



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 15 marca 2016 r.

Poz. 1392

**WYROK NR II SA/WR 258/15**  
**WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU**

z dnia 16 lipca 2015 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu  
w składzie następującym:

Przewodniczący  
Sędziowie

Sędzia WSA Olga Białek  
Sędzia NSA Halina Kremis – spr.  
Sędzia WSA Anna Siedlecka

Protokolant

Starszy asystent sędziego Malwina Jaworska

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 16 lipca 2015 r.  
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego  
na uchwałę Rady Miejskiej w Trzebnicy  
z dnia 18 czerwca 2014 r. nr XVII/575/14

w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu miasta Trzebnicy  
w rejonie ulic: Milickiej, Piwnicznej, Henryka Brodatego, Kazimierza Wielkiego, Piastowskiej, Grunwaldzkiej,  
Władysława Jagiełły, Władysława Łokietka, Chopina, Moniuszki, Samarytańskiej, Oleśnickiej

- I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w zakresie § 18 pkt 2 we fragmencie „w uzgodnieniu z władającym”; § 28, § 29, § 30, § 31, § 32, § 33, § 35 [drugi], § 36, § 37 wprowadzenie do wyliczenia we fragmencie „1R”, § 38 pkt 2 lit. f) we fragmencie „w tym drogi wewnętrzne”, § 39 pkt 2 lit. a) we fragmencie „w tym drogi wewnętrzne”, § 40 wprowadzenie do wyliczenia we fragmencie „2ZD”, § 43 pkt 2 lit. a) i b), a także załącznika graficznego w zakresie wszystkich obszarów MN, MNU, MW, U oraz terenów 1R i 2 ZD;**
- II. orzeka, że zaskarżona uchwała w zakresie wskazanym w pkt. I nie podlega wykonaniu;**
- III. zasądza od Gminy Trzebnica na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240 zł (słownie: dwieście czterdzieści) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.**

## Uzasadnienie

W skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu Wojewoda Dolnośląski zakwestionował uchwałę Rady Miejskiej w Trzebnicy nr XLVII/575114 z dnia 18 czerwca 2014 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu miasta Trzebnica w rejonie ulic: Milickiej, Piwnicznej, Henryka Brodatego, Kazimierza Wielkiego, Piastowskiej, Grunwaldzkiej, Władysława Jagiełły, Władysława Łokietka, Fryderyka Chopina, Stanisława Moniuszki, Samarytańskiej, Oleśnickiej, wnosząc o:

1. stwierdzenie nieważności:

§ 18 pkt 2 we fragmencie „w uzgodnieniu z władającym”, § 28, § 29, § 30, § 31, § 32, § 33, § 35 [drugi], § 36, § 37 wprowadzenie do wyliczenia we fragmencie „IR”, § 38 pkt 2 lit. f) we fragmencie „w tym drogi wewnętrzne”, § 39 pkt 2 lit. a) we fragmencie „w tym drogi wewnętrzne”, § 40 wprowadzenie do wyliczenia we fragmencie „ZZD”, § 43 pkt 2 lit. a) i b), a także załącznika graficznego w zakresie wszystkich obszarów MN, MNT, MW, U oraz terenów IR i ZZD;

2. zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

Skarżący zarzucił Radzie Miejskiej w Trzebnicy podjęcie:

- 1) § 18 pkt 2 we fragmencie „w uzgodnieniu z władającym” uchwały – z istotnym naruszeniem art. 28 ust. 1 w zw. z art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jednolity: Dz. U. z 2015 r., poz. 199, zwanej dalej **ustawą**) oraz § 4 pkt 9 lit. a) rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587, zwanego dalej **rozporządzeniem**), polegającym na uchybieniu zasadom sporządzania planu i przekroczeniu upoważnienia ustawowego do uregulowania w planie miejscowym zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej;
- 2) § 28, § 29, § 30, § 31, § 32 i § 33 uchwały oraz załącznika graficznego do uchwały w zakresie obszarów MN, MNU i MW – z istotnym naruszeniem art. 28 ust. 1 w zw. z art. 15 ust. 2 pkt 3 ustawy oraz art. 114 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r. poz. 1232 ze zm.), polegającym na naruszeniu zasad sporządzania planu poprzez brak wskazania, które z terenów o różnych funkcjach lub różnych zasadach zagospodarowania należą do poszczególnych rodzajów terenów zróżnicowanych ze względu na dopuszczalne poziomy hałasu;
- 3) § 28 pkt 2 lit. a) w zw. z § 28 pkt 4 lit. k), § 29 pkt 2 lit. a) w zw. z § 29 pkt 5 lit. g), § 30 pkt 2 lit. a) w zw. z § 30 pkt 4 lit. g), § 31 pkt 2 lit. a) w zw. z § 31 pkt 5 lit. h), § 32 pkt 2 lit. a) i c) w zw. z § 32 pkt 5 lit. f), § 35 [drugi] pkt 2 lit. od a) do d) w zw. z § 35 [drugi] pkt 5 lit. g), § 43 pkt 2 lit. a) i b) w zw. z § 43 pkt 4 lit. f) uchwały – z istotnym naruszeniem art. 28 ust. 1 ustawy w zw. z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy w związku z § 4 pkt 6 rozporządzenia, polegającym naruszeniu zasad sporządzenia planu poprzez brak wskazania maksymalnej wysokości zabudowy dla uzupełniającego przeznaczenia terenu;
- 4) § 28 pkt 2 lit. c) we fragmencie „w tym drogi wewnętrzne”, § 29 pkt 2 lit. c) we fragmencie „w tym drogi wewnętrzne”, § 30 pkt 2 lit. c) we fragmencie „w tym drogi wewnętrzne”, § 31 pkt 2 lit. d) we fragmencie „w tym drogi wewnętrzne”, § 32 pkt 2 lit. d) we fragmencie „w tym drogi wewnętrzne”, § 33 pkt 2 lit. b) we fragmencie „w tym drogi wewnętrzne”, § 35 [drugi] pkt 2 lit. 1) we fragmencie „w tym drogi wewnętrzne”, § 36 pkt 2 lit. d) we fragmencie „w tym drogi wewnętrzne”, § 38 pkt 2 lit. f) we fragmencie „w tym drogi wewnętrzne”, § 39 pkt 2 lit. a) we fragmencie „w tym wewnętrzne” uchwały – z istotnym naruszeniem art. 28 ust. 1 w zw. z art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy oraz w związku z § 4 pkt 9 lit. a) rozporządzenia, polegającym na naruszeniu zasad sporządzenia planu miejscowego w zakresie zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej poprzez brak określenia parametrów dla dróg wewnętrznych;
- 5) § 29 pkt 5 lit. g) tiret drugie, § 32 pkt 5 lit. e), § 33 pkt 5 lit. c) tiret pierwsze, § 35 [drugi] pkt 5 lit. e), § 36 pkt 5 lit. c) i lit. e) uchwały – z istotnym naruszeniem art. 9 ust. 4, art. 20 ust. 1, art. 28 ust. 1 ustawy, polegającym na przyjęciu w planie miejscowym parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu w sposób naruszający ustalenia Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Trzebnica;
- 6) § 33 pkt 1 i 2 dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami 2MW i 5MW, § 36 pkt 1 i 2, § 37 pkt 1 i 2 dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem IR, § 40 pkt 1 i 2 dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem ZZD uchwały – z istotnym naruszeniem art. 9 ust. 4, art. 20 ust. 1, art. 28 ust. 1

ustawy, polegającym na naruszeniu ustaleń Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Trzebnica przy sporządzaniu miejscowego planu;

- 7) § 35 [drugi] uchwały w zakresie postanowień dotyczących terenu 3U oraz załącznika graficznego do uchwały w zakresie obszaru 3U – z istotnym naruszeniem art. 28 ust. 1 ustawy w zw. z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy, polegającym na naruszeniu zasad sporządzenia planu poprzez brak wskazania maksymalnej intensywności zabudowy dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 3U.

#### I

W § 18 pkt 2 uchwały przyjęto: „Ustala się lokalizację nowo budowanych sieci i urządzeń infrastruktury technicznej w granicach nieruchomości przyległych w uzgodnieniu z władającym”.

Do aktu wprowadzono przepis, który realizację poszczególnych postanowień planu uzależnia od uzgodnienia z podmiotem innym niż Rada Miejska w Trzebnicy.

Tym samym doszło do naruszenia kompetencji w zakresie zasad dotyczących modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, określonej w art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy, skonkretyzowanej w § 4 pkt 9 rozporządzenia, według którego wspomniane zasady powinny zawierać: a) określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych, b) określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym, c) wskaźniki w zakresie komunikacji i sieci infrastruktury technicznej, w szczególności ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych.

W przepisach ustawy i rozporządzenia określono jednoznacznie materię przekazaną do uregulowania, mieszczącą się w granicach władztwa planistycznego gminy. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, którego podstawowym celem jest ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu. Akt ten wiąże właścicieli (użytkowników wieczystych) nieruchomości gruntowych położonych na jego obszarze. Do czasu kiedy nie zostanie zmieniony lub uchylony, wiąże także organy gminy oraz organy państwa.

