



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 7 marca 2023 r.

Poz. 1644

WYROK NR II SA/WR 592/21 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 17 lutego 2022 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędzia WSA Władysław Kulon

Sędziowie:

Sędzia NSA Halina Filipowicz-Kremis (spr.)

Sędzia WSA Adam Habuda

po rozpoznaniu w Wydziale II w trybie uproszczonym
na posiedzeniu niejawnym w dniu 17 lutego 2022 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Gminy Legnickie Pole
z dnia 31 maja 2021 r. nr XXVIII.240.2021
w przedmiocie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania
przestrzennego obszaru w obrębie Legnickie Pole w gminie Legnickie Pole

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w zakresie § 1 ust. 4 pkt 7 oraz § 14 ust. 1 pkt 1 lit. „a” we fragmencie: „składy, magazyny”.

Uzasadnienie

Uchwałą nr XXVIII.240.2021, z dnia 31 maja 2021 r. Rady Gminy Legnickie Pole uchwalono zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru w obrębie Legnickie Pole w gminie Legnickie Pole. W podstawie prawnej przywołano art 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. 2020, poz. 713 ze zm.), art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. 2021 poz. 741 ze zm.) w związku zuchwałą Rady Gminy Legnickie Pole nr XVI.131.2020 z dnia 29 maja 2019 r. o przystąpieniu do sporządzania zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru w obrębie Legnickie Pole w gminie Legnickie Pole, po stwierdzeniu, że zmiana planu miejscowego nie narusza ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Legnickie Pole.

W skarżonym akcie w § 1 ust. 1. uchwalono zmianę miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla działek nr 93/4, 93/6, 93/7, 93/8 w obrębie Legnickie Pole.

W słowniczku do uchwały wskazano (między innymi), co oznaczają użyte w uchwale określenia. W tym (między innymi) w p. 7 określono, że w świetle uchwały przez zabudowę drobnej wytwórczości należy rozumieć zakład produkcyjny mający małe rozmiary, niewielki, na niewielką skalę, prowadzony przez wytwórcę,

Następnie w rozdziale 3 aktu, określającym ustalenia szczegółowe, w § 14. -poświęconym przeznaczeniu terenów, parametrom i wskaźnikom kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu 1. dla terenu o symbolu P/U ustala się: 1) Przeznaczenie terenu: a) zabudowa drobnej wytwórczości, rzemiosła, składy, magazyny.

W skardze na tę uchwałę Wojewoda Dolnośląski, na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372) oraz art. 50 § 2, art. 54 § 1 i art. 200 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm. - dalej: ppsa), wniósł o stwierdzenie nieważności a) § 1 ust. 4 pkt 7; b) § 14 ust. 1 pkt 1 lit. „a” uchwały we fragmencie: „składy, magazyny”; uchwały.

2. na podstawie art. 119 pkt 2 w związku z art. 120 ppsa rozpoznanie sprawy w trybie uproszczonym;

3. zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

Wojewoda zarzucił Radzie Gminy Legnickie Pole podjęcie: a) § 1 ust. 4 pkt 7 z istotnym naruszeniem art. 2 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. nr 78, poz. 483), poprzez zdefiniowanie jednego z podstawowych przeznaczeń wyznaczonego w planie miejscowym terenu P/U w sposób niedopuszczalny w demokratycznym państwie prawa, tj. w sposób niejasny, niedający adresatowi normy prawnej możliwości zachowania zgodnego z tą normą i wiedzy w zakresie wyznaczonego tą normą sposobu dopuszczalnego zachowania; b) § 14 ust. 1 pkt 1 lit. „a” uchwały we fragmencie: „składy, magazyny” z istotnym naruszeniem art. 9 ust. 4 i art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2021 r. poz. 741 - dalej: ustawy), polegającym na naruszeniu ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy, poprzez określenie dla wyznaczonego w planie miejscowym terenu P/U jednego z przeznaczeń podstawowych w postaci składów i magazynów, podczas gdy studium nie przewiduje dla obszarów G-PU (na których w studium położony jest wyznaczony w planie miejscowym teren P/U) możliwości lokalizowania składów i magazynów, wprost o tym stanowiąc.

W uzasadnieniu Organ Nadzoru wskazał, że Rada Gminy Legnickie Pole w dniu 31 maja 2021r., w związku z uchwałą nr XVI. 131.2020 Rady Gminy Legnickie Pole z dnia 29 maja 2020 r. o przystąpieniu do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru w obrębie Legnickie Pole w gminie Legnickie Pole, po stwierdzeniu, że ustalenia planu nie naruszają ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, podjęła uchwałę nr XXVIII.240.2021 w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru w obrębie Legnickie Pole w gminie Legnickie Pole, zwaną dalej „uchwałą”. W podstawie prawnej uchwały przywołano art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym i art. 20 ust. 1 ustawy. Wojewoda podkreśla, że podstawy nieważności uchwały w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub jego zmiany ustawodawca

wskazał w art.28 ust. 1 ustawy. Zgodnie z jego treścią, istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części. Przeprowadzona ocena zgodności z prawem niniejszej uchwały, tj. pod kątem art. 28 ust. 1 ustawy, pozwoliła stwierdzić, że Rada Gminy Legnickie Pole, uchwalając zmianę planu zagospodarowania przestrzennego, naruszyła w sposób istotny zasady sporządzania planu miejscowego w zakresie objętym wnioskiem o stwierdzenie nieważności.

