



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 29 grudnia 2015 r.

Poz. 6188

### WYROK NR II SA/WR 239/15 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 7 lipca 2015 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu  
w składzie następującym:

Przewodniczący  
Sędziowie

Sędzia NSA Zygmunt Wiśniewski  
Sędzia WSA Olga Białek (spr.)  
Sędzia WSA Anna Siedlecka

Protokolant

Starszy asystent sędziego Katarzyna Grott

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 7 lipca 2015 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Gminy Dobroszyce

z dnia 28 maja 2014 r. nr XXXVI-178/2014

w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w centralnej części miejscowości Dobroszyce

**I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w zakresie:**

- § 3 pkt 20,
- § 5 pkt 3 lit. a tiret drugi we fragmencie „dużych, wielkoobszarowych, jak również tych”,
- § 5 pkt 4 lit. a tiret trzeci we fragmencie „dużych, wielkoobszarowych, jak również tych”,
- § 5 pkt 10 we fragmencie „na miejsce wskazane przez odpowiednie służby gminne”,
- § 5 pkt 12,
- § 9 pkt 2 lit. a oraz lit. b,
- § 12 we fragmencie „2M/U, 6M/U, 7M/U” wraz z załącznikiem graficznym dotyczącym terenów oznaczonych symbolami 2M/U, 6M/U i 7M/U,
- § 12 pkt 2 lit. a, b, c,
- § 13 pkt 2 lit. a, b, c,
- § 14 oraz części graficznej w zakresie terenu U/M,
- § 15 pkt 2 lit. a, b, c,
- § 16 pkt 2 lit. c,
- § 18 oraz części graficznej w zakresie terenu U/P,
- § 20 pkt 2 lit. d,

- § 25 wraz z częścią graficzną dotyczącą terenu E,
- § 26 pkt 2 lit. e oraz lit. f,
- § 27 pkt 2 lit. e oraz lit. f,
- § 28 we fragmencie „9KDP, 10KDP, 11KDP”,
- § 30 pkt 2 lit. a i lit. e,
- § 32 ust. 3 pkt 3,
- § 33 pkt 2, § 35 pkt 1 we fragmencie „kosztem i staraniem zainteresowanego podmiotu”
- § 35 pkt 2,
- § 36;

**II.** dalej idącą skargę oddała;

**III.** stwierdza, że zaskarżona uchwała w zakresie opisanym w pkt. I nie podlega wykonaniu;

**IV.** zasądza od Gminy Dobroszyce na rzecz strony skarżącej kwotę 240,00 zł (słownie: dwieście czterdzieści złotych) tytułem zwrotu poniesionych kosztów postępowania sądowego.

## Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski działając jako organ nadzoru wniósł o stwierdzenie nieważności

- § 3 pkt 20,
- § 4 pkt 6,
- § 5 pkt 3 lit. a tiret drugie we fragmencie „dużych, wielkoobszarowych, jak również tych”,
- § 5 pkt 4 lit. a tiret trzecie we fragmencie „dużych, wielkoobszarowych, jak również tych”,
- § 5 pkt 10 we fragmencie „na miejsce wskazanie przez odpowiednie służby gminne”,
- § 5 pkt 12,
- § 9 pkt 2 lit. a oraz lit. b,
- § 12 we fragmencie „2M/U, 6 M/U, 7 M/U” wraz załącznikiem graficznym dotyczącym terenów oznaczonych symbolami 2M/U, 6 M/U, 7 M/U,
- § 12 pkt 2 lit. a, b, c,
- § 13 pkt 2 lit. a, b, c,
- § 14 oraz część graficzną w zakresie terenu U/M,
- § 15 pkt 2 lit. a, b, c,
- § 16 pkt 2 lit. c,
- § 18 oraz część graficzną w zakresie terenu U/P
- § 20 pkt 2 lit. d,
- § 25 wraz z częścią graficzną dotyczącą terenu E,
- § 26 pkt 2 lit. e oraz lit. f,
- § 27 pkt 2 lit. e oraz lit. f,
- § 28 we fragmencie „9 KDP, 10 K.DP, 11 KDP”,
- § 30 oraz część graficzną w zakresie terenów 1KP i 2 KP,
- § 32 ust. 3 pkt 3,
- § 33 pkt 2,
- § 35 pkt 1 we fragmencie „kosztem i staraniem zainteresowanego podmiotu”,
- § 35 pkt 2,
- § 36

uchwały Rady Gminy Dobroszyce Nr XXXVI-178/2014 z dnia 28 maja 2014 roku w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w centralnej części miejscowości Dobroszyce oraz fragmentów załącznika graficznego dotyczącego terenów oznaczonych symbolem E, 2M/U, 6 M/U, 7M/U, 1 KP, 2KP, U/M, U/P uchwały Rady Gminy Dobroszyce z dnia 28 maja 2014r., nr XXXVI-178/2014 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w centralnej części miejscowości Dobroszyce.

Przedmiotowej uchwale z zaskarżonej części, organ nadzoru zarzucił podjęcie:

- § 4 pkt 6 z naruszeniem art. 28 ust. 1 w zw. z art. 3 ust. 1, art. 4 ust. 1, art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012, poz. 647 ze zm.) oraz art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. z 1997, Nr 78, poz. 483 ze zm.),
- § 5 pkt 3 lit. a tiret drugie we fragmencie „dużych, wielkoobszarowych, jak również tych” z naruszeniem art. 28 ust. 1 w zw. z art. 3 ust. 1, art. 4 ust. 1, art. 6 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- § 5 pkt 4 lit. a tiret trzecie we fragmencie „dużych, wielkoobszarowych, jak również tych” z naruszeniem art. 28 ust. 1 w zw. z art. 3 ust. 1, art. 4 ust. 1, art. 6 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- § 5 pkt 10 we fragmencie „na miejsce wskazanie przez odpowiednie służby gminne” z naruszeniem art. 28 ust. 1 i art. 15 ust. 2 pkt 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz art. 4 ust. 1, art. 17 ust. 1, art. 21 ust. 1, ust. 2, ust. 3, art. 27 ust. 8, art. 33 ust. 1 ustawy z dnia 4 grudnia 2012 roku o odpadach (Dz. U. z 2013, poz. 21) oraz §1 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 21 kwietnia 2006 roku w sprawie listy rodzajów odpadów, które posiadacz odpadów może przekazywać osobom fizycznym lub jednostkom organizacyjnym niebędącym przedsiębiorcami, oraz dopuszczalnych metod ich odzysku (Dz. U. z 2006, Nr 75, poz. 527),
- § 5 pkt 12 i § 35 pkt 2 z naruszeniem art. 28 ust. 1 w zw. z art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w zw. z art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu i czystości porządku w gminach (Dz. U. z 2013 r., poz. 1399 ze zm.),

- § 9 pkt 2 lit. a oraz lit. b z naruszeniem art. 28 ust. 1 w zw. z art. 4 ust. 1, art. 6 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, art. 140 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. kodeks cywilny (Dz. U. z 2014, poz. 121 ze zm.), art. 64 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- § 12 we fragmencie „2M/U, 6 M/U, 7 M/U” wraz załącznikiem graficznym dotyczącym terenów oznaczonych symbolami 2M/U, 6 M/U, 7 M/U z naruszeniem art. 28 ust. 1, art. 9 ust. 4, art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym,
- § 12 pkt 2 lit. a, b, c z naruszeniem art. 28 ust. 1 w zw. z art. 4 ust. 1, art. 6 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, art. 140 kodeksu cywilnego, art. 64 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji,
- § 13 pkt 2 lit. a, b, c z naruszeniem art. 28 ust. 1 w zw. z art. 4 ust. 1, art. 6 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, art. 140 kodeksu cywilnego, art. 64 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji,
- § 14 wraz załącznikiem graficznym dotyczącym terenu U/M z naruszeniem art. 28 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym,
- § 15 pkt 2 lit. a, b, c z naruszeniem art. 28 ust. 1 w zw. z art. 4 ust. 1, art. 6 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, art. 140 kodeksu cywilnego, art. 64 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji,
- § 16 pkt 2 lit. c z naruszeniem art. 28 ust. 1 w zw. z art. 4 ust. 1, art. 6 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, art. 140 kodeksu cywilnego, art. 64 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji,
- § 18 z wraz załącznikiem graficznym dotyczącym terenu U/P z naruszeniem art. 28 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym,
- § 20 pkt 2 lit. d z naruszeniem art. 28 ust. 1 w zw. z art. 4 ust. 1, art. 6 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, art. 140 kodeksu cywilnego, art. 64 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji,
- § 25 oraz części graficznej dotyczącej terenu oznaczonego symbolem E, także § 3 pkt 20 z naruszeniem art. 28 ust. 1 w zw. z art. 15 ust. 2 pkt 12 i art. 36 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym,
- § 26 pkt 2 lit. e oraz lit. f z naruszeniem art. 28 ust. 1 w zw. z art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz §8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003, Nr 164, poz. 1587),
- § 27 pkt 2 lit. e oraz lit. f z naruszeniem art. 28 ust. 1 w zw. z art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz §8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego,
- § 28 we fragmencie „9 KDP, 10 KDP, 11 KDP” z naruszeniem art. 28 ust. 1, art. 20 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz § 8 ust. 2 i § 4 pkt 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego,
- § 30 wraz z załącznikiem graficznym w zakresie terenów 1KP i 2 KP z naruszeniem art. 28 ust. 1, art. 9 ust. 4, art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym,
- § 32 ust. 3 pkt 3 z naruszeniem art. 28 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz § 4 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego,
- § 33 pkt 2 z naruszeniem art. 28 ust. 1 w zw. z art. 16 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego,
- § 35 pkt 1 we fragmencie „kosztem i staraniem zainteresowanego podmiotu” z naruszeniem art. 28 ust. 1 w zw. z art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz §4 pkt 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i art. 7 Konstytucji,
- § 36 z naruszeniem art. 28 ust. 1 w zw. z art. 15 ust. 2 pkt 11 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w zw. z § 4 pkt 10 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Rada Gminy w odpowiedzi na skargę uwzględniła część zarzutów dzieląc argumentację organu nadzoru natomiast co do części wniosła o jej oddalenie.

