



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 23 stycznia 2015 r.

Poz. 251

WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 525/14 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 16 października 2014 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:
Sędziowie:

Sędzia WSA Mieczysław Górkiewicz
Sędzia WSA Olga Białek (spr.)
Sędzia NSA Andrzej Wawrzyniak

Protokolant

starszy sekretarz sądowy Anna Biłous

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 16 października 2014 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Miejskiej w Kamiennej Górze

z dnia 11 września 2013 r. nr XXXIV/208/13

w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla rejonu ulic: Jeleniogórskiej, Bohaterów Getta, Przemysłowej i Towarowej w Kamiennej Górze

- I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w następującym zakresie: § 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”; § 9 ust. 6 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”; § 9 ust. 6 pkt 6; § 9 ust. 9 pkt 2; § 9 ust. 11; § 10 ust. 3; § 11 ust. 2 pkt 1 lit. f we fragmencie „4”; § 13 ust. 4; § 16 ust. 4; § 17 ust. 4;**
- II. stwierdza, że zaskarżona uchwała w zakresie opisanym w punkcie pierwszym wyroku nie podlega wykonaniu;**
- III. zasądza od Gminy Miejskiej w Kamiennej Górze na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240 zł (słownie: dwieście czterdzieści zł) 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 – dalej u.p.p.s.a.), zaskarżył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu uchwałę Rady Miejskiej w Kamiennej Górze z dnia 11 września 2013 r., nr XXX/208/13 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla rejonu ulic: Jeleniogórskiej, Bohaterów Getta, Przemysłowej i Towarowej w Kamiennej Górze wnosząc 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. Nr 164, poz. 1587 ze zm. – dalej rozporządzenie);
- § 9 ust. 6 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., § 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. 6 pkt 6 i § 9 ust. 9 pkt 2 jako podjętych z 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. 11 jako podjętego z 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;
- § 11 ust. 2 pkt 1 lit. f we fragmencie „4” jako podjętego z naruszeniem art. 3 ust. 1, art. 4 ust. 1, art. 28 ust. 1 u.p.z.p. oraz art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;
- § 10 ust. 3, § 13 ust. 4, § 16 ust. 4 i § 17 ust. 4 jako podjętych z naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 11, art. 28 ust. 1 u.p.z.p. oraz § 4 pkt 10 ww. rozporządzenia oraz art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

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. Organ zaznaczył, że dopuszczalne jest określenie mieszanego przeznaczenia terenu gdy funkcje wzajemnie się nie wykluczają i nie są ze sobą sprzeczne. Przy określeniu kilku podstawowych funkcji terenu istotne jest jednak aby ustalenia planu określały konkretne warunki w jakich każdy z wariantów przeznaczenia przyjętych w planie może być realizowany. Zdaniem Wojewody, zakwestionowany przepis uchwały nie spełnia powyższych wymogów i może doprowadzić do pomieszania różnych funkcji. Nie określa on bowiem żadnych warunków, w jakich każdy z wariantów przeznaczenia przyjętych w planie mógłby być realizowany. Natomiast dopuszcza łączenie różnych kategorii przeznaczenia podstawowego terenu, w dowolnych proporcjach.

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. Mocą § 9 ust. 6 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, że Rada definiując pojęcie powierzchni biologicznie czynnej, dokonała nieuprawnionej modyfikacji treściowej przywołanego rozporządzenia. Przejawia się to tym, że po pierwsze, uwzględniając powierzchnię tarasów i stropodachów pominęła 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.

W dalszych wywodach organ nadzoru podkreślił, że mocą § 9 ust. 6 pkt 6 Rada postanowiła, że w ustaleniach obowiązujących „wskazuje się obiekty przeznaczone do rozbiórki, 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. 9 pkt 2 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 pozwolenie na rozbiórkę, natomiast z treści art. 9 ust. 6 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).