I. Według § 1 ust. 4 pkt 7 uchwały: „Użyte w uchwale określenia obejmują: 7) zabudowa drobnej wytwórczości - zakład produkcyjny mający małe rozmiary, niewielki, na niewielką skalę, prowadzony przez wytwórcę,”. Zabudowa drobnej wytwórczości to jedno z przeznaczeń podstawowych terenu P/U, o czym stanowi § 14 ust. 1 pkt 1 lit. „a”: „Dla terenu o symbolu P/U ustala się: 1) Przeznaczenie terenu: „a) zabudowa drobnej wytwórczości, rzemiosła, składy, magazyny,”. Wprowadzone przez kwestionowany § 1 ust. 4 pkt 7 uchwały pojęcia mające zdefiniować zabudowę drobnej wytwórczości: „mająca małe rozmiary”, „niewielka”, „na niewielką skalę” są pojęciami nieprecyzyjnymi. Brak precyzyjnego określenia wspomnianych pojęć w postanowieniach uchwały uniemożliwi bądź znacznie utrudni adresatom normy zgodne z nią zachowanie, zaś zakres znaczeniowy tych pojęć będzie kształtowany wyłącznie przez organ wykonawczy i organ administracji architektoniczno-budowlanej na etapie wykonania planu w drodze uznaniowej interpretacji. Sytuacja taka powoduje, że adresat pozostaje w niepewności co do właściwej treści obowiązującego prawa ze względu na jego niejasność. Stan niepewności co do treści obowiązującego prawa jest niedopuszczalny w demokratycznym państwie prawnym i stanowi naruszenie art. 2 Konstytucji RP: „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.”. Z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego, wynika zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Jedną z pochodnych tej zasady jest również nakaz tworzenia przepisów jasnych i zrozumiałych dla adresata, niedopuszczających nieograniczonego luzu interpretacyjnego objawiającego się m.in. w ustalaniu znaczenia przepisów prawa wyłącznie w drodze działań faktycznych związanych ze stosowaniem tych przepisów. W tym przypadku uznaniowość w ustalaniu znaczenia omawianych pojęć, stanowiących elementy definicji zabudowy drobnej wytwórczości jako przeznaczenia podstawowego terenu w planie miejscowym, pogłębi dodatkowo brak ich definicji w przepisach powszechnie obowiązujących m.in. w przepisach ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz Prawa budowlanego. Prawodawca powinien zatem stanowić normy sformułowane w sposób jasny, precyzyjny, jednoznaczny i wewnętrznie spójny zgodnie z regułami poprawnej legislacji. Niezachowanie tych wymogów przy formułowaniu przepisów prawa występuje wówczas, gdy treść określonych przepisów w danym akcie prawnym jest na tyle wieloznaczna i nieprecyzyjna, że nie pozwala na wywiedzenie z nich w drodze wykładni jednoznacznej normy prawnej, co z kolei może stwarzać warunki sprzyjające naruszeniu praw jednostki lub uniemożliwić stosowanie przepisów, w których niejasne regulacje są zawarte. Zasada państwa prawnego stanowi też podstawę ustrojową obowiązującą wszystkie państwa członkowskie Unii Europejskiej. W myśl art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej z dnia 7 lutego 1992 r. (Dz. Urz. UE. C. z 2012, nr 326, str. 13) jedną z wartości, na których opiera się Unia jest państwo prawne. Z zasady zaufania obywateli do państwa wynika zasada jednoznaczności prawa, rozumiana jako dyrektywa poprawnej legislacji. Odnosnie nakazu respektowania przez ustawodawcę zasad przyzwoitej legislacji, stanowiących element zasady demokratycznego państwa prawnego, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że zasady te obejmują m.in. wymaganie określoności przepisów, które muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny, a standard ten wymagany jest zwłaszcza, gdy chodzi o ochronę praw i wolności" (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 stycznia 2000 r., sygn. akt K 7/99, OTK 2000, nr 1, poz. 2). Z tak ujętej zasady określoności wynika, że każdy przepis prawny powinien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego - dopiero spełnienie tego warunku podstawowego pozwala na jego ocenę w aspekcie pozostałych kryteriów. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwania mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Związana z jasnością precyzja przepisu powinna

przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw, tak by ich treść była oczywista i pozwalała (- na wyegzekwowanie (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 21 marca 2001 r., sygn. akt K 24/00, OTK 2001, nr 3, poz. 51). Orzecznictwo konstytucyjne wielokrotnie podkreślało, że zasady przyzwoitej legislacji są przejawem ogólnej zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, a w konsekwencji jedną z cech państwa prawnego. Brak precyzji przepisów powoduje bowiem stworzenie nazbyt szerokich ram dla organów państwa stosujących prawo, które muszą zastępować ustawodawcę w zakresie tych zagadnień, które uregulował on w sposób dalece nieprecyzyjny. Ustawodawca nie może poprzez niejasne formułowanie tekstu przepisów pozostawiać organom mającym je stosować nadmiernej i niczym nieograniczonej swobody przy ustalaniu w praktyce zakresu podmiotowego i przedmiotowego ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw jednostki (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 maja 2002 r., K 6/02, OTK-A 2002, nr 3, poz. 33; Safjan M., Bosek L. (red), Konstytucja RP. Tom L Komentarz do art. 1-86, Wydawnictwo C.H. BECK, Warszawa 2016).