Uzasadniając zarzuty postawione zaskarżonym przepisom, Wojewoda przywołując treść § 5 pkt 3 lit.a, tiret drugie, § 5 pkt 4 lit a tiret trzecie, podniósł, że w obu tych przepisach wprowadzone zostały ograniczenia w zagospodarowaniu terenu polegające na wprowadzeniu ograniczeń w realizacji inwestycji lokalnych poprzez wskazanie, że „należy wykluczyć realizację inwestycji dużych wielkoobszarowych”, bez jednoczesnego zdefi-

niowania w uchwale co należy rozumieć przez pojęcie „inwestycja duża” i „inwestycja wielkoobszarowa”. Regulacje planu wprowadzające powyższe ograniczenia są zdaniem skarżącego nieprecyzyjne i dają dużą swobodę ich nieograniczonej interpretacji. Wprowadza to stan niepewności prawa i niejasności regulacji prawnych, co prowadzi do naruszenia wcześniej już wymienionych przepisów. W odpowiedzi na skargę strona przeciwna uwzględniła powyższy zarzut. Gmina uwzględniła również zarzut Wojewody odnoszący się § 5 pkt 10 uchwały. Organ nadzoru szczegółowo wywiódł bowiem, że rada gminy przekroczyła przyznany jej ustawowo zakres kompetencji upoważniając tym przepisem właściwe służby gminne do wskazania miejsca zagospodarowania mas ziemnych powstałych w związku z realizacją planu. Analizując przepisy ustawy z dnia 14 grudnia 2010 r. o odpadach (art. 2 pkt 3, art. 4 ust. 1, art. 17, art. 27 ust. 8, art. 33) oraz wydanych na jej podstawie aktów wykonawczych organ stwierdził, że regulują one szczegółowo kwestię postępowania z odpadami, w tym również z masami ziemnymi. Brak również podstaw prawnych do upoważnienia właściwych służb gminnych w przedmiocie wskazywania miejsca zagospodarowania mas ziemnych powstałych w związku z realizacją planu. W ocenie skarżącego omawiany przepis w zakwestionowanym fragmencie, podjęty został z przekroczeniem kompetencji ustawowej oraz przepisów o charakterze materialnym regulujących postępowanie z odpadami.

W odpowiedzi na skargę zgodzono się z zarzutem naruszenia przez podjętą uchwałę art. 15 ust.2 pkt 12 u.p.z.p., przez nie określenie dla terenów oznaczonych na rysunku graficznym symbolem „E” – teren infrastruktury – elektroenergetyka, obligatoryjnego elementu planu jakim jest stawka procentowa na podstawie której ustala się opłatę z tytułu tzw. renty planistycznej (art. 36 ust. 4 u.p.z.p). Brak postanowień w powyższym zakresie powoduje, że podjęty akt nie spełnia wymogów określonych powszechnie obowiązującymi przepisami prawa rangi ustawowej, wskazanymi w petitum skargi.

Strona przeciwna uznała podniesiony w skardze zarzut wskazujący na rozbieżność pomiędzy częścią tekstową i graficzną planu w zakresie § 26 pkt 2 lit e i § 27 pkt 2 lit. e, które to przepisy wprowadzają nakaz nasadzeń i odtworzenia szpaleru drzew przy drogach publicznych zgodnie z rysunkiem planu, podczas, gdy z rysunku nie można odczytać informacji dotyczącej lokalizacji szpaleru drzew o których mowa w ww. przepisach. Jak stwierdził Wojewoda, stanowi to naruszenie standardów stosowanych przy zapisywaniu projektu planu miejscowego a zatem zasad sporządzania planu.

W odpowiedzi na skargę zgodzono się także z zarzutem sprzeczności części tekstowej i graficznej planu, polegającej na wprowadzeniu w części tekstowej ustaleń dla terenów określonych w planie symbolami od 1KDP do 11 KDP i pominięciu w części graficznej planu terenów o symboli od 9 KDP do 11 KDP.

Kontrowersji między stronami nie budziła skarga w części, w której wnioskowano o stwierdzenie nieważności § 33 pkt 2 uchwały. Gmina zgodziła się z argumentacją, że pomimo zapisu zawartego w części tekstowej planu o ustaleniu strefy ochronnej dla istniejących wodociągów zgodnie z przebiegiem wynikającym z podkładu geodezyjnego rysunku planu (na obszarze której zabrania się lokalizowania wszelkiej zabudowy i nasadzeń zieleni wysokiej), nie można przyjąć, że w istocie strefa ta została określona. Analiza części graficznej planu wskazuje bowiem, że nie zostały określone na niej ani wodociągi ani ich strefa ochronna. Zapis planu, że strefa ochronna określona została zgodnie z przebiegiem wynikającym z podkładu geodezyjnego rysunku planu, nie znajduje odzwierciedlenia na mapie zasadniczej na której sporządzony został plan. Nadto podkład geodezyjny stanowi jedynie podstawę opracowania planistycznego – wstęp do analizy urbanistycznej, a ustalenia planu powinny odnosić się do rysunku planu a nie do podkładu geodezyjnego.

W odpowiedzi na skargę zgodzono się także z argumentacją organu nadzoru, że § 35 pkt 1 uchwały, w części w jakiej zawiera zapis dotyczący obciążenia kosztami remontu i rozbudowy systemów infrastruktury technicznej podmiotu zainteresowanego, wykracza poza zakres przyznanego radzie gminy w art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. upoważnienia do określenia w planie miejscowym zasad dotyczących modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Zakres przedmiotowy i granice tej kompetencji skonkretyzowano w § 4 pkt 9 rozporządzenia wykonawczego i nie obejmuje on zasad finansowania inwestycji.

Z pozostałymi zarzutami skargi strona przeciwna się nie zgodziła wnosząc o ich oddalenie.

Zakwestionowano najpierw stwierdzenia organu nadzoru, że zapis zawarty w § 4 pkt 6 uchwały „na terenach US i UO dopuszcza się lokalizację tymczasowych obiektów budowlanych związanych z funkcją terenu” wyklucza się z zapisem § 4 pkt 7 lit. a, w którym ustanowiono „zakaz lokalizacji i rozbudowy obiektów budowlanych i urządzeń które wpływają negatywnie na ład przestrzenny w tym: „... b/ tymczasowych obiektów budowlanych – nie dotyczy terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 1 M/U”. Zdaniem skarżącego, przytoczone zapisy wzajemnie się wykluczają i są niejednoznaczne. Analiza tych przepisów, przeprowadzona w kontekście brzmienia art. 3, art. 5 i art. 15 ust. 2 u.p.z.p. wskazuje, że naruszają one prawo. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako akt prawa miejscowego stanowiący o ograniczeniach w sposobie wykonywania prawa własności, winien stanowić o zasadach zagospodarowania terenu w sposób jasny, czytelny

i budzący jak najmniej wątpliwości interpretacyjnych. Jeżeli tego nie czyni, budząc wątpliwości zasadniczej natury co do przeznaczenia terenu, czy też jego zagospodarowania, to może stanowić zagrożenie dla demokratycznych standardów państwa prawa. Organ nadzoru podkreślił bowiem, że przepisy prawa miejscowego powinny cechować się wysokim stopniem precyzyjności i kształtować porządek prawny w sposób nie nasuwający wątpliwości. Nie zgadzając się z powyższą argumentacją, strona przeciwna wywodziła, że oba zakwestionowane przepisy mogą wzajemnie funkcjonować, gdyż chodzi w nich o to, aby tymczasowe obiekty budowlane były dopuszczone na terenach US, UO i 1 M/U.