Postanowienia planu mają ponadto bezpośredni wpływ na sferę prawa własności wobec nieruchomości zlokalizowanych na terenach objętych jego zakresem. Dlatego też regulacje uchwały muszą być formułowane w sposób jednoznaczny, dookreślony i niebudzący wątpliwości interpretacyjnych co do zakresu ingerencji w sferę prawa własności jednostki. Podmiotem uprawnionym do wprowadzenia tych postanowień jest natomiast wyłącznie organ stanowiący gminy.

Rada Miejska nie powinna była zatem wprowadzać w uchwale postanowień, które przyznają określonym podmiotom uprawnienie do uzgodnienia wobec wprowadzanych w planie zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Postanowienia te powinny być sformułowane jednoznacznie, a nie warunkowo, w zależności od stanowiska wymienionych podmiotów. Za niedopuszczalne należy więc uznać przyznanie wspomnianych uprawnień i nałożenie korespondujących z nimi ograniczeń w wykonywaniu prawa własności na innych adresatów, w przypadku braku wyraźnego upoważnienia w przepisach rangi ustawowej.

W tym też zakresie doszło do przekroczenia kompetencji prawotwórczej przyznanej Radzie Miejskiej w art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy oraz § 4 pkt 9 rozporządzenia. Stanowisko organu nadzoru znajduje potwierdzenie między innymi w wyrokach Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu: z 11 kwietnia 2013 r. (II SA/Wr 121/13) oraz z 25 września 2013 r. (II SA/Wr 461/13).

#### II

Organ nadzoru zauważył brak w uchwale postanowień uwzględniających odpowiedni stan akustyczny terenów.

Tymczasem według art. 15 ust. 2 pkt 3 ustawy w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego, co wymaga uwzględnienia postanowień przepisów szczególnych, w tym norm ujętych w ustawie Prawo ochrony środowiska. W art. 114 ust. 1 tej ustawy postanowiono, że: „Przy sporządzaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, różnicując tereny o różnych funkcjach lub zasadach zagospodarowania, wskazuje się, które z nich należą do poszczególnych rodzajów terenów, o których mowa w art. 113 ust. 2 pkt 1”.

W art. 113 ust. 2 pkt 1 ustawy Prawo ochrony środowiska zawarty został katalog rodzajów terenów, dla których zróżnicowano dopuszczalne poziomy hałasu określone właściwymi wskaźnikami hałasu. Znalazły się tam tereny o następujących przeznaczeniach:

- a) pod zabudowę mieszkaniową,
- b) pod szpitale i domy opieki społecznej,

- c) pod budynki związane ze stałym lub czasowym pobytem dzieci i młodzieży,
- d) na cele uzdrowiskowe,
- e) na cele rekreacyjno-wypoczynkowe,
- f) na cele mieszkaniowo-usługowe.

W związku z tym nie do przyjęcia zdaniem organu nadzoru są, poczynione na etapie postępowania nadzorczego, wyjaśnienia Przewodniczącego Rady Miejskiej, według którego niezależnie od postanowień miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obowiązują dopuszczalne poziomy hałasu w środowisku określone postanowieniami rozporządzenia Ministra Środowiska z 14 czerwca 2007 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku (tekst jednolity: Dz. U. z 2014 r. poz. 112). Rolą organu stanowiącego gminy nie jest bowiem przyjmowanie wartości dopuszczalnego poziomu hałasu w środowisku dla poszczególnych terenów, lecz wskazanie, które z obszarów należą do poszczególnych rodzajów terenów, o których mowa w art. 113 ust. 2 pkt 1 ustawy Prawo ochrony środowiska.

Należy zauważyć, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego ma przyporządkować tereny o różnych funkcjach lub różnych zasadach zagospodarowania do poszczególnych rodzajów terenów określonych w art. 113 ust. 2 pkt 1 ustawy Prawo ochrony środowiska.

Przyjęcie innego stanowiska w tym zakresie, w szczególności w świetle wyjaśnień przedstawionych przez Przewodniczącego Rady Miejskiej w Trzebnicy, podaje w wątpliwość rację bytu postanowienia art. 114 ust. 1 ustawy Prawo ochrony środowiska.

Przywołany przepis art. 114 ust. 1 ustawy Prawo ochrony środowiska należy brać pod uwagę w zakresie działalności gminy na płaszczyźnie planowania i zagospodarowania przestrzennego nie tylko z uwagi na bezpośrednie odwołanie do tej materii, ale również na obowiązek jaki został nałożony na autora projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w art. 15 ust. 1 ustawy. Projekt taki ma być bowiem zgodny nie tylko z zapisami studium, ale również przepisami odrębnymi, do których należą m.in. normy ustawy Prawo ochrony środowiska.

Organ nadzoru uznał za uzasadnione przywołanie art. 114 ust. 3 Prawa ochrony środowiska, wedle którego „Jeżeli na terenach przeznaczonych do działalności produkcyjnej, składowania i magazynowania znajduje się zabudowa mieszkaniowa, szpitale, domy opieki społecznej lub budynki związane ze stałym albo czasowym pobytem dzieci i młodzieży, ochrona przed hałasem polega na stosowaniu rozwiązań technicznych zapewniających właściwe warunki akustyczne w budynkach”. Unormowanie to stanowi jedyne odstępstwo od wyrażonego w art. 114 ust. 1 ustawy Prawo ochrony środowiska obowiązku klasyfikowania obszarów do poszczególnych rodzajów terenów, o których mowa w art. 113 ust. 2 pkt 1 ustawy.

Konfrontacja kategorii terenów regulowanych kwestionowanymi postanowieniami uchwały z katalogiem ujętym w art. 114 ust. 3 ustawy Prawo ochrony środowiska prowadzi do wniosku, że odstępstwo to nie znajduje zastosowania w realiach analizowanej sprawy.

Organ nadzoru zauważył, że w przypadku obowiązywania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego norma „hałasowa” wynika automatycznie z przepisów powołanego rozporządzenia.

Inaczej jest gdy plan miejscowy nie obowiązuje. Wówczas oceny, czy teren należy do rodzajów terenów, o których mowa w art. 113 ust. 2 pkt 1, właściwe organy dokonują na podstawie faktycznego zagospodarowania i wykorzystywania tego i sąsiednich terenów; przepis art. 114 ust. 2 stosuje się odpowiednio (art. 115 ust. 1 ustawy Prawo ochrony środowiska).

Skoro więc dla danego terenu został uchwalony miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, to koniecznym jego elementem jest przyporządkowanie terenów o różnych funkcjach lub różnych zasadach zagospodarowania do poszczególnych rodzajów terenów określonych w art. 113 ust. 2 pkt 1 ustawy Prawo ochrony środowiska. Niedopuszczalne jest bowiem badanie przez właściwe organy administracji publicznej, czy określony teren należy do rodzajów terenów, o których mowa w art. 113 ust. 2 pkt 1 ustawy.

W tym stanie rzeczy uzasadnione jest wnioskowanie o stwierdzenie nieważności § 28, § 29, § 30, § 31, § 32 oraz § 33 uchwały, a także załącznika graficznego do uchwały w zakresie obszarów MN, MNU i MW.

Wskazane regulacje uchwały dotyczą: terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej (MN), terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej z towarzyszącymi usługami (MNU) oraz terenów zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej (MW).

Wymagają one zatem stwierdzenia nieważności ze względu na fakt nieujęcia tych terenów w katalogu obszarów, które zgodnie z przepisami dotyczącymi ochrony środowiska powinny zostać objęte ochroną przed hałasem.

Według § 1 pkt 1 lit. a) i lit. f) rozporządzenia w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku „określa się zróżnicowane dopuszczalne poziomy hałasu określone wskaźnikami hałasu LDWN, LN, LAeq D

i LAeq N dla następujących rodzajów terenów przeznaczonych: a) pod zabudowę mieszkaniową, (...) f) na cele mieszkaniowo-usługowe”.

Przywołane unormowanie oznacza, że Rada nie przyporządkowała terenów o różnych funkcjach lub różnych zasadach zagospodarowania do poszczególnych rodzajów terenów określonych w art. 113 ust. 2 pkt 1 ustawy Prawo ochrony środowiska.

Wojewoda Dolnośląski podniósł ponadto, że Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska we Wrocławiu dwukrotnie wspominał o braku ustaleń planu w zakresie ochrony akustycznej terenu. W opinii skierowanej do Burmistrza Gminy Trzebnica z dnia 10 maja 2010 r. (znak: RDOŚ-02-WSI-7041/338110/ag), organ ten zauważył, że w projekcie planu nie ma postanowienia, które uwzględniając proponowane zróżnicowanie terenu w zakresie różnych funkcji lub zasad jego zagospodarowania, gwarantowałoby jednocześnie zapewnienie odpowiedniego stanu akustycznego poszczególnych obszarów funkcjonalnych. Dlatego też tekst projektu planu należy zweryfikować w tym zakresie.

Organ nadzoru wskazał także na obowiązek zachowania przez organy normotwórcze zasad przyzwoitej legislacji.

### III

Przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nakładają na organ stanowiący gminy obowiązek przestrzegania stosownych zasad i reguł sporządzania planów zagospodarowania przestrzennego.