Zasada precyzji w redagowaniu przepisów prawnych oznacza, że należy tak redagować przepisy, by w sposób jednoznaczny: 1) wyznaczały adresatom, co i w jakiej sytuacji jest zakazane, nakazane lub dozwolone; 2) określały przesłanki ich stosowania przez organy władzy publicznej, by nie były one oskarżane o arbitralność w stosowaniu prawa. Niejasność przepisów (nie powinna prowadzić do tego, że pewne osoby zrezygnują z korzystania z przysługujących im uprawnień tylko dlatego, że nie są pewne ich zakresu (Wierczyński G., Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych Komentarz, Oficyna 2009).

Przepisy aktów prawnych powinny być zatem tak zredagowane, aby wyrażały intencje prawodawcy w sposób dokładny i zrozumiały. Adresaci norm prawnych nie mogą mieć wątpliwości co do tego, jaką regułę postępowania wyznacza dany przepis. Zapisy kwestionowanego fragmentu § 1 ust.4 pkt 7 uchwały zawierające określenia: „mający małe rozmiary”, „niewielki”, „na niewielką skalę” nie spełniają zasady precyzyjności, którą winny charakteryzować się pojęcia używane w aktach prawnych. Pojęcia te są określeniami ogólnymi. Ze względu na wieloznaczność omawianych pojęć wykonywanie przez osoby dysponujące tytułem prawnym do terenu prawa do zagospodarowania tego terenu obiektami budowlanymi „mającymi małe rozmiary”, „niewielkimi” lub wznoszonymi „na niewielką skalę” może być w praktyce niewykonalne bądź opierać się na nieograniczonej bądź naruszającej prawa innych obywateli (stron postępowania administracyjnego) swobodzie interpretacyjnej omawianego fragmentu przepisu. Potwierdza to również jedna z tez wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 25 listopada 1999 r., wydanego w sprawie Hashman i Harrup przeciwko Wielkiej Brytanii (sygn. 25594/94, LEX nr 76932): „Normy nie można uznać za prawo, jeśli nie jest sformułowana na tyle precyzyjnie, by obywatel mógł wedle niej regulować swoje zachowanie.”

II.

Jak już wspomniano, § 14 ust. 1 pkt 1 lit. „a” uchwały, wyznaczając w planie teren P/U ustala dla niego przeznaczenie podstawowe m.in. w formie składów i magazynów. Określony w uchwale teren P/U położony jest na wyznaczonych w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (t.j. zawarty w uchwale nr IV.30.2019 Rady Gminy Legnickie Pole z dnia 29 stycznia 2019 r. w sprawie uchwalenia zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Legnickie Pole w zakresie realizacji inwestycji celu publicznego - przesyłowej linii elektroenergetycznej) obszarach G-PU. W toku analizy przedmiotowego miejscowego planu oraz obowiązującego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy stwierdzono naruszenie ustaleń studium poprzez wyznaczenie dla terenu P/U przeznaczenia podstawowego w postaci składów i magazynów. W części II-4.2.2. tekstu studium, w tiret szóste (s. 50) stwierdzono: „Na terenach zurbanizowanych zabudowę działalności gospodarczej, w tym zabudowy produkcyjno- usługowej i rzemieślniczej należy projektować uwzględniając następujące kierunki i wskaźniki: strefę produkcyjną przeznaczoną na lokowanie obiektów produkcyjno - usługowych, rzemiosła, bez możliwości lokowania baz, składów, magazynów, handlu hurtowego i innych obiektów handlowych.”

Zgodnie z brzmieniem art. 9 ust. 4 ustawy: „Ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych.”. Według art. 20 ust. 1 zd. pierwsze ustawy: „Plan miejscowy uchwała rada

gminy, po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu oraz sposobie realizacji, zapisanych w planie, inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy, oraz zasadach ich finansowania, zgodnie z przepisami o finansach publicznych.” Z kolei wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządzając projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, ma obowiązek czynić to zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi (art. 15 ust. 1 ustawy). Kwestia niezgodności ustaleń studium i planu miejscowego była przedmiotem postępowania wyjaśniającego.

Organ Nadzoru wystąpił do Wójta Gminy Legnickie Pole o wyjaśnienie rozbieżności pomiędzy zmianą planu a studium w w/w zakresie. W odpowiedzi na zapytanie Organu Nadzoru, działająca z upoważnienia Wójta Gminy Legnickie Pole, Sekretarz Gminy w piśmie z dnia 15 września 2021 r. lakonicznie wyjaśniła, że zapisy zmiany planu nie stoją w sprzeczności z zapisami studium. Występując o udzielenie wyjaśnień w zakresie omawianej niezgodności zmiany planu ze studium, Organ Nadzoru miał na uwadze również następujące postanowienia studium Gminy, w stosunku do których weryfikowano kwestionowany fragment § 14 ust. 1 pkt 1 lit. „a” uchwały.