Wojewoda zakwestionował także § 5 pkt 12 uchwały, w którym wprowadzono zakaz stosowania przydomowych oczyszczalni ścieków oraz § 35 pkt 2 uchwały, mocą którego wprowadzono nakaz odprowadzania ścieków do kanalizacji sanitarnej. Organ nadzoru zauważył, że w ustaleniach dotyczących zasad modernizacji, rozbudowy, budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, stanowiących element planu (art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p), mieszczą się postanowienia co do sposobu oczyszczania i odprowadzania ścieków, jednak ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (u.c.p.g), wskazuje obowiązki, które spoczywają w tym względzie na właścicielu nieruchomości. Odnosząc kwestionowane przepisy uchwały do art. 5 ust. 1 pkt 2 u.c.p.g., z którego wynika ogólny obowiązek właścicieli nieruchomości przyłączania jej do istniejącej sieci kanalizacyjnej chyba, że nieruchomość wyposażona jest w przydomową oczyszczalnię ścieków spełniającą wymagania określone w przepisach odrębnych, Wojewoda stwierdził, że gdy budowa sieci kanalizacyjnej jest technicznie lub ekonomicznie nieuzasadniona, właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości przez wyposażenie nieruchomości w zbiornik bezodpływowy nieczystości ciekłych lub przydomową oczyszczalnię ścieków bytowych. Zdaniem organu, przywołany przepis u.c.p.g. będzie miał też zastosowanie, gdy budowa kanalizacji jest uzasadniona, a więc nie występują przeszkody techniczne lub ekonomiczne w jej realizacji, ale sieć taka nie została zrealizowana. Rada ograniczając możliwość stosowania przydomowych oczyszczalni ścieków i nakazując przyłączenie do kanalizacji sanitarnej przekroczyła, zdaniem Wojewody, kompetencje ustawowe i zmodyfikowała przepis art. 5 ust. 2 pkt 1 u.c.p.g. wprowadzając nieprzewidziane przez ustawę ograniczenia. Wojewoda stwierdził, że zakwestionowane działania gminy zasadne byłby np. gdyby tego typu regulacje wprowadzono ze względu na ochronę środowiska, na podstawie art. 15 ust. 2 pkt 3 u.p.z.p. Powoływanie się na zasady ochrony środowiska musi jednak znajdować potwierdzenie w faktach odpowiednio udokumentowanych wskazujących realnie istniejącą potrzebę zastosowania zasad ochrony środowiska. W przypadku niniejszej uchwały, tego typu okoliczności nie zostały potwierdzone w toku procedury planistycznej. Strona przeciwna nie zgodziła się z powyższą argumentacją stwierdzając, że nie zostały naruszone przepisy u.c.p.g, gdyż obszar planu leży w centralnej części Dobroszyc. Teren ten jest w większości zabudowany i skanalizowany i tylko nieliczne działki są nie zabudowane.

Rada Gminy nie zgodziła się także z kolejnym zarzutem skargi, wskazującym na naruszenie art. 114 ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz art. 15 ust. 2 pkt 3 u.p.z.p przez nie przyporządkowanie terenów oznaczonych symbolami U/M – tereny zabudowy usługowej oraz mieszkaniowej jednorodzinnej i wielorodzinnej (ustalenia szczegółowe w § 14 uchwały) oraz UP – tereny zabudowy usług publicznych (ustalenia szczegółowe § 18 uchwały) do rodzajów terenów o których mowa w art. 113 ust. 2 pkt 1 Prawa ochrony środowiska (P.o.ś.). Skarżący wywodził, bowiem, że w przywołanym przepisie, zawarty bowiem został katalog terenów, dla których zróżnicowano dopuszczalne poziomy hałasu określone właściwymi wskaźnikami hałasu. Przy sporządzaniu planu miejscowego, różnicując tereny o różnych funkcjach lub różnych zasadach zagospodarowania, organ obowiązany jest zaś wskazać, który z nich należy do poszczególnych rodzajów terenów określonych w art. 113 ust. 2 pkt 1. Obowiązek taki wynika wprost z art. 114 Prawa ochrony środowiska a jego niewypełnienie narusza nie tylko wskazaną normę, ale również art. 15 ust. 2 pkt. 3 u.p.z.p., zgodnie z którym, w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego. Strona przeciwna kwestionując stanowisko Wojewody ograniczyła się do stwierdzenia: „Paragraf 18 oraz część graficzna w zakresie terenu U/P zaskarżonej uchwały. Błąd pisarski; dla terenu U/P przewidziano normę hałasu jak dla terenu MN/U”. Nie odniesiono się natomiast do zarzutu dotyczącego § 14 i terenu M/U. Argumentacja wskazująca na błąd pisarski podnoszona też była w toku postępowania nadzorczego – wówczas Wójt Gminy wskazywał, że doszło do omyłki pisarskiej i w treści planu powinno być MN/U i U/M. W ocenie Wojewody, analiza zapisów planu jednoznacznie jednak wskazuje, że normy hałasu nie zostały określone dla terenów U/M i U/P. Zdaniem organu teren U/M można byłoby zaliczyć do kategorii terenów przeznaczonych na cele mieszkaniowo-usługowe (art. 113 ust. 2 pkt 1 lit. f P.o.ś), a tereny U/P do terenów przewidzianych na szpitale i domy opieki społecznej (art. 113 ust. 2 pkt 1 lit. b) lub pod budynki związane ze stałym lub czasowym pobytem dzieci i młodzieży( art. 113 ust. 2 pkt 1 lit. c), co oczywiście nie wyklucza możliwości ich zaliczenia do terenów objętych innymi dopuszczalnymi poziomami hałasu. Według skarżącego, nawet jeżeli przyjąć, stanowisko, że cho-

dzi w istocie o tereny MN/U i U/M, to i tak nie wpływa to na legalność uchwały. Brak jest podstaw do przyjęcia, że mamy do czynienia z omyłką pisarską (jak twierdzi Gmina), a nawet jeżeli, to nie zmienia to faktu, że dla terenu oznaczonego symbolem U/M, normy hałasu nie zostały w żaden sposób określone. Plan określa tylko normy hałasu dla terenów MN/U.

Kolejny zarzut z którym nie zgodziła się strona przeciwna, dotyczy niezgodności ze Studium zapisów planu zawartych w § 12 pkt 1 we fragmencie 2 M/U, 6 M/U, 7 M/U; § 14 pkt 1 co do terenów U/M oraz § 30 pkt 1, co do terenów 1 KP i 2 KP.

Mocą § 12 pkt 1 postanowiono, że na terenie zabudowy mieszkaniowej i zabudowy usługowej, oznaczonych na rysunku planu symbolami 2M/U, 3 M/U, 4M/U, 5 M/U, 6M/U, 7M/U określa się: a) przeznaczenie podstawowe: zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna i wielorodzinna wolno stojąca lub bliźniacza, b) dopuszczalne: zabudowa usługowa. Mocą § 14 pkt 1 postanowiono, że na terenie zabudowy usługowej i zabudowy mieszkaniowej oznaczone na rysunku planu symbolem U/M określa się a) przeznaczenie podstawowe terenu: zabudowa usługowa, b) dopuszczalne: zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna lub zabudowa mieszkaniowa wielorodzinna wolno stojąca lub bliźniacza, zabudowa usług administracji publicznej. Natomiast mocą § 30 pkt 1 postanowiono, że na terenie placu publicznego oznaczonego na rysunku planu symbolami 1 KJP i 2 KLP ustala się: a) podstawowe przeznaczenie terenu: plac centralny, 2) dopuszcza się lokalizację: a) przystanków dla autobusowej komunikacji publicznej, b) terenów zieleni, c) obiektów małej architektury i oświetlenia terenu, d) sieci i urządzeń infrastruktury technicznej, e) miejsc postojowych dla samochodów osobowych.

Dokonując analizy opisanych powyżej postanowień planu pod względem nienaruszalności studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Dobroszyce przyjętego uchwałą Rady Gminy Dobroszyce nr XXIII-105/2013, stwierdzono, że przedmiotowy plan narusza postanowienia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Dobroszyce w następujący sposób:

- na terenach wyszczególnionych w § 12 pkt 1 przedmiotowego planu opisanych symbolami: 2M/U, 6 M/U, 7 M/U, dla których plan w ramach przeznaczenia podstawowego przewiduje: zabudowę mieszkaniową jednorodziną i wielorodziną, w studium przewidziano zabudowę jednorodziną,
- na terenie wyszczególnionych w planie w § 14 opisanym symbolem U/M przewidziano w ramach przeznaczenia podstawowego: zabudowę usługową, a w ramach przeznaczenia uzupełniającego: zabudowę mieszkaniową jednorodziną, wielorodziną wolno stojącą albo bliźniaczą, zabudowę usług administracji publicznej. Natomiast w Studium tereny te zostały przeznaczone pod zabudowę usługową oraz mieszkaniową jednorodziną,
- na terenach wyznaczonych w § 30 planu opisanych symbolami 1 KP i 2 KP, dla których plan przewidział w przeznaczeniu podstawowym plac centralny, a w dopuszczającym lokalizację: a) przystanków dla autobusowej komunikacji publicznej, b) terenów zieleni, c) obiektów małej architektury i oświetlenia terenu, d) sieci i urządzeń infrastruktury technicznej, e) miejsc postojowych dla samochodów osobowych, w Studium teren ten został przeznaczony pod zielen ogólnodostępną.