Z unormowań zawartych w art. 15 ustawy skarżący wywiódł, że ustawodawca dokonał podziału elementów planu na takie, które muszą zostać uregulowane w planie oraz na te, których regulacja została uzależniona od potrzeb konkretnej jednostki samorządu terytorialnego. Zdaniem organu nadzoru, art. 15 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowi normę o charakterze bezwzględnie obowiązującym, zawierającą zamknięty katalog spraw wymagających uregulowania w akcie prawa miejscowego, jakim jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. W art. 15 ust. 2 ustawy zawarto obowiązkową materię podlegającą regulacji w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

W rozpatrywanym przypadku Rada nie uregulowała wszystkich elementów wymienionych w art. 15 ust. 2 pkt. 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w zakresie postanowień dla terenu 3D.

W uchwale brak jest bowiem wskazania maksymalnej intensywności zabudowy dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 3U. W § 35 [drugi] pkt 5 lit. a) uchwały Rada wskazała, że „dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami: 1 U, 3 U ustala się parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu: maksymalna intensywność zabudowy: 0,6 (teren IU)”.

Oznacza to, że w tej sprawie Rada nie uregulowała dla terenu oznaczonego symbolem 3U wszystkich elementów wymienionych w art. 15 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Skarżący wywiódł więc, że skoro zaskarżona uchwała nie zawiera obligatoryjnego elementu jakim jest określenie obowiązkowego parametru dla jednego z podstawowych przeznaczeń terenu objętego granicami zmiany planu, naruszone zostały zasady sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego i konieczne jest stwierdzenie nieważności uchwały w zakresie wskazanego terenu, tj. § 35 [drugi] wprowadzenie do wyliczenia we fragmencie „3U”, § 35 [drugi] pkt 3, a także § 35 [drugi] pkt 5 lit. f) uchwały.

Organ nadzoru zauważył również, że w uchwale nie wskazano w całości lub w części maksymalnej wysokości zabudowy dla uzupełniającego przeznaczenia terenów, o których mowa w § 28, § 29, § 30, § 31, § 32, § 35 [drugim] oraz § 43 uchwały.

W § 28 pkt 4 lit. k) uchwały określono maksymalną wysokość zabudowy dla budynków o funkcji określonej podstawowym przeznaczeniem terenu (zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna) oraz dla garaży, budynków gospodarczych i altan, podczas gdy w § 28 pkt 2 lit. a) uchwały Rada przewidziała w ramach uzupełniającego przeznaczenia terenu usługi, w tym biura, handel detaliczny i usługi drobne. Zdaniem organu nadzoru, Rada powinna określić w uchwale także maksymalną wysokość zabudowy dla wszystkich budynków o funkcji określonej uzupełniającym przeznaczeniem terenu.

W § 29 pkt 5 lit. g) uchwały określono maksymalną wysokość zabudowy dla budynków o funkcji określonej podstawowym przeznaczeniem terenu (zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna) oraz dla garaży, budynków gospodarczych i altan, podczas gdy w § 29 pkt 2 lit. a) uchwały Rada przewidziała w ramach uzupełniającego przeznaczenia terenów usługi, w tym biura, handel detaliczny i usługi drobne.

W § 30 pkt 4 lit. g) uchwały określono maksymalną wysokość zabudowy dla budynków o funkcji określonej podstawowym przeznaczeniem terenu (zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna) oraz dla garaży, budynków

gospodarczych i altan, podczas gdy w § 30 pkt 2 lit. a) uchwały Rada przewidziała w ramach uzupełniającego przeznaczenia terenów usługi, w tym biura, gastronomię, handel detaliczny i usługi drobne.

W § 31 pkt 5 lit. h) uchwały określono maksymalną wysokość zabudowy dla budynków o funkcji określonej podstawowym przeznaczeniem terenu (zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna z towarzyszącymi usługami) oraz dla garaży i budynków gospodarczych, podczas gdy w § 31 pkt 2 lit. a) uchwały Rada przewidziała w ramach uzupełniającego przeznaczenia terenów usługi handlu i obsługi ludności.

W § 32 pkt 5 lit. f) uchwały określono maksymalną wysokość zabudowy dla budynków o funkcji określonej podstawowym przeznaczeniem terenu (zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna z towarzyszącymi usługami) oraz dla garaży, budynków gospodarczych i altan, podczas gdy w § 32 pkt 2 lit. a) i c) uchwały Rada przewidziała w ramach uzupełniającego przeznaczenia terenów obiekty hotelowe oraz usługi turystyki i rekreacji.

W § 35 [drugim] pkt 5 lit. g) uchwały określono maksymalną wysokość zabudowy dla budynków o funkcji określonej podstawowym przeznaczeniem terenu (zabudowa innych usług – stacje obsługi samochodów) oraz dla garaży, budynków gospodarczych, podczas gdy w § 35 [drugim] pkt 2 lit. od a) do d) uchwały Rada przewidziała w ramach uzupełniającego przeznaczenia terenów biura, handel detaliczny, usługi drobne oraz mieszkania towarzyszące.

W § 43 pkt 4 lit. f) uchwały określono maksymalną wysokość zabudowy dla budynków o funkcji określonej podstawowym przeznaczeniem terenu (tereny zieleni urządzonej z towarzyszącymi usługami – rezerwat archeologiczno-przyrodniczy „Obozowisko człowieka prehistorycznego Homo erectus”) oraz dla budynków gospodarczych, podczas gdy w § 43 pkt 2 lit. a) i b) uchwały Rada przewidziała w ramach uzupełniającego przeznaczenia terenów, usługi kultury – muzeum rezerwatu archeologicznego oraz usługi gastronomii, handlu, kultury, oświaty, turystyki i usług publicznych.

Przywołane unormowania wskazują, że Rada nie uregulowała dla wymienionych terenów wszystkich elementów wymienionych w art. 15 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Przy uchwalaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obowiązkiem Rady jest jasne i precyzyjne wskazanie wszystkich wskaźników i parametrów. Według organu nadzoru, skoro określenie wskaźnika dotyczy wprost przeznaczenia podstawowego, to nie można domniemywać, że taki wskaźnik również dotyczy przeznaczenia uzupełniającego.

Skoro zaskarżona uchwała nie zawiera obligatoryjnego elementu jakim jest określenie obowiązkowego parametru, to naruszone zostały zasady sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego i konieczne jest stwierdzenie nieważności uchwały w zakresie wskazanych terenów, tj. § 28 pkt 2 lit. a), § 29 pkt 2 lit. a), § 30 pkt 2 lit. a), § 31 pkt 2 lit. a), § 32 pkt 2 lit. a) i c), § 35 [drugi] pkt 2 lit. od a) do d), a także § 43 pkt 2 lit. a) i b) uchwały.

#### IV

Według § 28 pkt 2 lit. c) zaskarżonej uchwały „Dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami: 12MN, 13MN, 18MN ustala się uzupełniające przeznaczenie terenu: c) komunikacja wewnętrzna, w tym drogi wewnętrzne i miejsca postojowe”.

Takie samo przeznaczenie uzupełniające Rada przyjęła – dla terenów oznaczonych odpowiednimi symbolami – w § 29 pkt 2 lit. c), w § 30 pkt 2 lit. c) w § 31 pkt 2 lit. d), w § 32 pkt 2 lit. d), w § 33 pkt 2 lit. b), w § 35 [drugi] pkt 2 lit. f), w § 36 pkt 2 lit. d), w § 38 pkt 2 lit. f) a także w § 39 pkt 2 lit. a).

Przyjęte regulacje oznaczają, że Rada Miejska w miejscowym planie dopuściła drogi wewnętrzne, jako przeznaczenie uzupełniające, bez ich wydzielenia oraz bez podania ich parametrów. Część tekstowa planu nie zawiera w tym zakresie jakichkolwiek rozstrzygnięć merytorycznych. Przebieg tych dróg nie został też w żaden sposób określony na rysunku planu.

Tymczasem w art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym postanowił, że w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej.

Z kolei w § 4 rozporządzenia ujęto wymogi dotyczące stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego. W § 4 pkt 9 prawodawca wskazał, że ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji infrastruktury technicznej powinny zawierać:

- a) określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych,
- b) określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym,

- c) wskaźniki w zakresie komunikacji i sieci infrastruktury technicznej, w szczególności ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych.

Zdaniem skarżącego zarówno ustawodawca, zobowiązując organ stanowiący gminy do określenia zasad budowy systemów komunikacji, jak i Minister, obligując do określenia układu komunikacyjnego i jego parametrów, nie ograniczyli tego układu wyłącznie do dróg publicznych, obejmując nim wszystkie drogi występujące w zakresie ustaleń planu, w tym drogi wewnętrzne. Tym samym określenie zasad budowy systemu komunikacji, w tym układu komunikacyjnego wraz z jego parametrami, obejmuje cały układ komunikacyjny określony w planie zagospodarowania przestrzennego, czyli zarówno drogi publiczne w rozumieniu ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, jak i drogi wewnętrzne.

Organ nadzoru zaakcentował, że dla rozpatrywanej sprawy istotne jest ustalenie znaczenia pojęcia parametru w rozumieniu § 4 pkt 9 rozporządzenia. W judykaturze wy-wiedziono, że szerokość drogi w liniach rozgraniczających musi być uznana za parametr w rozumieniu § 4 pkt 9 lit. a) rozporządzenia z dnia 26 sierpnia 2003 r. i nie jest to pojęcie tożsame z określeniem linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania ujawnianej na rysunku planu § 7 pkt 7 przywołanego rozporządzenia (zob. wyrok WSA w Gliwicach z 2 lipca 2009 r., II SA/GI 90/08; także wyrok WSA we Wrocławiu z 10 lutego 2011 r., II SA/Wr 680/10).