W części 4. tekstu studium („Kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów w strefie zurbanizowanej, w tym tereny wyłączone spod zabudowy”) - s. 45, postanowiono: „w niniejszym Studium wyznaczono kierunki zmian w strukturze przestrzennej oraz przeznaczeniu terenów, które należy traktować jako wiodące dla poszczególnych obszarów. Dopuszcza się uzupełnianie funkcji wiodącej innymi niekolidującymi z nią towarzyszącymi funkcjami. Powinny one znaleźć odzwierciedlenie w sporządzanych miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego.”. Ponadto, w tej samej części (s. 46 tekstu studium), stwierdzono: „Z uwagi na brak możliwości przewidzenia (na etapie sporządzania Studium wszystkich uwarunkowań i potrzeb mogących niespodziewanie wystąpić, w sytuacjach szczególnie uzasadnionych, gmina dopuści w ograniczonym zakresie i w sytuacjach wyjątkowych do zabudowy i zagospodarowania terenu o funkcji innej od wyznaczonych na rysunku kierunków rozwoju pod warunkiem uwzględnienia znanych już i ewentualnie nowych uwarunkowań, szczególnie w aspekcie ochrony środowiska przyrodniczego. Inwestycje takie mogą obejmować w szczególności obiekty i urządzenia służące ochronie środowiska przyrodniczego, ochronie zdrowia i życia mieszkańców gminy oraz urządzenia infrastruktury technicznej, funkcje służące realizacji celów publicznych, w tym usług zdrowia, oświaty, kultury, rekreacji, wypoczynku i turystyki.” Podane we wskazanym piśmie Sekretarz Gminy argumenty stanowią jedynie wybiórcze powtórzenie wskazanych wyżej zapisów studium. Strona przeciwna w żaden sposób nie uzasadnia, mając na uwadze niezgodność kwestionowanego fragmentu § 14 ust. 1 pkt 1 lit. „a” uchwały z zapisami w części II-4.2.2. tekstu studium, w tiret szóste (s. 50), w jaki sposób i dlaczego przeznaczenie w postaci składów i magazynów nie będzie kolidowało z pozostałymi przeznaczeniami podstawowymi terenu P/U: zabudową drobnej wytwórczości i zabudową usługową. Nie wykazuje również na czym polega szczególnie uzasadniona i jednocześnie wyjątkowa sytuacja związana z naruszeniem postanowienia studium w zakresie możliwości lokalizowania na terenie P/U składów i magazynów. Nie wyjaśnia, jakie uwarunkowania, w szczególności w zakresie ochrony środowiska przyrodniczego, wzięto pod uwagę decydując, wbrew szczegółowym zapisom studium, o tym przeznaczeniu terenu P/U. Nie można również mówić o ograniczonym zakresie przeznaczenia terenu P/U pod składy i magazyny jeżeli wykładnia § 14 ust. 1 pkt 1 uchwały prowadzi do wniosku, że jest przeznaczenie podstawowe, a nie uzupełniające (jak przeznaczenie określone w § 14 ust. 1 pkt 1 lit. „c” uchwały za pomocą zwrotu „dopuszcza się”). Irrelevantne pozostaje również powołanie się na § 5 ust. 4 uchwały ponieważ przepis ten, zakazując realizacji inwestycji związanych m.in. ze składowaniem i magazynowaniem odnosi ten zakaz jedynie do inwestycji dotyczącej odpadów. Wreszcie, nie wykazano by przeznaczenie w postaci składów i magazynów w jakikolwiek sposób dotyczyło inwestycji służących ochronie środowiska przyrodniczego, ochronie zdrowia i życia mieszkańców gminy oraz urządzeń infrastruktury technicznej, funkcji służących realizacji celów publicznych, w tym usług zdrowia, oświaty, kultury, rekreacji, wypoczynku i turystyki.

Organy Gminy Legnickie Pole w toku sporządzania i uchwalania niniejszej zmiany planu, przy braku wystąpienia przesłanek wskazanych w części 4. (str. 45 i 46) tekstu studium, związane były zatem wynikającym ze studium ograniczeniem polegającym na braku możliwości ustalania podstawowego przeznaczenia terenu P/U w formie składów i magazynów. Studium oczywiście nie może decydować o wiążącym przeznaczeniu terenu i zasadach jego zagospodarowania. Jednak jako akt polityki przestrzennej gminy wyznacza, w tym w zakresie kierunków i wskaźników zagospodarowania terenów, ramy ich zagospodarowania, które stają się wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planu miejscowego, co wynika z art. 9 ust. 4 ustawy. Zatem przedmiotowe ustalenia studium nie mogą zostać zignorowane lub zmodyfikowane przez organ sporządzający i uchwalający plan miejscowy.