Wskazując na powyższe rozbieżności organ nadzoru stwierdził, że zasadniczą kwestią przy uchwaleniu planu jest związanie organów gminy ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wyposażyły bowiem radę gminy zarówno w kompetencje do uchwalania studium, jak i miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zatem 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 oczywiście za sprawą rady gminy, ulegać stosownym zmianom poprzez nowelizację treści studium, umożliwiając realizację przedsięwzięć nieprzewidzianych w dotychczasowym jego brzmieniu. Rozwiązanie to służy przede wszystkim temu, aby akt polityki planowania gminnego był rzeczywistym wyznacznikiem kierunków zagospodarowania przestrzennego. Stąd też w przypadku, gdy organy gminy uznają za zasadne, czy też konieczne, ustalenie sposobu zagospodarowania terenu pozostającego w sprzeczności z treścią obowiązującego studium, ustalenie to może nastąpić (jeśli jest zgodne z obowiązującym porządkiem, wyznaczanym przepisami prawa powszechnego), ale po uprzednim dokonaniu zmiany we właściwym fragmencie studium (w: T. Bąkowski, Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, Zakamycze, 2004). Wojewoda wyjaśnił dalej, że stopień związania planu ustaleniami studium uzależniony jest od szczegółowości zapisów studium, co oznacza, że związanie to może być silniejsze lub słabsze. Studium jest bardziej ogólnym i elastycznym aktem niż plan, niemniej jednak zawiera nieprzekraczalne ramy dla swobody planowania przestrzennego. Rada może w studium określić przeznaczenie danego terenu, ale wprowadzenie w studium takich zapisów nawet o charakterze ogólnym – jednak wskazują-

cych na konkretne przeznaczenie danego terenu, ogranicza swobodę określania przeznaczenia danego terenu na etapie postępowania planistycznego.

Zakres i sposób związania ustaleniami studium jest uzależniony od ustaleń zawartych w studium, a mianowicie od zakresu i szczegółowości ustaleń w części tekstowej studium, a także stopnia powiązania części tekstowej z częścią graficzną. Podstawę stwierdzenia zgodności planu miejscowego z ustaleniami studium stanowią łącznie część tekstowa oraz część graficzna planu miejscowego i studium. Wskazując na powyższe organ nadzoru stwierdził, że § 12 we fragmencie „2 M/U, 6 M/U, 7 M/U”, § 14 pkt 1 lit. b we fragmencie „lub zabudowa mieszkaniowa wielorodzinna” i § 30 uchwały, podjęte zostały z istotnym naruszeniem art. 9 ust. 4, art. 20 ust. 1 i art. 28 u.p.z.p. Jednocześnie Wojewoda wyjaśnił, że ze względu na powyższe naruszenia, wnioskuje jedynie o stwierdzenie nieważności § 12 we fragmencie „2 M/U, 6 M/U, 7 M/U”, i § 30. Natomiast w odniesieniu do § 14 wnioskował już o stwierdzenie jego nieważności w całości ze względu na brak określenia norm hałasu.

Rada Gminy nie godząc się z powyższymi zarzutami wskazała, że w Studium wyznaczono jedynie funkcje wiodące, których uszczegółowienie następuje w planie miejscowym poprzez ocenę stanu faktycznego, zainwestowania, ewentualnych podziałów własnościowych oraz lokalnych uwarunkowań. Dla terenów 2 M/U, 6 M/U oraz 7 M/U zabudowa wielorodzinna jest jedynie funkcją uzupełniającą dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, zaś teren 6 M/U, studium częściowo przeznacza pod zabudowę wielorodzinną. Natomiast co do terenu oznaczonego w planie symbolem U/M, to skoro w Studium teren ten przeznaczony jest pod zabudowę mieszkaniową i usługową, a ustalenia Studium dla zabudowy usługowej dopuszczają możliwość zmiany funkcji usługowej na mieszkaniową bądź realizacji nowej zabudowy oraz zmianę profilu dotychczasowej funkcji usługowej, to przeznaczenie w planie tego obszaru pod zabudowę usługową – a w ramach przeznaczenia uzupełniającego pod mieszkaniową jednorodziną, wielorodziną wolnostojącą albo bliźniaczą i usług administracji publicznej – nie jest sprzeczne ze studium. Zdaniem Rady sprzeczne ze Studium nie jest także przeznaczenie w planie terenów 1 KP i 2 KP pod plac centralny.

W dalszych wywodach skargi Wojewoda zarzucił, że w § 9 pkt 2 postanowiono, że na terenach zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, oznaczonych na rysunku planu symbolami 1MN, 2MN, 3MN, 4MN, 5MN, 6MN, 7MN, 8MN, 9MN, 10MN, 11 MN, 12MN, 14MN, 15MN, 16MN, 17MN, dopuszcza się lokalizację: jednego budynku mieszkalnego jednorodzinnego na działce (lit. a), jednego budynku gospodarczego, garażowo-gospodarczego lub garażowego na działce (lit. b).

Mocą § 12 pkt 2 uchwały postanowiono, że na terenach zabudowy mieszkaniowej i usługowej dopuszcza się lokalizację: jednego budynku mieszkalnego jednorodzinnego albo jednego budynku mieszkalnego wielorodzinnego na działce (lit. a), jednego budynku mieszkalno-usługowego albo jednego budynku usługowego na działce (lit. b), jednego budynku gospodarczego, garażowo-gospodarczego lub garażowego na działce (lit. c).

Mocą § 13 pkt 2 postanowiono, że na terenie zabudowy mieszkaniowej i zabudowy usługowej, oznaczonym na rysunku planu symbolem 1 M/U dopuszcza się lokalizację: jednego budynku mieszkalnego jednorodzinnego albo jednego budynku mieszkalnego wielorodzinnego na działce (lit. a), jednego budynku mieszkalno-usługowego albo jednego budynku usługowego na działce (lit. b), jednego budynku gospodarczego, garażowo-gospodarczego lub garażowego na działce (lit. c).

Mocą § 14 pkt 2 postanowiono, że na terenie zabudowy usługowej i zabudowy mieszkaniowej, oznaczonym na rysunku planu symbolem U/M dopuszcza się lokalizację: jednego budynku usługowego na działce (lit. a), jednego budynku mieszkalnego jednorodzinnego albo jednego budynku mieszkalnego wielorodzinnego lub jednego budynku mieszkalno-usługowego na działce (lit. b), jednego budynku gospodarczego, garażowo-gospodarczego lub garażowego na działce (lit. c).

Mocą § 15 pkt 2 uchwały na terenie zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i zabudowy usługowej oznaczonym na rysunku planu symbolem MN/U dopuszcza się lokalizację: jednego budynku mieszkalnego jednorodzinnego na działce (lit. a), jednego budynku mieszkalno-usługowego albo jednego budynku usługowego na działce (lit. b), jednego budynku gospodarczego, garażowo-gospodarczego lub garażowego na działce (lit. c).

Mocą § 16 pkt 2 uchwały postanowiono, że na terenach zabudowy usługowej, oznaczonych na rysunku planu symbolami 1U, 2U, 3U, 4U, 5U dopuszcza się lokalizację jednego budynku gospodarczego, garażowo-gospodarczego lub garażowego na działce (lit. c).

Mocą § 18 pkt 2 uchwały postanowiono, że na terenach zabudowy usług publicznych oznaczonych na rysunku planu symbolem UP, dopuszcza się lokalizację jednego budynku gospodarczego, garażowo-gospodarczego lub garażowego na działce (lit. b).



Mocą § 20 pkt 2 uchwały postanowiono, że na terenie zabudowy usług oświaty, oznaczonym na rysunku planu symbolem UO, dopuszcza się lokalizację jednego budynku gospodarczego, garażowo-gospodarczego lub garażowego na działce (lit. d).