Określając parametry dróg lokalnych, prawodawca związany jest postanowieniami zawartymi w rozporządzeniu Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 43, poz. 430), zwanego rozporządzeniem w sprawie warunków technicznych dróg, które określają minimalne szerokości poszczególnych kategorii dróg. Należy jednak uwzględnić, że według § 1 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, akt ten określa warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i związane z nimi urządzenia budowlane oraz ich usytuowanie.

Stosownie zaś do dyspozycji art. 2 ust. 1 ustawy o drogach publicznych, drogi publiczne ze względu na funkcje w sieci drogowej dzielą się na następujące kategorie: drogi krajowe, drogi wojewódzkie, drogi powiatowe i drogi gminne, a do dróg gminnych, jak sta-nowi art. 7 ust. 1 ustawy o drogach publicznych, zalicza się drogi o znaczeniu lokalnym niezaliczone do innych kategorii, stanowiące uzupełniającą sieć dróg służących miejscowym potrzebom, z wyłączeniem dróg wewnętrznych. Z kolei mianem dróg wewnętrznych, jak stanowi art. 8 ust. 1 ustawy o drogach publicznych, określa się drogi, parkingi oraz place przeznaczone do ruchu pojazdów, niezaliczone do żadnej z kategorii dróg publicznych i niezlokalizowane w pasie drogowym tych dróg.

Zdaniem skarżącego, skoro drogi wewnętrzne nie są drogami publicznymi, rozporządzenie w sprawie warunków technicznych nie znajduje zastosowania w zakresie określenia ich parametrów.

Niemniej jednak brak zaliczenia dróg wewnętrznych do dróg publicznych i nieobjęcie ich regulacjami rozporządzenia w sprawie warunków technicznych dróg nie oznacza dowolności w zakresie ustaleń parametrów dla dróg wewnętrznych, w tym ich nieokreślenia w części tekstowej planu.

## V

Wojewoda Dolnośląski wskazał na Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Trzebnica (przyjętego uchwałą Rady Miejskiej w Trzebnicy nr XLV/513/14 z dnia 15 kwietnia 2014 r., zwanego dalej Studium), w którym postanowiono, że „W miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego należy stosować określone w studium wskaźniki dotyczące zagospodarowania i użytkowania terenów. Wskaźniki te mają charakter nieprzekraczalnych wartości. Uściślenie ich następować będzie na etapie opracowania planów miejscowych”.

Rada Miejska, określając w § 29 pkt 5 lit. g) tiret drugie uchwalając parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, przyjęła maksymalną wysokość zabudowy dla budynków o funkcji określonej podstawowym przeznaczeniem terenu (teren 14MN): 14.00 m. Według zaś postanowień Studium, wysokość budynków mieszkalnych na terenach M w granicach miasta nie może przekraczać 12 m (pkt 2 tiret trzecie Studium).

W § 33 pkt 5 lit. c) tiret pierwsze uchwały wskazano minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej dla terenu 4MW – 20%.

W § 36 pkt 5 lit. c) uchwały oznaczono dla terenu 2U minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej: 10%.

Tymczasem, stosownie do postanowień Studium, co najmniej 30% powierzchni działki należy urządzić jako powierzchnię terenu biologicznie czynnego (pkt 2 tiret drugie Studium).

W § 32 pkt 5 lit. e) oraz § 35 [drugi] pkt 5 lit. e) uchwały nakazano stosować dachy symetryczne dwuspadowe o nachyleniu połaci w zakresie 20° do 45°.

W § 36 pkt 5 lit. e) natomiast wprowadzono nakaz stosowania dachów symetrycznych dwuspadowych o nachyleniu połaci w zakresie 15° do 45°.

Tymczasem, według postanowień Studium, wymaga się stosowania dachów dwu lub wielospadowych, symetrycznych o nachyleniu połaci 35°–55° (pkt 2 tiret czwarte Studium).

Zasadniczą kwestią przy uchwalaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest związanie organów gminy, szczególnie rady gminy, ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wyposażyły organ stanowiący gminy zarówno w kompetencje do uchwalania studium, jak i miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Oznacza to, że uchwałą w sprawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy rada dokonuje swoistego samoograniczenia w zakresie uchwalanych na jego podstawie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. To samoograniczenie może być przez rady gminy zmieniane poprzez nowelizacje treści studium, umożliwiające 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 (T. Bąkowski, w: Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, Zakamycze 2004).

Po rozważeniu relacji między Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego a planem zagospodarowania przestrzennego (z powołaniem się na piśmiennictwo i judykaturę) oraz po analizie postanowień zaskarżonego planu miejscowego, skarżący zauważył, że Rada określiła: 1) maksymalną wysokość zabudowy dla budynków o funkcji określonej podstawowym przeznaczeniem terenu (teren 14MN), 2) minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej dla terenu 4MW i terenu 2U, 3) kąt nachylenia połaci dachu budynków dla terenów 2MNU, 1U i 3U – odmiennie od wskazań studium.

W takiej sytuacji uznał, że § 29 pkt 5 lit. g) tiret drugie, § 32 pkt 5 lit. e), § 33 pkt 5 lit. c) tiret pierwsze, § 35 [drugi] pkt 5 lit. e), § 36 pkt 5 lit. c) i lit. e) uchwały zostały wydane z naruszeniem postanowień studium.

Usprawiedliwienia dla takiej sytuacji nie stanowi twierdzenie Gminy, że wskazane w odpowiednim rozdziale tekstu studium nieprzekraczalne wartości dotyczące wskaźników kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu dotyczą planowanej zabudowy. W ocenie organu nadzoru, w istniejącym stanie faktycznym, chcąc zachować spójność miejscowego planu ze Studium, Rada Miejska powinna była albo w odpowiedni sposób zmienić Studium w zakresie szczegółowych ustaleń dla wskazanych terenów albo dla wskazanych obszarów ustalić w planie miejscowym parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu w sposób nienaruszający ustaleń Studium.

## VI

Organ nadzoru ustalił, że obszary oznaczone w planie miejscowym: symbolem 2ZD, dla którego przeznaczenie podstawowe w § 40 pkt 1 uchwały określono jako „tereny ogrodów działkowych”, a także symbolem 1R, dla którego przeznaczenie podstawowe w § 37 pkt 1 uchwały określono jako „tereny rolnicze”, położone są według Studium na obszarze oznaczonym jako ZPIU – tereny zieleni urządzonej i usług. Ustalenia przestrzenne Studium określają tereny oznaczone symbolem ZPIU jako tereny zieleni urządzonej i usług z funkcją dominującą: a) parki i skwery, b) usługi z zakresu obsługi ludności, c) obiekty sportowo-rekreacyjne. Również w wypadku terenów określonych symbolem ZPIU Studium nie przewiduje dla tego obszaru terenów ogrodów działkowych oraz terenów rolniczych jako przeznaczenia uzupełniającego.

Organ nadzoru stwierdził również, że obszary oznaczone w planie miejscowym: symbolem 2U, dla którego przeznaczenie podstawowe w § 36 ust. 1 uchwały, określono jako „tereny zabudowy innych usług – obsługa obiektów związanych z obsługą przyległych terenów ekspozycji rezerwatu archeologiczno-przyrodniczego „Obozowisko człowieka prehistorycznego” Homo erectus, realizowana w ramach usług: a) gastronomii, b) handlu, c) kultury, d) oświaty, e) turystyki, f) usług publicznych”, a także symbolami 2MW i 5MW, dla których przeznaczenie podstawowe w § 33 pkt 1 uchwały określono jako „tereny zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej” – w Studium położone są na obszarze oznaczonym jako M – tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i zagrodowej. Ustalenia przestrzenne Studium określają tereny oznaczone symbolem M jako tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i zagrodowej z funkcją dominującą: zabudowa mieszkaniowa jedno-

rodzinna. Do funkcji uzupełniających zaliczono w Studium: a) zabudowę mieszkaniową wielorodzinną, mieszkalnictwo zbiorowe, b) zabudowę zagrodową, c) usługi komercyjne i publiczne, w tym handlu o powierzchni sprzedaży nie przekraczającej 2000 m, rzemiosła, gastronomii, kultury, oświaty, sportu i rekreacji, d) działalność gospodarczą, e) usługi publiczne lub inne obiekty i urządzenia służące realizacji celów publicznych, f) parkingi, g) zielen publiczną, zielen izolacyjną, sady, ogrody w tym ogrody działkowe, i) obiekty i urządzenia związane z produkcją rolną, przetwórstwem i obsługą rolnictwa.

Według art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, 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.

Uchwalając plan zagospodarowania przestrzennego organ gminy zobowiązany jest do uwzględnienia regulacji Studium i określenia w planie zagospodarowania przestrzennego przeznaczenia terenów w taki sposób, aby nie był on sprzeczny z ustaleniami Studium. Skoro rada może w studium określić przeznaczenie danego terenu, to czyniąc tak, ogranicza w konsekwencji swobodę w ustaleniu przeznaczenia danego terenu na etapie postępowania planistycznego.