Tym samym należy stwierdzić, że regulacja przyjęta w kwestionowanym fragmencie § 14 ust. 1 pkt 1 lit. „a” uchwały w powyższym zakresie narusza ustalenia studium.

Plan miejscowy nie może wprowadzić zmian w zakresie kierunków zagospodarowania i zasad zagospodarowania terenów, a jedynie doprecyzować te zasady i to w taki sposób, aby nie doprowadzić do ich zmiany lub modyfikacji. Studium z założenia ma być aktem elastycznym, który jednak zawiera nieprzekraczalne ramy dla swobody planowania przestrzennego (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 17 lipca 2018 r., sygn. akt II SA/Wr 224/18).

Mając na uwadze art. 28 ust. 1 ustawy, a także art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 tej ustawy należy stwierdzić, że jedną z podstawowych zasad sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego jest nienaruszalność ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy przez ustalenia planu miejscowego, zarówno w odniesieniu do całego obszaru objętego planem, jak i jego poszczególnych terenów oraz przewidzianych dla nich ustaleń w zakresie sposobu ich zagospodarowania i zabudowy. Rada gminy uchwała plan właśnie po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium. W przypadku uchwały nienaruszalność ta w odniesieniu do przeznaczenia terenu P/U w formie składów i magazynów nie została zachowana. Związanie postanowieniami studium zawartych w planie miejscowym rozwiązań znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych.

Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 1 lutego 2010 r., (sygn. akt II SA/Kr 1207/09), jedną z podstawowych zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest przestrzeganie zgodności treści tego planu ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Takie stanowisko zajęły sądy administracyjne w innych orzeczeniach, np. w uzasadnieniu do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 maja 2008 r. (sygn. akt II OSK 114/08). W podanym wcześniej wyroku Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie odniósł się także do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, który z kolei w wyroku z dnia 11 lutego 2008 r. (sygn. akt II SA/G1 817/06) wyjaśnił m.in., że zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy służy gminie do określenia kierunków jej polityki przestrzennej. Stąd, zgodnie z art. 10 ust. 2 tej ustawy, jego postanowienia wyznaczają z zasady ogólne kierunki działalności i wskaźniki dla wydzielonych obszarów. Studium zawiera diagnozę zagospodarowania przestrzennego i określa politykę gminy w zakresie zagospodarowania przestrzennego, zwykle w dłuższym czasie. Postanowienia studium są dla organu sporządzającego plan wiążące (art. 9 ust. 4 ustawy), co oznacza, że zapisy planu nie mogą doprowadzić do modyfikacji kierunków zagospodarowania przewidzianego w studium lub też tego zagospodarowania wykluczyć.

Nienaruszalność kierunków zagospodarowania przestrzennego, określonych w studium, przez ustalenia planu miejscowego stanowi ustawową zasadę sporządzania planu, której naruszenie, stosownie do art. 28 ust. 1 ustawy, powoduje nieważność planu w całości lub jego części. Wprawdzie studium nie ma mocy aktu powszechnie obowiązującego i nie jest aktem prawa miejscowego, to będąc aktem planistycznym gminy określa jej politykę przestrzenną i bezwzględnie wiąże organy gminy przy sporządzaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Ustalenia planu miejscowego są zatem konsekwencją zapisów studium. Jeżeli zatem studium określa dla poszczególnych obszarów gminy w sposób ścisły kierunki zagospodarowania terenu (w tym pod określony rodzaj przeznaczenia lub z wyłączeniem określonego przeznaczenia danego

obszaru w późniejszym planie miejscowym), to rzeczą organu stanowiącego gminy jest uwzględnienie tych zapisów w planie miejscowym. Jeżeli w kontrolowanym planie normodawca gminny nie dostosował się do tych wymogów, to plan taki musi być wyeliminowany z obrotu prawnego w zakresie, w jakim narusza zapisy studium regulujące dopuszczalne kierunki zagospodarowania terenu (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 9 lipca 2019 r., sygn. akt II SA/Wr 159/19, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 maja 2020 r., sygn. akt II OSK 3302/19). Ustalenia studium nie mogą być przeniesione wprost do zapisów planu, ale oczywistym jest również, że nie mogą być ze sobą sprzeczne (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 19 lipca 2010 r., sygn. akt II SA/Wr 223/10). W przypadku uchwały, Rada Gminy Legnickie Pole, widząc celowość zmiany dopuszczalnych kierunków przeznaczenia danego obszaru, powinna zainicjować w sposób określony w art. 9 ust. 1 ustawy procedurę zmiany obowiązującego studium, podejmując uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia jego zmiany. Następnie w wyniku przeprowadzenia procedury określonej w art. 11 ustawy powinna przyjąć uchwałę w sprawie zmiany studium dopuszczającą postulowane w przyszłym planie miejscowym (bądź jego zmianie) określone kierunki zagospodarowania terenów (tak również w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 9 kwietnia 2021 r., sygn. akt II SA/Wr 532/20).