Z powyższego wynika, że w przedmiotowym planie wprowadzono ograniczenia w użytkowaniu terenu, polegające na dopuszczeniu lokalizacji maksymalnie jednego budynku mieszkalnego, mieszkalno-usługowego, usługowego, gospodarczego, garażowo-gospodarczego, garażowego na jednej działce gruntu. Zapisy te niewątpliwie stanowią ograniczenie uprawnień przysługujących właścicielowi nieruchomości. W badanym przypadku, właściciel działki po wybudowaniu na niej jednego budynku, z uwagi na powyższy zapis uchwały, nie będzie miał możliwości dalszej zabudowy. Nawet w razie gdy przewidywana zabudowa pozostałej części działki miałyby spełniać wszystkie zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu określone w miejscowym planie, realizacja inwestycji nie będzie możliwa. W konsekwencji skarżący uznał, że przytoczone zapisy uchwały naruszają zasadę proporcjonalności pomiędzy uzasadnionym interesem publicznym a uprawnieniem jednostki, przez nieuzasadnioną ingerencję w sferę wykonywania prawa własności, która nie jest niezbędna z punktu widzenia wyznaczonego celu publicznego. Cel ten może być bowiem zrealizowany przy użyciu innych narzędzi kreowania ładu przestrzennego wyrażonych wprost w art. 15 ust. 2 u.p.z.p. oraz § 4 ww. rozporządzenia wykonawczego. W odpowiedzi na skargę, strona przeciwna podniosła, że kwestionowane ograniczenia uprawnień właścicielskich były dopuszczalne, gdyż stanowią one zasady ochrony ładu przestrzennego oraz szczególne warunki ograniczenia w użytkowaniu terenów, w tym zakaz zabudowy. Ograniczenia co do ilości budynków wprowadzono ze względu na konieczność ograniczenia gęstości zabudowy.

Zastrzeżenia organu nadzoru wzbudziły także zapisy § 32 ust. 3 pkt 3 uchwały w którym uregulowano minimalną szerokość frontu działki budowlanej. Zdaniem skarżącego zapis ten świadczy o uregulowaniu w uchwale podziału geodezyjnego działek budowlanych – co stanowi o przekroczeniu przez radę przyznanym jej ustawowo kompetencji wynikających z art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. W ramach wskazanej normy kompetencyjnej rada gminy wyposażona została w uprawnienie do określenia w planie miejscowym zasad i warunków scaleń i podziałów nieruchomości objętych planem miejscowym. W ramach tego upoważnienia w § 32 ust. 1 uchwały określono parametry takie jak: powierzchnia działek powstałych w wyniku scaleń i podziału nieruchomości, minimalna szerokość frontu działki, maksymalna szerokość frontu działki. Poza tymi kompetencjami mieści się zaś regulacja § 32 ust. 3 pkt 3 w którym określono parametry działki po podziale geodezyjnym. Za tym, że wskazany parametr dotyczy podziału geodezyjnego, przemawia zdaniem skarżącego treść § 32 ust. 3 pkt 1 stanowiącego o dopuszczeniu podziału działek pod warunkiem zachowania zasad zabudowy i zagospodarowania terenu zgodnie z ustaleniami planu na wszystkich działkach powstałych w wyniku podziału – z wyłączeniem terenów publicznych oraz działek związanych z obiektami infrastruktury technicznej, jak też treść § 32 ust.1 który odnosi się do scaleń i podziału nieruchomości. Należy zdecydowanie odróżnić scalenie i podział nieruchomości od podziału geodezyjnego jako różne instytucje prawne. Istotne również jest, że parametr w § 32 ust. 3 pkt 3 odnosi się do działki budowlanej, podczas gdy przy określaniu zasad scaleń i podziału należy określić parametry dla działek. Wojewoda zauważył także, że zgodnie z art. 15 ust. 3 pkt 10 w planie miejscowym rada może określić w zależności od potrzeb minimalną powierzchnię nowo wydzielonych działek budowlanych – co w niniejszej sprawie uczyniła w § 32 ust.3 pkt 4. Uprawnienie powyższe nie obejmuje jednak określenia frontu działek. Gmina nie zgodziła się z przedstawioną argumentacją wywodząc, że jej uprawnienie dla określenia szerokości frontu działek budowlanych wywieść należy, z zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego które określa się w planie. Właśnie ze względu na ład przestrzenny uprawniona więc była do określenia ilości budynków na działkach oraz szerokości frontu działek.

Uzasadniając zarzuty podniesione do § 36 uchwały Wojewoda wskazał, że dopuszczając w tym przepisie tymczasowe zagospodarowanie, urządzenie i użytkowanie terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 1M/U zgodnie z § 13, na okres nie dłuższy niż 5 lat od chwili uprawomocnienia się planu, rada nie określiła sposobu tymczasowego zagospodarowania w sposób nakazany przepisem art. 15 ust. 2 pkt 11 u.p.z.p. i § 4 pkt 10 rozporządzenia wykonawczego. Uchwała nie określa bowiem nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenu, które zgodnie z przywołanymi przepisami powinny być określone. Uchwała odsyła natomiast do § 13, który zawiera szczegółowe postanowienia dla terenu 1 M/U tj. szczególnie warunki, zasady, standardy zagospodarowania terenu, zasady i warunki zabudowy. Organ wskazał, że przeznaczenie tymczasowe, to przeznaczenie które może funkcjonować przez jakiś określony w planie czas. Przeznaczenie to jest odmienne od przeznaczenia docelowego określanego w planie. Jeżeli zatem gmina nie przewiduje takiego tymczasowego zagospodarowania, to postanowienia planu w tym zakresie są zbędne. Skarżący podniósł także, że nieczytelne jest określenie samego terminu tymczasowego zagospodarowania liczonego do dnia

„uprawomocnienia się planu”. Nie jest jasne, co rada rozumie pod pojęciem uprawomocnienia planu, dlatego nie wiadomo jak liczyć ten termin.

Wnosząc o oddalenie skargi w tej części, strona przeciwna ograniczyła się do stwierdzenia, że uchwała określa sposób i termin tymczasowego zagospodarowania terenu zgodnie z jej § 13.

Podczas rozprawy pełnomocnicy stron poparli stanowiska wyrażone w skardze oraz w odpowiedzi na skargę.

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

Zakres kontroli administracji publicznej sprawowanej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej (art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. z 2012 r. poz. 270 ze zm. – dalej: u.p.p.s.a.).

Zgodnie z art. 147 § 1 u.p.p.s.a. sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 u.p.p.s.a., 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 nieuwzględnienia skargi sąd skargę oddala (art. 151 u.p.p.s.a.).

W rozpoznawanej sprawie przedmiotem zaskarżenia jest uchwała Rady Gminy Dobroszyce w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu po poddaniu ocenie istniejących w sprawie okoliczności faktycznych i prawnych stwierdził, że zaskarżona uchwała powinna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego w zakresie wskazanym w sentencji wyroku.

Przyjmując powyższe stanowisko Sąd miał na uwadze, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa powszechnie obowiązującego na danym terenie i musi odpowiadać standardom legalności. Dlatego też przy rozpoznawaniu skargi na taki akt, sąd administracyjny w pierwszym rzędzie skupia się na zbadaniu, czy organ jednostki samorządu terytorialnego prawidłowo zrealizował przyznaną mu kompetencję prawodawczą. W stanowieniu aktów prawa miejscowego organy samorządu terytorialnego związane są bowiem ramami stworzonymi przez ustawy. Akty powyższe są aktami o charakterze podustawowym, a zatem są stanowione na podstawie upoważnień ustawowych, nie mogą wykraczać poza jakiegokolwiek unormowania ustawowe, czynić wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań, a także powtarzać kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych. Powyższe uwagi wynikają wprost z zapisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a konkretnie z jej art. 94, według którego, organy samorządu terytorialnego wydają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Konstytucyjna zasada praworządności wyrażona w art. 7 ustawy zasadniczej w związku z jej art. 94 wymaga zatem, aby materia regulowana danym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Natomiast każde unormowanie aktu prawa miejscowego wykraczające poza udzielone upoważnienie, jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności tego aktu. Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie „uzupełnienie” powszechnie obowiązujących przepisów rangi ustawowej kształtujących prawa i obowiązku, natomiast nie są wydawane w celu wykonania ustawy, tak jak rozporządzenia w rozumieniu art. 92 Konstytucji (tak NSA w wyroku z dnia 9 lutego 2011 r. II OSK 2385/10, CBOSA nsa.gov.pl). W konsekwencji akt prawa miejscowego sprzeczny z prawem jest nieważny (art. 91 ust. 1 u.s.g.).

Szczegółowe zasady oraz tryb podejmowania uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zawarte zostały w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2013 r., poz. 647 ze zm., dalej u.p.z.p.). Regulacje te bezwzględnie wiążą radę gminy w stanowieniu prawa miejscowego a konsekwencje ich niedotrzymania, określił sam ustawodawca w art. 28 u.p.z.p. Z mocy przywołanego przepisu, naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Jak wyjaśniono w literaturze (vide: Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Komentarz pod red. prof. Z. Niewiadomskiego, Wyd. 2, Wyd. C.H. Beck, W-wa 2005, str. 253-255), przepis ten modyfikuje przesłanki stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w stosunku do generalnej reguły wprowadzonej w ustawie o samorządzie gminnym. Zważyć przy tym należy, że przypadku naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego, ustawodawca – odmiennie niż w przypadku trybu – dla zastosowania sankcji nieważności nie postawił wymogu, aby naruszenie prawa w tym zakresie miało charakter istotny.

Jak wskazuje się w doktrynie i orzecznictwie przez zasady uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego rozumie się wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy. Zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą merytorycznej problematyki, a więc zawartości planu i jego ustaleń. Przedmiot planu miejscowego określa art. 15 ust. 2 i 3 u.p.z.p., który doszczegółowiony został w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wydanego na podstawie delegacji ustawowej z art. 16 ust. 2 u.p.z.p. (dalej rozporządzenie).