Zdaniem skarżącego nie można przyjąć, że odpowiada wymogom prawa plan zagospodarowania przestrzennego określający przeznaczenie określonego terenu w sposób niedający się pogodzić z ustaleniami Studium. Uchwalone przez organ stanowiący gminy Studium – mimo że nie jest aktem prawa miejscowego – jest wiążące dla organu wykonawczego przy sporządzaniu planu miejscowego (art. 9 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). W doktrynie przyjmuje się, że studium stanowi podstawę wszelkich działań podejmowanych na terenie gminy w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego, a określone w nim zasady muszą być respektowane w toku dalszych procedur planistycznych.

Mając na uwadze ustalenia dotyczące obszarów 2ZD i 1R, należy przyjąć, że skoro Rada Miejska w Trzebnicy chciała określić obszary te jako tereny ogrodów działkowych lub tereny rolnicze, powinna dokonać stosownej zmiany w Studium.

Również w przypadku obszarów 2MW i 5MW Rada, chcąc określić te tereny w całości jako tereny zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej, zobowiązana była do uprzedniej zmiany Studium w tym zakresie. Uwagi te dotyczą również określonego w planie terenu 2U.

Skoro taka zmiana Studium nie została przeprowadzona, to określenie dla obszarów oznaczonych w planie jako 2ZD, 1R, 2MW, 5MW i 2U wskazanego wcześniej przeznaczenia, uchybia zasadom sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego, nakazującym nienaruszenie ustaleń studium przez przepisy planu miejscowego.

Ponadto zdaniem skarżącego Rada Miejska naruszyła ustalenia Studium dotyczące możliwości wprowadzania funkcji uzupełniających. Stosownie do postanowień Studium „W przypadku wprowadzenia funkcji uzupełniających na obszarze danej jednostki funkcjonalno-przestrzennej powierzchnia terenu zajęta przez funkcję uzupełniającą nie może przekroczyć 30% powierzchni jednostki”.

Zdaniem organu nadzoru, badając czy powierzchnia terenu zajęta przez funkcję uzupełniającą nie przekracza 30% powierzchni jednostki w Studium, należy mieć na uwadze jedną i konkretną jednostkę funkcjonalno-przestrzenną określoną w Studium, a nie powierzchnię wszystkich jednostek o tej samej funkcji dominującej w skali całej gminy.

Przeprowadzone wywody czynią zdaniem skarżącego zasadnym wniosek o stwierdzenie nieważności § 33, § 36, § 37 wprowadzenie do wyliczenia we fragmencie „1R” i § 40 wprowadzenie do wyliczenia we fragmencie „2ZD”, a także rysunku planu w zakresie terenów 2ZD, 1R, 2MW, 5MW i 2U, jako podjętych z istotnym naruszeniem art. 28 ust. 1 w zw. z art. 20 ust. 1 i art. 9 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska w Trzebnicy wniosła o:

1) uwzględnienie skargi w części, tj. w zakresie żądania stwierdzenia nieważności:

- § 18 pkt 2 we fragmencie „w uzgodnieniu z władającym”,
- § 28 pkt 2 lit. c) we fragmencie „w tym drogi wewnętrzne”,
- § 29 pkt 2 lit. c) we fragmencie „w tym drogi wewnętrzne”,
- § 30 pkt 2 lit. c) we fragmencie „w tym drogi wewnętrzne”,
- § 31 pkt 2 lit. d) we fragmencie „w tym drogi wewnętrzne”,
- § 32 pkt 2 lit. d) we fragmencie „w tym drogi wewnętrzne”,

- § 33 pkt 2 lit. b) we fragmencie „w tym drogi wewnętrzne”,
  - § 35 [drugi] pkt 2 lit. f) we fragmencie „w tym drogi wewnętrzne”,
  - § 36 pkt 2 lit. d) we fragmencie „w tym drogi wewnętrzne”,
  - § 38 pkt 2 lit. f) we fragmencie „w tym drogi wewnętrzne”,
  - § 39 pkt 2 lit. a) we fragmencie „w tym drogi wewnętrzne”,
  - § 36 pkt 1 i 2, § 37 pkt 1 i 2 dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 1R, § 40 pkt 1 i 2 dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 2 ZD.
- 2) oddalenie skargi w części, to jest w zakresie żądania stwierdzenia nieważności: § 28, § 29, § 30, § 31, § 32, § 33, § 35 [drugi], § 36, 43 pkt 2 lit. a) i b), a także załącznika graficznego w zakresie wszystkich obszarów MN, MNU, MW, U uchwały;
- 3) niezasądzanie na rzecz Skarżącego kosztów postępowania – stosownie do treści art. 206 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Według Przewodniczącego Rady Miejskiej w Trzebnicy:

- § 28, § 29, § 30, § 31, § 32, § 33 zawierają ustalenia dla terenów: zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, mieszkaniowej jednorodzinnej z towarzyszącymi usługami, mieszkaniowej wielorodzinnej. W ustaleniach planu nie wskazano, które z wymienionych w tych paragrafach tereny należą do poszczególnych rodzajów terenów zróżnicowanych ze względu na dopuszczalne poziomy hałasu, ponieważ wynika to wprost z przepisów szczególnych, w tym przypadku rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 14 czerwca 2007 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku (Dz. U. Nr 120).
- § 28 pkt 2 lit. a), § 29 pkt 2 lit. a), § 30 pkt 2 lit. a), § 31 pkt 2 lit. a), § 32 pkt 2 lit. a), c), § 35 (drugi) pkt 2 lit. a) do d), § 43 pkt 2 lit. a), b) – ustalona w dalszej części paragrafów maksymalna wysokość zabudowy (rozumiana jak wyjaśniono § 8 pkt 6 uchwały) dotyczy wszystkich budynków, określonych również uzupełniającym przeznaczeniem terenu.
- § 35 (drugi) – brak wskazania maksymalnej intensywności zabudowy dla terenu 3U.

Ustalając parametry dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami 1U i 3U, intencją organu było określenie jednakowych parametrów na tych terenach. W związku z tym dopisanie „(teren 1U)” w pkt 5 lit. a) jest oczywistą omyłką pisarską. Za logiką tego wyjaśnienia przemawia również fakt ustanowienia przepisów dla tych terenów w jednym paragrafie.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 9 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym organ stanowiący wywiódł:

- § 29 pkt 5 lit. g) tiret drugie – niezgodność ze studium w zakresie maksymalnej wysokości zabudowy 14 m – teren 14 MN ustalono podczas inwentaryzacji istniejącej zabudowy, w wyniku której stwierdzono na tym terenie budynki o wysokości 14 m.
- § 32 pkt 5 lit. e) – dla terenu oznaczonego w planie symbolem 2MNU obowiązywał miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego terenu działki nr 18/1 AM-9 położonej w rejonie ul. H. Brodatego w Trzebnicy. W związku z tym, że w rozdziale 1 Studium (UWARUNKOWANIA I KIERUNKI ZMIAN W STRUKTURZE PRZESTRZENNEJ GMINY ORAZ W PRZEZNACZENIU TERENU) zawarty jest zapis w brzmieniu „Za zgodne ze studium należy uznać również plany miejscowe, w wyniku których pozostaje zachowane dotychczasowe przeznaczenie terenu lub jego części”, organ uznał za zasadne przeniesienie zapisów z tego planu w celu uniknięcia ewentualnych roszczeń odszkodowawczych oraz zapewnienia zachowania ładu urbanistycznego na tym terenie. Zdaniem organu nie można tu zarzucić niezgodności ze studium w zakresie nakazu stosowania dachów symetrycznych dwuspadowych o nachyleniu połaci w zakresie 20° do 45°.
- § 33 pkt 5 lit. c) tiret pierwsze – niezgodność ze studium w zakresie minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej: 20% (teren 4MW), w studium na terenach MW( do-puszczonych w jednostce strukturalnej M) parametr ten określono na co najmniej 25%;
- § 35 (drugi) pkt 5 lit. e) – niezgodność ze studium w zakresie nakazu stosowania dachów symetrycznych dwuspadowych o nachyleniu połaci w zakresie 20° do 45° – teren 1U, 3U, w studium na terenach U (do-puszczonych w jednostce strukturalnej M) parametr ten określono w zakresie 30° do 45°.
- § 36 pkt 5 lit. c) – niezgodność ze studium w zakresie minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej: 10% – teren 2U w studium na terenach U (dopuszczonych w jednostce strukturalnej M) parametr ten określono na co najmniej 15%.

- § 36 pkt 5 lit. e) – niezgodność ze studium w zakresie nakazu stosowania dachów symetrycznych dwuspadowych o nachyleniu połaci w zakresie  $15^{\circ}$  do  $45^{\circ}$  - 2U, w studium na terenach U (dopuszczonych w jednostce strukturalnej M) parametr ten określono w zakresie  $30^{\circ}$  do  $45^{\circ}$ .