Samoograniczenie rady gminy ustaleniami studium może być modyfikowane jedynie wskutek zmiany studium w celu realizacji przedsięwzięć nieprzewidzianych w dotychczasowej wersji tego aktu dla określonego terenu. Jeżeli więc organy gminy uznają za niezbędne zagospodarowanie terenu w sposób odmienny od postanowień studium, zmiana planu w tym zakresie może nastąpić jedynie po uprzedniej nowelizacji studium (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 22 grudnia 2010 r., sygn. akt II SA/Wr 610/10, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 lipca 2011 r., sygn. akt II OSK 666/11).

W doręczonej sądowej odpowiedzi na skargę, strona przeciwna wniosła o uwzględnienie skargi, nie obciążenie organu kosztami postępowania sądowego.

W uzasadnieniu wskazała, że dnia 2 listopada 2021 r. została dostarczona do Rady Gminy Legnickie Pole, skarga Wojewody Dolnośląskiego, do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, na uchwałę nr XXVIII.240.2021 Rady Gminy Legnickie Pole z dnia 31 maja 2021 r., w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru w obrębie Legnickie Pole w gminie Legnickie Pole.

Wojewoda Dolnośląski jako organ nadzoru nad działalnością uchwałodawczą organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego wniósł skargę na w/w uchwałę z dnia 31 maja 2021 r. i zarzucił Radzie Gminy Legnickie Pole § 1 ust. 2 pkt 7 z istotnym naruszeniem art. 2 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. nr 78, poz. 483), poprzez zdefiniowanie jednego z podstawowych przeznaczeń.

Paragraf 14 ust. 1 pkt lit. „a” uchwały we fragmencie: „składy, magazyny” z istotnym naruszeniem art. 9 ust. 4 i art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2021 r. poz. 741 - dalej: ustawy), polegającym na naruszeniu ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy, poprzez określenie dla wyznaczonego w planie miejscowym terenu P/U jednego z przeznaczeń podstawowych w postaci składów i magazynów, podczas gdy studium nie przewiduje dla obszarów G-PU (na których w studium położony jest wyznaczony w planie miejscowym teren P/U) możliwości lokalizowania składów i magazynów, wprost o tym stanowiąc.

W skardze z dnia 25 października 2021 r. Wojewoda Dolnośląski wniósł o stwierdzenie nieważności: a) § 1 ust. 2 pkt 7 uchwały nr XXVIII.240.2021 Rady Gminy Legnickie Pole z dnia 31 maja 2021 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru w obrębie Legnickie Pole w gminie Legnickie Pole dalej: „uchwały b) § 14 ust.1 pkt lit. „a” uchwały we fragmencie: „składy, magazyny”.

Wojewoda Dolnośląski oceniając zgodności z prawem niniejszej uchwały, tj. pod kątem art. 28 ust. 1 ustawy, stwierdził, że Rada Gminy Legnickie Pole, uchwalając zmianę planu zagospodarowania przestrzennego, naruszyła w sposób istotny zasady sporządzania planu miejscowego w zakresie objętym wnioskiem o stwierdzenie nieważności. U podstaw skargi wskazał na naruszenie przepisów art. 2 Konstytucji

RP oraz naruszenie ustaleń studium poprzez wyznaczenie dla terenu P/U przeznaczenia podstawowego w postaci składów i magazynów. Według § 1 ust. 2 pkt 7 uchwały: „Użyte w uchwale określenia obejmują: 7) zabudowa drobnej wytwórczości - zakład produkcyjny mający małe rozmiary, niewielki, na niewielką skalę, prowadzony przez wytwórcę”. Takie określenie drobnej wytwórczości zostało wskazane w judykaturze, w szczególności w skardze kasacyjnej wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 stycznia 2011 r., II OSK 56/10 (cbosa.nsa.gov.pl), gdzie wskazano, że w języku polskim określenie „wytwórczość”, czy „wytwórczość produkcyjna” zasadniczo wiąże się z taką działalnością człowieka coś wytwarzającego (wytwórcy), która ma charakter drobnej wytwórczości, małego zakładu produkcyjnego prowadzonego przez wytwórcę, który wytwarza własne wyroby stanowiące już efekt finalny (nie półprodukty) nie mającej charakteru jednostki organizacyjnej prowadzącej zakład produkcyjny, którego efektem są dopiero elementy do dalszej produkcji. W języku potocznym synonimami określenia „drobny” są m.in.: „mający bardzo małe rozmiary”, „niewielki”, „na niewielką skalę”, „krótkotrwały”.

Wojewódzki sąd administracyjny zważył:

Skarga jest uzasadniona.