Mając powyższe na uwadze, skład orzekający w niniejszej sprawie podzielił większość zarzutów podniesionych w skardze Wojewody uznając, że przy uchwalaniu zaskarżonej uchwały doszło do naruszenia zasad uchwalania planu określonych w art. 15 ust. 2 i ust. 3 u.p.z.p. – w tym wiążących się z brakiem zachowania zgodności ustaleń planu ze studium oraz nie określeniem obligatoryjnych elementów planu – co w konsekwencji prowadzić musiało do przekroczenia granic władztwa planistycznych i skutkowało zastosowaniem sankcji określonej w art. 28 u.p.z.p.

Przypomnieć należy, że w świetle art. 3 ust. 1 u.p.z.p., do zadań własnych gminy należy, co do zasady, kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz m.p.z.p. W planie miejscowym następuje, zgodnie z art. 4 ust. 1 u.p.z.p., ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu. Ustalenia m.p.z.p. kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości (art. 6 ust. 1 u.p.z.p.). Przywołane przepisy tworzą ustawowe zręby doktrynalnej koncepcji tzw. władztwa planistycznego gminy, przez które rozumie się przyznaną organom gminy przez ustawodawcę kompetencję do określania w sposób władczy (jednostronny i wiążący), przeznaczenia terenów położonych na obszarze gminy oraz zasad (sposobów) ich zagospodarowania. W ramach tego władztwa, organy gminy mogą samodzielnie kształtować przeznaczenie oraz sposób zagospodarowania terenu znajdującego się na obszarze ich działania, pod warunkiem, że czynią to w granicach obowiązującego prawa i nie nadużywają swych uprawnień.

Gmina ma zatem prawo określić sposób zagospodarowania nieruchomości, położonych na terenach objętych planem lecz prawo to nie jest nieograniczone. Poza ograniczeniami, wynikającymi z ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym oraz z innych przepisów szczególnych, gmina w swoim władztwie planistycznym jest ograniczona przepisami Konstytucji RP. Ma to szczególne znaczenie w odniesieniu do konstytucyjnie chronionego prawa własności (art. 64 Konstytucji RP) i faktu, że ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego mające walor norm prawa miejscowego powszechnie obowiązujących na danym terenie, określają granice korzystania z nieruchomości i wraz z innymi przepisami kształtują wykonywanie prawa własności. Tym samym wszelkie ograniczenia prawa własności powinny mieć miejsce przy zachowaniu gwarancji konstytucyjnych. W świetle art. 64 ust. 3 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji RP warunkami dopuszczalności ograniczeń praw własności są: ustawowa forma ograniczenia, istnienie w państwie demokratycznym konieczności wprowadzenia ograniczenia, funkcjonalny związek ograniczenia z realizacją wskazanych w art. 31 ust. 3 wartości oraz zakaz naruszania istoty prawa własności. Te ograniczenia konstytucyjne w procesie tworzenia prawa miejscowego muszą być przestrzegane.

Nie można także pomijać, że przepisy zawarte w aktach prawa miejscowego, które wespół z regulacjami ustawowymi stanowią podstawę do dekodowania norm prawnych podlegających konkretyzacji w ramach procesów stosowania prawa, a tym samym w konsekwencji do ingerencji w sferę prawną osób będących adresatami działań administracji, powinny być redagowane w sposób czytelny i budzący jak najmniej wątpliwości interpretacyjnych. Posługiwanie się określeniami i zwrotami wysoce nieprecyzyjnymi implikującymi wątpliwości, których wyeliminowanie nawet w drodze wykładni nie jest do końca możliwe, nie może być pozytywnie ocenione, gdyż tego rodzaju normy prawne godzą w standardy demokratycznego państwa prawa. Na gruncie aktów planistycznych powyższe uwagi mają zasadnicze znaczenie ze względu na ograniczenia w wykonywaniu prawa własności wprowadzane w przepisach planów miejscowych. Z tego też względu prawodawca lokalny powinien dołożyć należytej staranności aby normy te redagować w sposób budzący jak najmniej wątpliwości interpretacyjnych, tak aby nie prowadziły one do zasadniczych rozbieżności w stosowaniu prawa, w szczególności, gdy idzie o kwestie wykonywania prawa własności.

Prawo własności nie jest jedynym elementem podlegającym uwzględnieniu w zagospodarowaniu przestrzennym. Z przepisu art. 1 ust. 2 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym wynika bowiem nakaz uwzględniania w zagospodarowaniu przestrzennym, innych niż własność okoliczności, takich jak wymagania ładu przestrzennego, urbanistyki i architektury, walorów architektonicznych i krajobrazowych, wymagań ochrony środowiska

przyrodniczego zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia, a także wymagania osób niepełnosprawnych, wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego i dóbr kultury, potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa.

Odnosząc powyższe ogólne uwagi do kontrolowanego w niniejszej sprawie aktu, Sąd stwierdził, że należy podzielić zarzuty i argumenty Wojewody wykazujące, że § 5 pkt 3 lit. a tiret drugie uchwały oraz § 5 pkt 4 lit a tiret trzecie ze względu na brak zdefiniowania w ustawie pojęcia „inwestycja duża” oraz „inwestycja wielkoobszarowa” prowadzą do nieprecyzyjności zapisów planu powodujących niczym nie uzasadnioną swobodę interpretacyjną tych zapisów i nie pozwalających na prawidłowe odczytanie norm planistycznych mających wpływ na ograniczenie prawa własności. Uzasadnione zatem jest twierdzenie, że przywołane przepisy podjęte zostały z naruszeniem art. 3 ust. 1, art.4 ust. 1, art. 6 ust. 1 u.p.z.p. oraz art. 2 Konstytucji RP.

Trafnie również organ nadzoru wykazał, że § 5 pkt 10 uchwały we fragmencie „na miejsce wskazane przez odpowiednie służby gminne” podjęty został z przekroczeniem kompetencji ustawowej oraz przywołanych w skardze przepisów prawa materialnego regulujących postępowanie z odpadami, w tym również z masami ziemnymi, co powoduje naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 3 u.p.z.p oraz art. 4 ust.1, art. 17 ust. 1, art. 21 ust. 1 i ust. 2 oraz ust. 3, art. 27 ust. 8 i art. 33 ust. 1 ustawy o odpadach oraz § 1 rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie listy rodzajów odpadów, które posiadacz odpadów może przekazywać osobom fizycznym lub jednostkom organizacyjnym niebędącym przedsiębiorcami oraz metod ich odzysku.

Zasadne są zarzuty wykazujące na rozbieżności pomiędzy częścią tekstową i graficzną planu, dotyczące sprzeczności pomiędzy § 26 pkt 2 lit.e oraz § 27 pkt 2 lit. f ze względu na brak oznaczenia na części graficznej planu szpaleru drzew do których odsyłają powyższe przepisy w części tekstowej oraz przepisu § 28 uchwały ze względu na wprowadzenie w części tekstowej ustaleń dla terenów określonych w planie symbolem od 1 KDP -11 KDP, przy jednoczesnym pominięciu w części graficznej planu, terenów o symbolach od 9 KDP do 11 KDP. Trafnie Wojewoda wywiódł, że sprzeczność tego rodzaju narusza standardy stosowane przy zapisywaniu planów miejscowych oraz uchybia art. 15 ust.2 pkt 1 u.p.z.p i § 8 ust. 2, § 4 pkt 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Trzeba również zgodzić się z argumentacją wskazującą na wadliwość uchwały w odniesieniu do terenów E – teren infrastruktury technicznej (§ 25 uchwały), ze względu na nieokreślenie dla tego terenu stawki procentowej koniecznej dla ustalenia opłaty z tytułu tzw. renty planistycznej. Uchybienie w tym zakresie powoduje brak obligatoryjnego elementu planu dla tego obszaru (art. 15 ust. 2 pkt 12 u.p.z.p), co prowadzić musiało do stwierdzenia nieważności uchwały w odniesieniu do tego obszaru. Słusznie również skarżący wytknęła, że pomimo zapisu § 33 pkt 2 uchwały odnoszącego do strefy ochronnej wodociągów którego przebieg winien być zgodny z podkładem geodezyjnym, w części graficznej planu stanowiącej mapę zasadniczą nie określono przebiegu ani wodociągu ani jego strefy ochronnej. Spowodowało to w konsekwencji naruszenie art. 16 ust. 1 u.p.z.p.

Nie budzi też uzasadnionych wątpliwości zarzut i popierająca go argumentacja, że zawarta w § 35 pkt 1 uchwały, część zapisu dotycząca obciążenia kosztami remontu i rozbudowy systemów infrastruktury technicznej podmiotu zainteresowanego, podjęta została z naruszeniem zasad sporządzania planu, gdyż dotyczy kwestii finansowych a nie reguluje materii wskazanej w art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. skonkretyzowanej w § 4 pkt 9 rozporządzenia wykonawczego.