Zdaniem organu nie ma w tych przypadkach podstaw do stwierdzenia niezgodności parametrów, ponieważ na s. 10 studium uwarunkowań określono parametry zagospodarowania terenu jedynie dla funkcji podstawowej, czyli zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i zagrodowej, pomijając funkcje uzupełniające, i chodzi tu o wszystkie inne funkcje dopuszczalne dla terenu M, w tym MW, U, a idąc tym tokiem rozumowania np. wysokość budynków, procent powierzchni biologicznie czynnej, nachylenie połaci dachów, jest ustalona jedynie dla budynków mieszkalnych jednorodzinnych. Analogiczna sytuacja występuje dla wszystkich funkcjach uzupełniających – usług komercyjnych i publicznych, rzemiosła, gastronomii, kultury oświaty sportu i rekreacji itd.

W planie ustalono zatem wskaźniki analogiczne dla funkcji MW i U skoro ona została dopuszczona na terenie M, a nie ustalono dla niej wskaźników odrębnych. Nielogiczne jest zatem, zdaniem organu, przyporządkowywanie wskaźników ustalonych dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej zabudowie wielorodzinnej i usługowej.

- § 33 pkt 1, 2 – niezgodność ze studium dla terenów 2MW, 5MW w zakresie zdefiniowanego w pkt 1, 2 przeznaczenia terenu, uzupełniającego przeznaczenia terenu;
- § 36 pkt 1, 2 niezgodność ze studium dla terenu 2U w zakresie zdefiniowanego w pkt 1, 2 przeznaczenia terenu, uzupełniającego przeznaczenia terenu.

W studium tereny te zostały opisane jako „M – tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i zagrodowej – obszary zabudowane i przeznaczone na zabudowę lub zagospodarowanie o mieszanych funkcjach wynikających ze struktur osadniczych obszarów zainwestowanych wiejskiego, w ramach których najczęściej występują: zabudowa mieszkaniowa o różnych formach i różnej intensywności, podstawowe usługi (handlu, rzemiosła, gastronomii, kultury, oświaty, sportu i rekreacji), obiekty produkcyjne lub związane z działalnością rolniczą, a także tereny zieleni (parki, skwery, cmentarze)”.

Zdaniem organu określone w planie przeznaczenie terenu 2MW, 5MW oraz 2 U (tereny zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej oraz usług innych – obsługa obiektów związanych z obsługą przyległych terenów ekspozycji rezerwatu archeologiczno-przyrodniczego „Obozowisko człowieka prehistorycznego” Homo erectus, realizowana w ramach usług: gastronomii, handlu, kultury, oświaty, turystyki, usług publicznych, uzupełniające przeznaczenie terenu: zabudowa gospodarcza, w tym garaże, ciągi komunikacji pieszej, komunikacja samochodowa (parking samochodów osobowych i autokarów), komunikacja wewnętrzna, w tym drogi wewnętrzne i miejsca postojowe dla obsługi, zieleń urządzona, sieci i urządzenia infrastruktury technicznej) nie narusza ustaleń studium.

Zdaniem organu stanowiącego należy dodatkowo wyjaśnić, że podczas oceny zgodności zapisów planu ze studium stwierdzono, że w studium teren oznaczony jest jednostką funkcjonalno-przestrzenną M, gdzie funkcją dominującą dla tego terenu jest zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna (s. 7 studium), funkcją uzupełniającą jest m.in. zabudowa mieszkaniowa wielorodzinna, usługi, obiekty handlowe itd. pod warunkiem nie przekraczania przez funkcję uzupełniającą 30% powierzchni terenu całej jednostki M, co zdaniem organu oznacza, że powierzchnia każdej z funkcji uzupełniających nie może przekraczać 30% powierzchni całej jednostki M. Przeznaczenie podstawowe, zdefiniowane na potrzeby zmiany tego miejscowego planu, jako: część przeznaczenia terenu, która powinna dominować na danym terenie, w sposób określony w ustaleniach planu, nie jest tożsama z funkcją, o której mowa w studium, bo nie może być tożsama ze względu na różnice w tych dokumentach. Zdaniem organu nie istnieje tu rozbieżność, ponieważ przeznaczenie nie jest tożsame z funkcją.

Odnosząc się do zarzutu w sprawie niezgodności zapisów planu z ustaleniami studium, należy stwierdzić, że studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego ma inny charakter prawny i funkcje, niż miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Przede wszystkim studium ma charakter znacznie bardziej ogólny niż plan miejscowy. Zgodnie z brzmieniem art. 10 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w studium określa się w szczególności kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym tereny wyłączone spod zabudowy. Z kolei art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy stanowi, że w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu między innymi maksymalną wysokość zabudowy.

Zestawienie tych dwóch przepisów wskazuje, że ustalenia, jakie powinny być zawarte w studium, różnią się znacznie, gdy chodzi o stopień ich szczegółowości, od ustaleń planu miejscowego. Na tą różnicę zwrócił uwagę Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 19 marca 2008 r. (II OSK 751/07), podkreślając, że o ile ustalenia planu miejscowego mogą, a nawet powinny być w miarę szczegółowe, o tyle treść studium –

aktu kreującego politykę przestrzenną gminy – powinna być formułowana w sposób bardziej ogólny, a studium nie może ustalać tego, co zostało ustawowo zastrzeżone dla treści planu miejscowego.

Analizując zgodność zapisów planu ze studium, organ miał na uwadze wyrok NSA z 28 marca 2014 r. (II OSK 518/13), w którym stwierdzono, że „Badanie legalności planu miejscowego nie podlega tylko ocenie zgodności z wybranymi częściami studium, które odnoszą się do głównych funkcji danego terenu, ale powinno zostać dokonane także przez porównanie pozostałych zapisów studium. Dopiero łączne przeprowadzenie badania zgodności postanowień planu z ustaleniami studium w wyżej wskazanym zakresie decyduje o zachowaniu wymogu, o którym mowa w art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 u.p.z.p.”

Nie można przy tym pominąć faktu, że w studium tereny te zostały opisane jako „M – tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i zagrodowej – obszary zabudowane i przeznaczone na zabudowę lub zagospodarowanie o mieszanych funkcjach wynikających ze struktur osadniczych obszarów zainwestowanych wiejskiego, w ramach których najczęściej występują: zabudowa mieszkaniowa o różnych formach i różnej intensywności, podstawowe usługi (handlu, rzemiosła, gastronomii, kultury, oświaty, sportu i rekreacji), obiekty produkcyjne lub związane z działalnością rolniczą, a także tereny zieleni (parki, skwery, cmentarze)”, w związku z tym jak słusznie stwierdził NSA w przywołanym wyroku, „Nie można bowiem kategorii o zróżnicowanych funkcjach wskazanych w studium redukować do nazwy danej kategorii terenu i jedynie w tożsamości nazw upatrywać zgodności postanowień planu z zapisami studium”.

W konsekwencji organ stanowiący uznał, że nie ma podstaw do stwierdzenia nie-ważności regulacji zawartych w § 28, § 29, § 30, § 31, § 32, § 33, § 35 [drugi], § 36-43 pkt 2 lit. a) i b), a także załącznika graficznego w zakresie wszystkich obszarów MN, MNU, MW, U zaskarżonej uchwały, dlatego też wniósł o oddalenie skargi w tym zakresie.

### **Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:**

#### **I**

Oceniając kwestionowaną uchwałę według kryterium zgodności z prawem (art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych, Dz. U. Nr 153, poz. 1269 ze zm., w zw. z art. 3 § 2 pkt 6 i art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przez sądami administracyjnymi, tekst jednolity Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.), Sąd uznał zasadność zarzutów w części objętej skargą Wojewody Dolnośląskiego, co nie pozwoliło zachować tego aktu w zbiorze legalnych działań administracji publicznej.

#### **II**

Pierwszy z objętych skargą problem legalności działania Rady Miejskiej w Trzebnicy dotyczy dostrzeżonej przez Wojewodę Dolnośląskiego kolizji między unormowaniami zawartymi w art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy i § 4 pkt 9 rozporządzenia a postanowieniem § 18 pkt 2 kwestionowanej uchwały.

Spoglądając na ustawowo uregulowany zakres planu miejscowego, nietrudno dostrzec, że prawodawca przewidział istnienie w tym zbiorze przede wszystkim postanowień koniecznych (art. 15 ust. 2 ustawy), nie wykluczył jednak możliwości innych, dodatkowych elementów, a to zależnie od potrzeb lokalnych potrzeb (art. 15 ust. 3 ustawy).

Wśród elementów obligatoryjnych planu znalazły się „zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej” (art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy). Dopelnieniem tej normy ustawowej jest § 4 pkt 9 rozporządzenia, w którym prawodawca – określając wymogi dotyczące stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego – postanowił, że ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej powinny zawierać:

- a) określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych,
- b) określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym,
- c) wskaźniki w zakresie komunikacji i sieci infrastruktury technicznej, w szczególności ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych.

W § 18 pkt 2 uchwały zawarto dyspozycję, według której „Ustala się lokalizację nowo budowanych sieci i urządzeń infrastruktury technicznej w granicach nieruchomości przyległych w uzgodnieniu z władającym”.

