uchwały jako nazbyt ogólnikowe nie pozwala na przyjęcie, że lokalny prawodawca sprecyzował sposób tymczasowego wykorzystania terenu. Samo stwierdzenie, że dopuszcza się tymczasowe zagospodarowanie, urządzenie i użytkowanie terenów funkcjonalnie związanych z przeznaczeniem podstawowym i uzupełniającym stwarza niebezpieczeństwo zagospodarowania terenu, bez uwzględnienia jakichkolwiek norm i wytycznych, których to określenie przy tymczasowym wykorzystaniu terenu jest konieczne. Tymczasowe zagospodarowanie terenu powinno być w planie miejscowym określone w sposób precyzyjny przez co ustawodawca rozumie sformułowanie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w tej materii.

Co się zaś tyczy § 16 ust. 3 i § 10 ust. 3 uchwały przychodzi zauważyć, że oprócz tego, że w przepisach powyższych organ nie określił sposobu tymczasowego zagospodarowania, urządzenia i użytkowania terenów, to jeszcze nie ustalił terminu tymczasowego zagospodarowania, urządzenia i użytkowania terenów, którego upływ zobowiązuje do zaprzestania wykorzystywania terenu w sposób tymczasowy. Brak określenia tejże obligatoryjnej kwestii stanowi natomiast istotne naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 11 u.p.z.p. i skutkuje wyeliminowaniem z obrotu prawnego wskazanych regulacji.

Sąd podzielił również twierdzenia organu nadzoru co do niezgodności zaskarżonego planu w części dotyczącej terenów oznaczonych symbolami R1 i R2 ze Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Kamienna Góra zatwierdzonego uchwałą Nr XXI/118/12 z dnia 30 maja 2012 r. W tej kwestii bezsporne jest to, że istotnie w Studium w części „kierunki” tereny określone w planie symbolami R-1, R-2 opisane zostały jako lasy, natomiast w planie miejscowym odstąpiono od zalesienia z uwagi – jak przyznała Rada Miejska w Kamiennej Górze – na wskazane w prognozie oddziaływania na środowisko występowanie krwiściągą lekarskiego i związaną z tym możliwość występowania modraszka. W konsekwencji wskazany teren przeznaczony w Studium w części kierunki pod zalesienie w zaskarżonej uchwale określony został jako teren rolny, dla którego § 15 jako przeznaczenie podstawowe określił użytkowanie rolnicze, a uzupełniające – infrastrukturę techniczną.

Wskazany powyżej brak zgodności postanowień miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ze Studium stanowi naruszenie zasad sporządzania planu i obliguje Sąd do stwierdzenia nieważności powyższej regulacji. Rada gminy przy uchwalaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest bowiem bezwzględnie związana ustaleniami studium, co też wynika wprost z treści art. 9 ust. 4 u.p.z.p., zgodnie z którym ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. Powyższą zgodność organ stanowiący gminy jest obowiązany stwierdzić przed uchwaleniem planu miejscowego (art. 20 ust. 2 u.p.z.p.). Związanie planu miejscowego postanowieniami studium oznacza, że regulacje uchwały planistycznej nie mogą być niezgodne z zapisami studium, stanowiącego podstawę wszelkich działań podejmowanych na terenie gminy w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego. Obowiązek zgodności planu miejscowego z postanowieniami studium wynika z tego, że jego celem jest realizowanie założeń przyjętej w studium polityki planistycznej gminy.

Przenosząc powyższe na grunt niniejszej sprawy wskazać należy, że skoro w studium niniejszy teren przeznaczony został pod zalesienie, to naruszeniem wymogu zgodności planu miejscowego ze studium było określenie podstawowego przeznaczenia niniejszego obszaru jako terenów rolnych. Określonym obszarem gminy lokalny prawodawca może przypisać przeznaczenie rolne, jeśli jednak wcześniej w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmina wskaże te obszary jako przeznaczone na taki cel. W żadnym jednak razie sytuacje zaistniałe po uchwaleniu Studium, w tym jak w przypadku niniejszej sprawy – stwierdzone w prognozie oddziaływania na środowisko na terenach R - 1 i 2 walory przyrodnicze – nie mogą wpływać na wprowadzenie w planie innego przeznaczenia niż to określone w Studium.

Wskazany brak zgodności ze Studium uzasadnia stwierdzenie nieważności zaskarżonego planu w części obejmującej tereny oznaczone symbolem R1 i R2. Z uwagi jednak na redakcję § 15 uniemożliwiającą wydzielenie postanowień względem tego terenu, zasadnym jest podzielenie wniosku Wojewody co do konieczności wyeliminowania z obrotu prawnego § 15 we fragmencie „1do”, a zatem również obejmującego teren o symbolu R3, który to w zaskarżonej uchwale – zgodnie ze Studium – przeznaczony został pod zalesienie.

Mając na uwadze, że wszystkie opisane istotne uchybienia zasadom sporządzania planu miejscowego dotyczą znacznej części jednostek planistycznych, koniecznym stało się na podstawie przepisu art. 147 § 1 p.p.s.a.

w związku z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. stwierdzenie nieważności miejscowego planu w całości. Orzeczenie w pkt. II znajduje swoje uzasadnienie w brzmieniu art. 152 p.p.s.a., a rozstrzygnięcie o kosztach w jej art. 200.