Przedstawione wyżej zarzuty dotyczą kwestii między stronami niespornymi o czym świadczy stanowisko zawarte w odpowiedzi na skargę. Sąd podzielając przedstawioną w tym względzie argumentację zarzutów skargi nie widzi potrzeby ponownego przytaczania jej w tym miejscu.

Szerszego odniesienia się i rozważań, wymagają natomiast zarzuty skargi, które dotyczą kwestii spornych.

Analizując je kolejno, za uzasadniony należy uznać zarzut Wojewody odnoszący się do § 5 pkt 12 w którym wprowadzono zakaz stosowania przydomowych oczyszczalni ścieków, oraz § 35 pkt 2 w którym wprowadzono nakaz odprowadzania ścieków do kanalizacji sanitarnej. Wprowadzone wyżej nakazy i zakazy należy postrzegać jako ograniczenia w wykonywaniu prawa własności, których wprowadzenie powinno odpowiadać przytoczonym wcześniej normom konstytucyjnym. Regulacje powyższe nie odpowiadają wskazanym standardom a nadto pozostają w sprzeczności z unormowaniami zawartymi w akcie rangi ustawowej. Trafnie bowiem Wojewoda wskazuje, że stosownie do art. 5 ust. 1 pkt 2 u.u.c.p.g. właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku poprzez: przyłączenie nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej lub, w przypadku gdy budowa sieci kanalizacyjnej jest technicznie lub ekonomicznie nieuzasadniona, wyposażenie nieruchomości w zbiornik bezodpływowy nieczystości ciekłych lub w przydomową oczyszczalnię ścieków bytowych, spełniające wymagania określone w przepisach odrębnych; przyłączenie nieruchomości do sieci kanalizacyjnej nie jest obowiązkowe, jeżeli nieruchomość jest wyposażona w przydomową oczyszczalnię ścieków spełniającą wymagania określone w przepisach odrębnych. Z powyższego wynika, że co do zasady w razie wybudowania sieci kanalizacyjnej przez gminę, właściciele nieruchomości mają w pierwszej kolejności obo-

wiązek przyłączenia nieruchomości do sieci kanalizacyjnej, przy czym przyłączenie nieruchomości do sieci kanalizacyjnej nie jest obowiązkowe dopiero wówczas, jeżeli nieruchomość jest wyposażona w przydomową oczyszczalnię ścieków spełniającą wymagania określone w przepisach odrębnych oraz, gdy budowa sieci jest technicznie lub ekonomicznie nieuzasadniona. Tak więc, właściciel nieruchomości może realizować prawo do budowy przydomowej oczyszczalni ścieków w sytuacji, gdy budowa kanalizacji nie jest uzasadniona jak i w sytuacji, gdy jest ona uzasadniona, ale sieć taka nie została jeszcze zrealizowana. Takie stanowisko znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie sądów administracyjnych (por. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 14 kwietnia 2012 r. sygn. akt II SA/Gd 49/10, wyrok WSA w Kielcach z 29 października 2008 r. sygn. akt II SA/Ke 440/08; wyrok WSA w Łodzi z 9 marca 2012r. sygn. akt II SA/Łd 75/12, wyrok WSA we Wrocławiu z 7 marca 2012r. sygn. akt II SA/Wr 48/12, dostępne na [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl)).

Zasadą pozostaje konieczność przyłączenia nieruchomości do sieci kanalizacyjnej. Obowiązek taki nie ma jednak miejsca, gdy przydomowa oczyszczalnia ścieków została wybudowana przed siecią kanalizacyjną i spełnia wymagania określone w przepisach odrębnych. W pozostałych przypadkach, gdy nie została zrealizowana sieć kanalizacyjna lub, gdy budowa sieci jest technicznie lub ekonomicznie nieuzasadniona wówczas konieczne jest wyposażenie nieruchomości w zbiornik bezodpływowy nieczystości ciekłych lub w przydomową oczyszczalnię ścieków bytowych. Przepis art. 5 ust. 1 pkt 2 u.u.c.p.g. uzależnia nałożony na jego podstawie na właścicieli nieruchomości obowiązek przyłączenia nieruchomości do sieci kanalizacyjnej od jej istnienia, przewiduje też wyposażenie nieruchomości w zbiornik bezodpływowy nieczystości ciekłych lub w przydomową oczyszczalnię ścieków bytowych, spełniające wymagania określone w przepisach odrębnych w przypadku, gdy budowa sieci kanalizacyjnej jest technicznie lub ekonomicznie nieuzasadniona. Treść przywołanej normy wskazuje, że przesłanką zobowiązania do podłączenia się do sieci jest fakt jej istnienia oraz realna, technicznie wykonalna możliwość podłączenia. Prawidłowa wykładnia tego przepisu nie budzi wątpliwości wskazując, że co do zasady nieruchomości powinny być przyłączone do sieci kanalizacyjnej a jedynie, gdy nie ma żadnej możliwości przyłączenia działki do sieci kanalizacyjnej i możliwe jest lokalizowanie zbiornika bezodpływowego lub przydomowej oczyszczalni ścieków. Jest to zresztą zrozumiałe i w pełni uzasadnione z uwagi na zasady ochrony środowiska i dążenie do skanalizowania jak największych terenów zamieszkania.

W rezultacie należy zgodzić się z Wojewodą, że Rada Gminy Dobroszyce wprowadziła w § 5 pkt 12 uchwały niezgodne z aktem wyższego rzędu ograniczenie możliwości korzystania przez właścicieli działek z przydomowych oczyszczalni ścieków dokonując tym samym nieuprawnionej modyfikacji przepisu ustawowego oraz ingerując w uprawnienia właścicieli nieruchomości przyznane im przez ustawę nie mając ku temu kompetencji. Tak samo należy ocenić zawarty w § 35 ust. 2 bezwzględny nakaz przyłączania nieruchomości do kanalizacji sanitarnej, podczas, gdy akt wyższego rzędu takiego bezwzględnego nakazu nie przewiduje.

Istotne znaczenie dla podjętego w niniejszej sprawie orzeczenia ma zarzut naruszenia przez Radę art. 15 ust. 2 pkt 3 u.p.z.p w związku z art. 114 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, w odniesieniu do terenów U/M oraz UP, przez nie przyporządkowanie tych terenów do odpowiedniej kategorii terenów o których mowa w art. 113 ust. 2 pkt 1 tej ustawy.

Przepis art. 114 P.o.ś stosowany w związku z art. 15 ust. 1 i ust. 2 pkt 3 u.p.z.p., nakłada bowiem obowiązek wskazania w planie miejscowym podczas różnicowania terenów o różnych funkcjach lub różnych zasadach zagospodarowania, które z nich należą do poszczególnych rodzajów terenów o których mowa w art. 113 ust. 2 pkt 1 P.o.ś. 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). Odczytując powyższe regulacje łącznie z art. 113 ust. 1 stwierdzić należy, że rolą organu gminy jest to, aby przy określeniu (różnicowaniu) w planie miejscowym funkcji danego terenu i jego sposobu zagospodarowania, zostało również wskazane, do której z kategorii terenów określonych w art. 113 ust. 2 pkt 1 - 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 zatem organ nadzoru, że jeżeli dla danego obszaru uchwalono plan miejscowy, to jego koniecznym elementem jest przyporządkowanie – z uwzględnieniem zasady określonej w ust. 2 art. 114 P.o.ś - terenów o różnych funkcjach lub różnych zasadach zagospodarowania do odpowiedniego rodzaju terenu określonego w art. 113 ust. 2 pkt 1 tej ustawy. Realizacja powyższego 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 przepisu art. 115 P.o.ś. 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 takiej sytuacji, niewywiązanie się przez organy planistyczne na etapie sporządzania i uchwalania planu z powyższego obowiązku, stanowi istotne naruszenie art. 114 P.o.ś i prowadzi do naruszenia zasad sporządzania planu określonych w art. 15 ust. 2 pkt 3 u.p.z.p. Plan pozbawiony bowiem zostaje obligatoryjnego elementu. Sąd w niniejszym składzie podziela sposób rozumienia owej obligatoryjności elementów planu – dominujący w orzecznictwie i doktrynie – zgodnie z którym plan miejscowy musi zawierać poszczególne ustalenia, o których mowa w art. 15 ust. 2 u.p.z.p., 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 23.04.2010 r., II OSK 311/10; z 13.10.2011 r., II OSK 1566/11; z 06.09.2012 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, uw. 3 do art. 15).