Stosownie do przepisu art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. nr 153, poz. 1269 z późn. zm.) sąd sprawuje w zakresie swej właściwości kontrolę pod względem zgodności z prawem działalności administracji publicznej. Zakres tej kontroli obejmuje również orzekanie, po myśli art. 3 § 2 pkt 5 i pkt 6 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej oraz akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej. Kryterium legalności uchwały rady gminy stanowi jej zgodność z prawem. Przez sprzeczność z prawem należy przy tym rozumieć niezgodność z aktami prawa powszechnie obowiązującego, a więc z Konstytucją, ustawami, aktami wykonawczymi oraz z powszechnie obowiązującymi aktami prawa miejscowego (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 grudnia 2003 r., sygn. akt P 9/02, publ. OTK-A 2003/9/100). Za „istotne” naruszenie prawa należy uznać uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być akceptowane w demokratycznym państwie prawnym. Zgodnie zaś z art. 147 § 1 p.p.s.a. sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i pkt 6, stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności. W razie zaś nieuwzględnienia skargi sąd skargę oddala (art. 151 p.p.s.a.). Wskazać należy, że przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, że uchwała organu gminy jest nieważna, gdy jest sprzeczna z prawem. Ustawa o samorządzie gminnym wyróżnia dwie kategorie wad uchwał organów gminy: istotne naruszenie prawa oraz nieistotne naruszenie prawa. W art. 91 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, że w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały, ograniczając się do wskazania, że uchwałę wydano z naruszeniem prawa. Ustawa o samorządzie gminnym nie określa jednak rodzaju naruszeń prawa, które należy zakwalifikować do istotnego naruszenia prawa. W orzecznictwie sądowym przyjmuje się, że są to takiego rodzaju naruszenia prawa jak: podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy, brak podstawy do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, naruszenie procedury podjęcia uchwały, czy też naruszenie przepisów, wyznaczających kompetencje do podejmowania tych aktów. W tej sprawie przedmiotem oceny sądu jest uchwała Rady Gminy Legnickie Pole, którą uchwalono miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego wsi Kunów. Wojewoda Dolnośląski, działając jako organ nadzoru zaskarżył tę uchwałę w trybie art. 93 ustawy o samorządzie gminnym. Wojewoda trafnie zarzucił kwestionowanej uchwały, że nie do pogodzenia z zasadą państwa prawnego jest zawarcie w treści uchwały (§ 1 ust. 4 unormowania, że „Użyte w uchwale określenia obejmują: 7) zabudowa drobnej wytwórczości - zakład produkcyjny mający małe rozmiary, niewielki, na niewielką skalę, prowadzony przez wytwórcę”).

Sąd podziela opinię (w sumie obu stron postępowania), że taki zapis stanowi określenie nieostre, niejasne i nieprecyzyjne. Takie unormowanie narusza zasady prawidłowej legislacji. Zdaniem sądu, w tym kontekście, należy zgodzić się ze stanowiskiem organu nadzoru, że zastosowane sformułowanie nie jest pojęciem ani jasnym, ani precyzyjnym, co może wprowadzić obywateli w błąd i jest to niezgodne z zasadą demokratycznego państwa prawnego, jakim w świetle art. 2 Konstytucji RP jest Rzeczpospolita Polska. Zasadny także, zdaniem sądu, jest zarzut, że rada gminy skonstruowała definicję użytego we wskazanym przepisie pojęcia nieostrego, nie konkretyzującego tego pojęcia, co pozostaje w sprzeczności z § 153 załącznika nr 1 do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. „W sprawie zasad techniki prawodawczej”. Trafnie zatem Wojewoda Dolnośląski podnosi, że taki zapis w praktyce pozostawia sferę zastrzeżoną ustawowo dla organu stanowiącego gminy innemu organowi, który będzie wykonywał tę uchwałę, a taka sytuacja jest prawnie niedopuszczalna. Sposób skonstruowania przez prawodawcę lokalnego skarżonego przepisu stanowił naruszenie art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Z art. 2 Konstytucji ustanawiającego zasadę, iż Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym wywieść można szereg zasad, w tym istotną na gruncie tej sprawy zasadę prawidłowej legislacji. W ocenie składu orzekającego w tej sprawie zasada prawidłowej legislacji zawiera przede wszystkim wymóg dostatecznej określoności przepisów prawa. Naruszenie zasady prawidłowej legislacji następuje zarówno wtedy, gdy niejasne i nieprecyzyjne sformułowanie przepisu rodzi niepewność jego adresatów co do ich praw i obowiązków, jak i gdy stwarza zbyt szerokie pole dla dowolności działania organów stosujących prawo. Można jeszcze dodać, że Trybunał Konstytucyjny, w wyroku z dnia 7 listopada 2006 r. (SK 42/05; OTK-A 2006/10/148) podkreślił, że w praktyce nie jest możliwe posługiwanie się w tekstach prawnych wyłącznie pojęciami całkowicie ostrymi, a pewien rozsądny poziom nieostrości nazw używanych w tekstach aktów normatywnych pozwala uniknąć nadmiernej kazuistyki i zapewnić niezbędną elastyczność podczas stosowania prawa. Nie mniej jednak w kontrolowanej uchwale, w zakresie wskazanym mamy do czynienia ze stanowieniem przepisów prawa miejscowego w sposób zupełnie niejasny, nieostry, podlegający zbyt szerokiej interpretacji i posługujący się pojęciami niedookreślonymi, co bezsprzecznie narusza konstytucyjną zasadę określoności regulacji prawnych wywodzoną z klauzuli demokratycznego państwa prawnego, zawartej w art. 2 Konstytucji (zob. np. I. Wróblewska, Zasada państwa prawnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego RP, Toruń 2010, s. 75).