Zestawiając przywołane normy ustawy i rozporządzenia z regulacją aktu prawa miejscowego, po stronie organu stanowiącego gminy daje dostrzec brak upoważnienia, a więc i kompetencji do określenia podmiotów, które mogą lub muszą uczestniczyć w procesie uzgodnień. Trafnie zatem zauważył skarżący, że w rozpoznawanym przypadku Rada Miejska w Trzebnicy nie powinna wprowadzać w uchwale postanowień, które przy-

znają określonym podmiotom uprawnienie do uzgodnienia ustalanych w planie zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Postanowienia w tym zakresie – jako wynikające z aktu prawa miejscowego i mające charakter władczy także wobec właścicieli nieruchomości – powinny być sformułowane jednoznacznie, a nie warunkowo, w zależności od stanowiska wymienionych w uchwale podmiotów. Niedopuszczalne jest więc przyznawanie wspomnianych uprawnień i nakładanie korespondujących z nimi ograniczeń w wykonywaniu prawa własności na innych adresatów bez wyraźnego upoważnienia w przepisach rangi ustawowej.

Wobec dostrzeżonej sprzeczności normy prawa miejscowego z ustawą, niezbędne stał się wyeliminowanie z § 18 pkt 2 uchwały fragmentu „w uzgodnieniu z władającym”.

### III

Uchybieniem Rady Miejskiej w Trzebnicy w procesie uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego stało się także nieujęcie w tym akcie terenów mieszczących się w katalogu obszarów, które według unormowań dotyczących ochrony środowiska powinny zostać objęte ochroną przed hałasem. Zasadny okazał się również drugi zarzut skargi wskazujący na niejednoznaczne postanowienia § 28, § 29, § 30, § 31, § 32 i § 33 uchwały oraz załącznika graficznego do uchwały w zakresie obszarów MN, MNU i MW.

Doszło tu bowiem do istotnego naruszenia art. 28 ust. 1 w zw. z art. 15 ust. 2 pkt 3 ustawy oraz art. 114 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, polegającego na uchybieniu zasadom sporządzania planu przez niewskazanie, które z terenów o różnych funkcjach lub różnych zasadach zagospodarowania należą do poszczególnych rodzajów terenów zróżnicowanych ze względu na dopuszczalne poziomy hałasu (normy akustyczne).

Jeden z obligatoryjnych elementów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego stanowią zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego (art. 15 ust. 2 pkt 3 ustawy). Realizacja tego obowiązku wymaga uwzględnienia przepisów szczególnych – w tym przypadku norm ujętych w Prawie ochrony środowiska. Przepis art. 114 Prawa ochrony środowiska, stosowany w zw. z art. 15 ust. 1 i ust. 2 pkt 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, nakłada na prawodawcę lokalnego obowiązek wskazania w planie miejscowym – podczas różnicowania terenów o różnych funkcjach lub różnych zasadach zagospodarowania – które z nich należą do poszczególnych rodzajów terenów objętych art. 113 ust. 2 pkt 1 Prawa ochrony środowiska. Jeżeli teren może być zaliczony do kilku rodzaju terenów, o których mowa w art. 113 ust. 2 pkt 1, uznaje się, że dopuszczalne poziomy hałasu powinny być ustalone jak dla przeważającego rodzaju terenów (art. 114 ust. 2 Prawa ochrony środowiska). Odczytując regulacje zawarte w art. 15 ust. 2 pkt 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym łącznie ze wskazanymi przepisami Prawa ochrony środowiska, daje się zauważyć, że rolą organu stanowiącego gminy przy określeniu (różnicowaniu) w planie miejscowym funkcji danego terenu i sposobu jego zagospodarowania, jest również wskazanie, do której z kategorii terenów określonych w art. 113 ust. 2 pkt 1 Prawa ochrony środowiska – dla których w rozporządzeniu właściwego ministra określone zostały dopuszczalne poziomy hałasu – należy dany teren. Inaczej mówiąc, z planu powinno wynikać według jakiej funkcji i sposobu zagospodarowania ma być ustalany dla danego terenu dopuszczalny poziom hałasu, którego wielkość (dla danej funkcji i sposobu zagospodarowania terenu) została już unormowana w rozporządzeniu przez właściwego ministra. Trafnie wskazuje organ nadzoru, że jeżeli dla danego obszaru uchwalono plan miejscowy, to jego koniecznym elementem jest przyporządkowanie – z uwzględnieniem zasady określonej w art. 114 ust. 2 Prawa ochrony środowiska – terenów o różnych funkcjach lub różnych zasadach zagospodarowania do odpowiedniego rodzaju terenu określonego w art. 113 ust. 2 pkt 1 tej ustawy.

Wykonanie tego obowiązku ma istotne znaczenie w stosowaniu przez organy administracji norm ochrony przed hałasem. W sytuacji bowiem, gdy dla danego obszaru obowiązuje plan miejscowy, niedopuszczalne jest korzystanie przez organy z art. 115 Prawa ochrony środowiska i przyporządkowywanie danego terenu do odpowiedniej kategorii określonej w art. 113 ust. 2 pkt 1 na podstawie faktycznego zagospodarowania i wykorzystywania tego terenu i terenów sąsiednich (por. wyrok NSA z dnia 9 lutego 2012 r. II OSK 2270/10, LEX nr 1138122). W takim przypadku niewywiązanie się przez organy planistyczne na etapie sporządzania i uchwalania planu ze wskazanego obowiązku, i nieprzyporządkowanie w ogóle danego terenu, lub też uczynienie tego – jak w niniejszej sprawie – w sposób niejednoznaczny, mało czytelny i dopuszczający zbyt dużą swobodę interpretacyjną, uchybia w istotny sposób art. 114 Prawa ochrony środowiska i prowadzi do naruszenia zasad sporządzania planu określonych w art. 15 ust. 2 pkt 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Plan pozbawiony bowiem zostaje elementu obligatoryjnego.

Sąd w niniejszym składzie podziela – dominujący w judykaturze i piśmiennictwie – sposób rozumienia owej obligatoryjności elementów planu, według którego plan miejscowy musi zawierać poszczególne ustalenia,

o których mowa w art. 15 ust. 2 ustawy, wówczas, gdy okoliczności faktyczne dotyczące obszaru objętego planem, wynikające zwłaszcza z istniejącego lub planowanego przeznaczenia i sposobu zagospodarowania terenu, uzasadniają dokonanie takich ustaleń (por. wyroki NSA: z 23 kwietnia 2010 r., II OSK 311/10; z 13 października 2011 r., II OSK 1566/11; z 6 września 2012 r., II OSK 1343/12; por. też: Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, pod red. Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2015, art. 15 Nb 6; I. Zachariasz [w:] H. Izdebski, I. Zachariasz, Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, Warszawa 2013, uwaga 3 do art. 15).

Wobec przywołanych unormowań, biorąc pod uwagę okoliczności faktyczne sprawy, zasadne okazały się zarzuty skargi wskazujące, że w dla obszarów oznaczonych symbolami MN, MNU i MW uchwały (§ 28, § 29, § 30, § 31, § 32 i § 33) oraz załącznika graficznego do tego aktu brak było określenia dopuszczalnych norm hałasu. Okoliczności tej nie kwestionuje też strona przeciwna, twierdząc jedynie, że mamy do czynienia z bliżej nieokreślonym błędem pisarskim. Taka argumentacja, w żaden sposób nie uprawdopodobniona, nie może być przedmiotem odrębnej oceny, wszak trudno mówić o błędzie pisarskim skoro takie postanowienia zaskarżonego aktu przeszły całą procedurę planistyczną.

Z tych też powodów niezbędne stało się stwierdzenie nieważności § 28, § 29, § 30, § 31, § 32 oraz § 33 uchwały, a także załącznika graficznego do tego aktu w zakresie obszarów MN, MNU i MW.

#### IV

Kolejnym, wskazanym przez skarżącego, uchybieniem organu stanowiącego gminy jest pominięcie w uchwale jednego z obligatoryjnych elementów, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy. Wbrew bowiem wymogom tego unormowania, w kwestionowanej uchwale nie wskazano dla terenu oznaczonego na rysunku symbolem 3U maksymalnej intensywności zabudowy.

Wprawdzie w § 35 [drugi] pkt 5 lit. a) uchwały Rada stwierdziła, że dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami: 1U, 3U ustala się parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, jednakże maksymalną intensywność zabudowy, tj. 0,6, określono tylko dla terenu 1U, a więc z pominięciem obszaru 3U.

Odwołując się do wcześniejszych wywodów, należy zauważyć, że jeżeli w zaskarżonej uchwale nie pomieszczono wymaganego przez ustawę elementu obligatoryjnego, jakim jest w tym przypadku parametr maksymalnej intensywności zabudowy dla terenu objętego granicami zmiany planu, przeto musiała zadziałać sankcja nieważności względem § 35 [drugi] wprowadzenie do wyliczenia we fragmencie „3U”, § 35 [drugi] pkt 3 oraz § 35 [drugi] pkt 5 lit. f) uchwały.

#### V

Odrębny zbiór unormowań zaskarżonej uchwały, względem których Wojewoda Dolnośląski powziął wątpliwości co do ich zgodności z prawem, stanowią przepisy regulujące obligatoryjny element planu, a mianowicie maksymalną wysokość zabudowy (art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy), przy czym z jednej strony lokalny prawodawca oznaczył ten parametr dla budynków o funkcji określonej podstawowym przeznaczeniem terenu, z drugiej zaś pominął go przy budynkach o funkcji określonej uzupełniającym przeznaczeniem terenu.