Argumentując dalsze zarzuty skargi Wojewoda podniósł, że mocą § 9 ust. 11 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 24 miesiące; 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”. Mocą § 13 ust. 4 uchwały wskazano, że „obowiązują następujące 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 5 lat; 2) dopuszcza się lokalizację obiektów tymczasowych funkcjonalnie związanych z przeznaczeniem podstawowym na czas nie dłuższy niż 10 lat”. Natomiast w § 16 ust. 4, § 17 ust. 4 uchwały postanowiono, że: 1) dopuszcza się tymczasowe zagospodarowanie, urządzenie i użytkowanie terenów funkcjonalnie związanych z przeznaczeniem podstawowym i uzupełniającym na czas nie dłuższy niż 2 lata; 2) dopuszcza się lokalizację obiektów tymczasowych funkcjonalnie związanych z przeznaczeniem podstawowym na czas nie dłuższy niż 5 lat”.

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”. Nadto w § 10 ust. 3 uchwały nie określono terminu tymczasowego zagospodarowania. Zdaniem skarżącego brak ograniczenia w czasie przeznaczenie tymczasowego, prowadzi to do zmiany przeznaczenia podstawowego. Mając powyższe na uwadze Wojewoda uznał, że Rada nie określiła obligatoryjnych elementów 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.

Kwestionując wskazany w petitum skargi fragment § 11 ust. 2 pkt 1 lit. f uchwały, organ nadzoru zauważył, że Rada Miejska regulując warunki wykonywania układu komunikacyjnego wraz z jego parametrami dwukrotnie i sprzecznie ustaliła parametry dla drogi KDL-4. W § 11 ust. 2 pkt 1 lit. e – nie mniej niż 12 m oraz w § 11 ust. 2 pkt 1 lit. f – nie mniej niż 15 m. Mając na uwadze, że organ gminy w toku postępowania nadzorczego wyjaśnił, że intencją prawodawcy lokalnego było aby szerokość linii rozgraniczających wynosiła przynajmniej 12, organ nadzoru wystąpił o unieważnienie § 11 ust. 2 pkt 1 lit. f we fragmencie „4”.

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska w Kamiennej Górze oświadczyła, że przychyliła się do wniosku o stwierdzenie nieważności wskazanych w petitum skargi przepisów uchwały.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Wyjaśniając przesłanki podjętego rozstrzygnięcia, na wstępie należy podkreślić, że zgodnie z art. 1 § 1 i § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 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 jakiekolwiek 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 11 września 2013 r., nr XXXIV/208/13 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla rejonu ulic: Jeleniogórskiej, Bohaterów Getta, Przemysłowej i Towarowej 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 bezwzględny, 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. 6 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 ostać się w obrocie prawnym.

Dalej Sąd uznał, że również brzmienie § 9 ust. 6 pkt 6, jak i § 9 ust. 9 pkt 2 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, przy czym do likwidacji wskazał również wszystkie obiekty nie uwidocznione na podkładzie mapy zasadniczej planu. Natomiast w § 9 ust. 9 pkt 2 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. 6 pkt 6, czy też jedynie informacyjnymi jak określono w § 9 ust. 9 pkt 2 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, CBO-SA). Tym samym wprowadzony w niniejszej uchwale wymóg rozbiórki obiektów warunkujących realizację planu wykracza poza określoną przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym materię treściową planu miejscowego.

Wyeliminowaniu z obrotu prawnego podlegał także § 9 ust. 11, § 10 ust. 3 oraz § 13 ust. 4, § 16 ust. 4 i § 17 ust. 4 kwestionowanej uchwały dotyczące sposobów i terminów tymczasowego zagospodarowania, urządzenia i użytkowania terenów.

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. 11 § 13 ust. 4, § 16 ust. 4 i § 17 ust. 4 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 § 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.

Wyeliminowania z obrotu prawnego wymagał również § 11 ust.2 pkt 1 lit. f we fragmencie „4” jako wprowadzający sprzeczne regulacje dotyczące szerokości linii rozgraniczającej dla drogi KDL-4.

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.