Wskazane wcześniej niejasności nakazują uznać, iż analizowana regulacja istotnie narusza prawo poprzez nie dość jednoznaczne i zgodne z zasadami prawidłowej legislacji (art. 2 Konstytucji) określenie funkcji, które lokalizacja dopuszcza.

Przechodząc do drugiego zarzutu skargi, zdaniem sądu, jest on także uzasadniony. W tym zakresie należy przypomnieć, że w myśl art. 20 ust. 1 u.p.z.p. plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu oraz sposobie realizacji, zapisanych w planie, inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy, oraz zasadach ich finansowania, zgodnie z przepisami o finansach publicznych. Część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części (art. 28 ust. 1 u.p.z.p.). W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że zasadą planowania przestrzennego jest wymóg niesprzeczności miejscowego planu z ustaleniami studium. Uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w którym przeznaczenie terenu jest niezgodne ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, jest istotnym naruszeniem tej zasady. Wprawdzie studium jest aktem polityki przestrzennej gminy zawierającym jej ogólne postanowienia, natomiast szczegółowe rozwiązania następują w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, jednakże szczególne rozwiązania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego nie mogą pozostawać w kolizji z unormowaniami zawartymi w studium. Należy odróżnić uszczegółowienie zapisów studium w planie miejscowym, od zawarcia w planie ustaleń

odbiegających od rozwiązań przyjętych w studium. Stąd też, jeśli organ gminy uzna za przydatne zagospodarowanie terenu w sposób odmienny od postanowień studium, uchwalenie planu w tym zakresie może nastąpić jedynie po uprzedniej nowelizacji studium. Przyjęcie w planie ustaleń niezgodnych z treścią studium stanowi naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego prowadzące do nieważności tego aktu (por. wyroki NSA 1 października 2015 r., sygn. akt II OSK 235/14; z 20 września 2016 r., sygn. akt II OSK 1331/16; z dnia 16 października 2018 r., sygn. akt II OSK 2519/16, CBOSA). Przenosząc dotychczasowe rozważania na grunt rozpoznawanej sprawy należy przyznać, że postanowienia planu miejscowego odnośnie do przeznaczenia terenu P/U na składy i magazyny nie odpowiadają zapisom zawartym w obowiązującym w dacie uchwalania zaskarżonego m.p.z.p. Studium. Jak wynika z akt sprawy oraz, co przyznaje organ w odpowiedzi na skargę, w kontrolowanym planie mamy do czynienia naruszeniem obowiązującego Studium (<https://docplayer.pl/114884817-Studium-uwarunkowan-i-kierunkow.html>), polegającym na naruszeniu jego ustaleń, przez określenie dla terenu P/U jednego z przeznaczeń podstawowych dla składów i magazynów. Lektura treści studium wskazuje, że nie przewiduje ono dla obszarów G-PU w studium, (teren ten jest oznaczony w planie miejscowym teren P/U) możliwości lokalizowania składów i magazynów, co wynika bezpośrednio z tekstu Studium. W części studium odnoszącej się do tego terenu, uchwalono, że na terenach zurbanizowanych zabudowę działalności gospodarczej, w tym zabudowy produkcyjno-usługowej i rzemieślniczej należy projektować uwzględniając następujące kierunki i wskaźniki: strefę produkcyjną przeznacza się na lokowanie obiektów produkcyjno - usługowych, rzemiosła, bez możliwości lokowania baz, składów, magazynów, handlu hurtowego i innych obiektów handlowych. Co za tym idzie w obowiązującym Studium uwarunkowań i kierunków Gminy Legnickie Pole nie dopuszczono lokalizacji baz, składów, magazynów, handlu hurtowego i innych obiektów handlowych.

Podkreślenia wymaga, że podstawą dla uchwalenia zaskarżonej uchwały jest obowiązujące Studium. Przyjmując zatem, że organ planistyczny dokonuje zmiany przeznaczenia w nowym Studium w porównaniu ze Studium poprzednio obowiązującym w sposób zamierzony i racjonalny, a zapisy planu są konsekwencją kierowania się potrzebą dostosowania kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy do aktualnych potrzeb samorządu, należy dokonać zmiany Studium, plan miejscowy nie może wprowadzić zmiany w zakresie kierunków zagospodarowania i zasad zagospodarowania, a jedynie doprecyzować zasady i to w taki sposób, aby nie doprowadzić do ich zmiany lub modyfikacji. W konsekwencji, w ocenie Sądu, wprowadzenie w zaskarżonym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego przeznaczenia terenu jako teren (między innymi) składów, czy magazynów należy ocenić za niezgodne z ustaleniami Studium. Stanowi to istotne naruszenie prawa, o którym mowa w art. 28 ust. 1 w zw. z art. 20 ust. 1 i art. 9 ust. 4 u.p.z.p. i musiało skutkować stwierdzeniem nieważności zaskarżonej uchwały we wskazanym w wyroku zakresie.

Mając powyższe na uwadze Wojewódzki Sąd Administracyjny, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. orzekł, jak w sentencji.

Na podstawie art. 119 pkt 2 Sąd rozpoznał sprawę w trybie uproszczonym;