Takie postępowanie Rady Miejskiej w Trzebnicy wynika z zestawienia: § 28 pkt 4 lit. k) z § 28 pkt 2 lit. a); § 29 pkt 5 lit. g) z § 29 pkt 2 lit. a); § 30 pkt 4 lit. g) z § 30 pkt 2 lit. a); § 31 pkt 5 lit. h) z § 31 pkt 2 lit. a); § 32 pkt 5 lit. f) z § 32 pkt 2 lit. a) i c); § 35 [drugim] pkt 5 lit. g) z § 35 [drugim] pkt 2 lit. a) do d); § 43 pkt 4 lit. f) z § 43 pkt 2 lit. a) i b) uchwały.

Rada Miejska w Trzebnicy nie mogła poprzestać na określeniu maksymalnej wysokości zabudowy wyłącznie dla terenów o funkcji określonej podstawowym przeznaczeniem terenu, albowiem pomijając ten parametr przy uzupełniającym przeznaczeniu terenu, dopuściła się naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 6 w zw. z art. 28 ust. 1 ustawy, pomijając element obligatoryjny planu. Trafnie przy tym organ nadzoru zauważył, że z określenia obligatoryjnego wskaźnika (parametru) dotyczącego wprost przeznaczenia podstawowego terenu objętego planem, nie można domniemywać, że taki sam wskaźnik dotyczy również przeznaczenia uzupełniającego obszaru.

Jeżeli więc zaskarżona uchwała nie zawierała obligatoryjnego elementu w postaci maksymalnej wysokości zabudowy dla uzupełniającego przeznaczenia terenu, przeto konieczne stało stwierdzenie nieważności uchwały w zakresie wskazanych obszarów, tj. § 28 pkt 2 lit. a), § 29 pkt 2 lit. a), § 30 pkt 2 lit. a), § 31 pkt 2 lit. a), § 32 pkt 2 lit. a) i c), § 35 [drugi] pkt 2 lit. od a) do d), a także § 43 pkt 2 lit. a) i b).

#### VI

Kolejnym uchybieniem prawodawczym, które nie może pozostać bez wpływu na losy prawne zaskarżonej uchwały, jest skonstruowanie normy stanowiącej, że „Dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami: 12MN, 13MN, 18MN ustala się uzupełniające przeznaczenie terenu: c) komunikacja wewnętrzna, w tym drogi

wewnętrzne i miejsca postojowe”. Takie samo przeznaczenie uzupełniające Rada przyjęła – dla terenów oznaczonych odpowiednimi symbolami – w § 29 pkt 2 lit. c), w § 30 pkt 2 lit. c) w § 31 pkt 2 lit. d), w § 32 pkt 2 lit. d), w § 33 pkt 2 lit. b), w § 35 [drugi] pkt 2 lit. f), w § 36 pkt 2 lit. d), w § 38 pkt 2 lit. f) a także w § 39 pkt 2 lit. a).

Przyjęte unormowania nawiązują wprawdzie do art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy (w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej) i § 4 ust. 9 rozporządzenia (ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej powinny zawierać: a) określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych, b) określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym, c) wskaźniki w zakresie komunikacji i sieci infrastruktury technicznej, w szczególności ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych), jednakże Rada Miejska w Trzebnicy dopuściła w miejscowym planie drogi wewnętrznej, jako przeznaczenie uzupełniające, bez ich wydzielenia oraz bez podania ich parametrów. Część tekstowa planu nie zawiera w tym zakresie jakichkolwiek rozstrzygnięć merytorycznych, zaś przebieg tych dróg nie został też w żaden sposób określony na rysunku planu.

Wobec dostrzeżonych uchybień, należy podzielić pogląd skarżącego, że w tym przypadku doszło do istotnego naruszenia art. 28 ust. 1 w zw. z art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy oraz § 4 pkt 9 lit. a) rozporządzenia, polegającego na uchybieniu zasadom sporządzenia planu miejscowego w zakresie zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej przez nieokreślenie parametrów dla dróg wewnętrznych objętych planem zagospodarowania przestrzennego.

## VII

W zbiorze unormowań zaskarżonej uchwały podlegających eliminacji z obrotu prawnego widzieć też należy § 29 pkt 5 lit. g) tiret drugie, § 32 pkt 5 lit. e), § 33 pkt 5 lit. c) tiret pierwsze, § 35 [drugi] pkt 5 lit. e), § 36 pkt 5 lit. c) i lit. e), gdyż dotknięte są one – jak trafnie wskazał organ nadzoru – istotnym naruszeniem art. 9 ust. 4, art. 20 ust. 1, art. 28 ust. 1 ustawy, polegającym na przyjęciu w planie miejscowym parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu w sposób naruszający ustalenia Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Trzebnica.

Analiza postanowień zaskarżonego planu miejscowego, dała podstawy do twierdzenia, że Rada Miejska w Trzebnicy określiła: 1) maksymalną wysokość zabudowy dla budynków o funkcji określonej podstawowym przeznaczeniem terenu (teren 14MN), 2) minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej dla terenu 4MW i terenu 2U, 3) kąt nachylenia połaci dachu budynków dla terenów 2MNU, 1U i 3U, przy czym organ stanowiący uczynił to odmiennie od wskazań studium.

Wobec wiążącego charakteru Studium, odstępienie w planie zagospodarowania przestrzennego od postanowień Studium (bez jego uprzedniej zmiany), stanowi istotne naruszenie prawa. Skarżący trafnie zauważył, że usprawiedliwienia dla zaistniałej sytuacji nie stanowi twierdzenie Gminy, że wskazane w odpowiednim rozdziale tekstu studium nieprzekraczalne wartości dotyczące wskaźników kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu dotyczą planowanej zabudowy. Chcąc bowiem zachować spójność miejscowego planu ze Studium, Rada Miejska powinna była albo w odpowiedni sposób zmienić Studium w zakresie szczegółowych ustaleń dla wskazanych terenów albo dla wskazanych obszarów ustalić w planie miejscowym parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu w sposób nienaruszający ustaleń Studium.

## VIII

Dotychczasowe uwagi dotyczące relacji między Studium a planem zagospodarowania przestrzennego można w pełni odnieść do rozważanego tu przypadku. Według art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, 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.

Uchwalając plan zagospodarowania przestrzennego organ gminy zobowiązany jest do uwzględnienia regulacji Studium i określenia w planie zagospodarowania przestrzennego przeznaczenia terenów w taki sposób, aby nie był on sprzeczny z ustaleniami Studium. Skoro rada może w studium określić przeznaczenie danego terenu, to czyniąc tak, ogranicza w konsekwencji swobodę w ustaleniu przeznaczenia danego terenu na etapie postępowania planistycznego.

Nie można przyjąć, że odpowiada wymogom prawa plan zagospodarowania przestrzennego określający przeznaczenie określonego terenu w sposób niedający się pogodzić z ustaleniami Studium. Uchwalone przez organ stanowiący gminy Studium – mimo że nie jest aktem prawa miejscowego – jest wiążące dla organu wykonawczego przy sporządzaniu planu miejscowego (art. 9 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym).

Mając na uwadze ustalenia dotyczące obszarów 2ZD i 1R, należy przyjąć, że skoro Rada Miejska w Trzebnicy chciała określić obszary te jako tereny ogrodów działkowych lub tereny rolnicze, powinna dokonać stosownej zmiany w Studium. Również w przypadku obszarów 2MW i 5MW Rada, chcąc określić te tereny w całości jako tereny zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej, zobowiązana była do uprzedniej zmiany Studium w tym zakresie. Uwagi te dotyczą również określonego w planie terenu 2U. Skoro taka zmiana Studium nie została przeprowadzona, to określenie dla obszarów oznaczonych w planie jako 2ZD, 1R, 2MW, 5MW i 2U wskazanego wcześniej przeznaczenia, uchybia zasadom sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego, nakazującym nienaruszenie ustaleń studium przez przepisy planu miejscowego.

Zgodzić się należy ze skarżącym, że Rada Miejska naruszyła ustalenia Studium do-tyczące możliwości wprowadzania funkcji uzupełniających. Stosownie do postanowień Studium „W przypadku wprowadzenia funkcji uzupełniających na obszarze danej jednostki funkcjonalno-przestrzennej powierzchnia terenu zajęta przez funkcję uzupełniającą nie może przekroczyć 30% powierzchni jednostki”. Badając czy powierzchnia terenu zajęta przez funkcję uzupełniającą nie przekracza 30% powierzchni jednostki w Studium, należy mieć na uwadze jedną i konkretną jednostkę funkcjonalno-przestrzenną określoną w Studium, a nie powierzchnię wszystkich jednostek o tej samej funkcji dominującej w skali całej gminy.

Przeprowadzone wywoły czynią zasadnym stwierdzenie nieważności § 33, § 36, § 37 wprowadzenie do wyliczenia we fragmencie „IR” i § 40 wprowadzenie do wyliczenia we fragmencie „2ZD”, a także rysunku planu w zakresie terenów 2ZD, IR, 2MW, 5MW i 2U, jako podjętych z istotnym naruszeniem art. 28 ust. 1 w zw. z art. 20 ust. 1 i art. 9 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

#### IX

Z naprowadzonych względów na podstawie art. 147 ppsa, należało orzec jak na wstępie.

Punkt II wyroku znajduje swoje uzasadnienie w art. 152 ppsa, a orzeczenie o kosztach w art. 200 tejże ustawy.