W świetle powyższego, biorąc pod uwagę okoliczności faktyczne sprawy, zasadne okazały się zarzuty skargi wskazujące na brak określenia dopuszczalnych norm hałasu dla terenów oznaczonych na rysunku planu U/M i UP. Nie ulega bowiem wątpliwości, że w plan przewidział tereny oznaczone na rysunku symbolem U/M – stanowiące zabudowę usługową oraz zabudowę mieszkaniową jednorodzinnej i wielorodzinnej oraz UP – tereny zabudowy usług publicznych, jako osobną kategorię terenów (§ 3 pkt 5 i pkt 8 uchwały). Dla terenów tych, w § 14 i § 18 uchwały wprowadzono uregulowania szczegółowe w zakresie warunków zabudowy i zagospodarowania. Nie budzi też wątpliwości, że przyporządkowując poszczególne kategorie terenów określone w § 4 uchwały do odpowiedniej kategorii terenu wyróżnionej ze względu na normy hałasowe (§ 5 pkt 15-21), Rada Gminy pominęła wskazane wyżej tereny. Okoliczności tej nie kwestionuje strona przeciwna, twierdząc jedynie, że mamy do czynienia z bliżej nieokreślonym błędem pisarskim. Argumentacja ta ograniczona zresztą tylko do § 18 uchwały, nie zasługuje na uwzględnienie. Przede wszystkim ze względu na sposób jej sformułowania i lakoniczność, jest zupełnie nieczytelna i niezrozumiała. Nie jest jasne, gdzie w ogóle został popełniony błąd pisarski i czego dotyczy. Uchwalone zapisy planu takiego błędu nawet nie sugerują, a nadto jak wynika z ustaleń organu nadzorczego, tekst planu jaki został uchwalony, przeszedł całą procedurę planistyczną i w takiej wersji został poddany pod głosowanie. Zdaniem Sądu, regulacje nie noszą znamion omyłki pisarskiej. W tej sytuacji, zarzuty Wojewody wskazujące na naruszenie zasad uchwalenia planu przez nie przyporządkowanie terenów U/M oraz UP do odpowiedniego rodzaju terenu określonego w art. 113 P.o.ś okazały się zasadne, co skutkowało musieli wyeliminowaniem z obrotu prawnego § 14 i § 18 uchwały oraz załącznika graficznego w części odnoszącej się do terenów U/M i UP.

Sąd podzielił również argumentację skargi wskazującą na naruszenie prawa przez wprowadzenie zapisów stanowiących ograniczenia w użytkowaniu poszczególnych terenów (§ 9 pkt 2, § 12 pkt 2, § 13, pkt 2, § 14 pkt 2, § 15 pkt 2, § 16 pkt 2, § 18 pkt 2, § 20 pkt 2), polegające na dopuszczeniu lokalizacji maksymalnie jednego budynku mieszkalnego, mieszkalno-usługowego, usługowego, gospodarczego, garażowo-gospodarczego i garażowego na jednej działce. Zgodzić się należy z Wojewodą, że powyższe ograniczenie prawa do zabudowy, ingeruje w sposób nieuprawniony w prawo własności. Jak wcześniej już wskazano, warunkami dopuszczalności ograniczeń praw własności w świetle art. 64 ust. 3 i 31 ust. 3 Konstytucji RP, są: ustawowa forma ograniczenia, istnienie w państwie demokratycznym konieczności wprowadzenia ograniczenia, funkcjonalny związek ograniczenia z realizacją wskazanych w art. 31 ust. 3 wartości oraz zakaz naruszania istoty prawa własności. Wymóg istnienia w państwie demokratycznym konieczności wprowadzenia ograniczenia odpowiada zasadzie proporcjonalności. Zasada ta obejmuje m.in. wymóg doboru środków skutecznych, a więc rzeczywiście służących realizacji zamierzonych celów. Organy władzy publicznej powinny zatem wybierać środki niezbędne, w tym sensie, że będą one chronić określone wartości w stopniu, który nie mógłby zostać osiągnięty przy zastosowaniu innych środków. Spośród możliwych środków należy wybierać najmniej uciążliwe dla jednostki. Ograniczenie danego prawa musi ponadto pozostać w odpowiedniej proporcji do celów, których ochrona uzasadnia ustanowienie tego ograniczenia. Odnosząc powyższe uwagi do regulacji zakwestionowanej w skardze, Sąd uznał za trafne spostrzeżenie Wojewody, że brak było usprawiedliwionych podstaw dla przyjęcia, że spełnione zostały przesłanki konstytucyjne uprawniające Gminę dla wprowadzenia powyższych ograniczeń. Z wyjaśnień udzielonych przez Wójta Gminy podczas postępowania nadzorczego poprzedzającego wniesienie skargi wynika, że przedmiotowe ograniczenia w zabudowie wynikają z rzeczywistych uwarunkowań (nie podano jakich), oraz stanowiska Gminy. W odpowiedzi na skargę stwierdzono natomiast, że analizowane ograniczenia w zabudowie, wprowadzono mając na uwadze ład przestrzenny i gęstość zabudowy. Przedstawione wyjaśnienia wskazują, że w toku procedury planistycznej nie zastosowano się do wymogów wynikających

z zasady proporcjonalności a prawodawca lokalny nie zadał sobie trudu wyważenia konieczność ograniczenia interesu indywidualnego ze względu na ochronę interesu publicznego. Tymczasem w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego przyjęte zostało, że "dokonując ingerencji w sferę prywatnych interesów właścicieli gmina powinna kierować się zasadą proporcjonalności, która wyraża zakaz nadmiernej ingerencji w sferę praw i wolności jednostki. Nadto posunięcia planistyczne gminy, w wyniku których doszło do naruszenia własności, powinny być rzeczowo uzasadnione, z powołaniem przepisów prawnych, na mocy których nie istnieją inne rozwiązania niż te, które przyjęto w uchwale planistycznej" (por. wyrok NSA z dnia 4 kwietnia 2012 r., sygn. akt II OSK 232/12). W niniejszej sprawie nie wykazano żadnych okoliczności, które wypełniałyby przesłanki prawne umożliwiające organowi uchwałodawczemu gminy wprowadzenia ograniczenia prawa zabudowy działek do posadowienia na nich wyłącznie jednego budynku. Nie jest taką podstawą art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p., w świetle którego w planie miejscowym określa się obowiązkowo (między innymi) szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy, którą to podstawę sugeruje odpowiedź na skargę. Jeśli zatem organy planistyczne dojdą do przekonania, że planie miejscowym należy ograniczyć możliwość zabudowy działki, to muszą wykazać, że jest to konieczne, uzasadniając szczegółowymi, wynikającymi z konkretnej sytuacji okolicznościami. W omawianym przypadku takich okoliczności organ gminy nie wskazał.

Reasumując, zakwestionowanymi unormowaniami Rada Gminy dokonała, w sposób nadmierny i pozbawiony podstawy prawnej, ingerencji w prawo własności, co musiało skutkować uwzględnieniem skargi w tym zakresie. Gmina nie wykazała natomiast, aby bez określenia maksymalnej ilości budynków na jednej działce, nie było innej możliwości ochrony ładu przestrzennego i wpływania na gęstość zabudowy na terenach objętych planem lub, że wprowadzone w planie regulacje w tym zakresie były niewystarczające. Nie można wykluczyć, że zamierzony cel może być osiągnięty przez zastosowanie innych narzędzi planistycznych. Brak zatem podstaw do uznania, że w tej konkretnej sprawie nie można chronić ładu przestrzennego, inaczej niż poprzez wprowadzenie zakazu lokalizacji na jednej działce więcej niż jednego budynku. Wprowadzone ograniczenie nie pozostaje zatem w racjonalnej i odpowiedniej proporcji do celów, dla osiągnięcia których je ustanowiono.

Na uwzględnienie zasługuje także zarzut kwestionujący legalność § 32 ust.3 pkt 3 uchwały, wskazujący, że w przepisie tym określone zostały zostały parametry działek uzyskiwanych w wyniku podziału geodezyjnego - do czego rada nie była uprawniona. Sąd wielokrotnie zwracał uwagę na konieczność odróżnienia instytucji scaleń i podziału nieruchomości od podziału nieruchomości. Nie ulega wątpliwości, że w planie miejscowym rada uprawniona i zobowiązana jest do określenia zasad scaleń i podziału nieruchomości o ile jest to uzasadnione okolicznościami faktycznymi (art. 15 ust. 2 pkt 8). W ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w przeciwieństwie do nieobowiązującej już ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym, określając zagadnienia które powinny być uregulowane w planie miejscowym – jako obligatoryjne (art. 15 ust. 2 u.p.z.p.) i w miarę potrzeb (art. 15 ust. 2 pkt 3) - nie przewidziano zasad i warunków podziału nieruchomości. Uprawnienie do uregulowania tej materii w planie miejscowym nie wynika również z innych aktów, zwłaszcza z ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Uwzględniając zatem, że przepisy kompetencje do stanowienia aktów prawa miejscowego powinny być interpretowane ściśle i nie dopuszcza się analogii, stwierdzić należy, że brak jest obecnie podstaw do określenia w planie miejscowym zasad i warunków geodezyjnego podziału nieruchomości. Tym samym Rada nie była uprawniona do określenia w planie parametrów działek po podziale nieruchomości. Ustalenie konkretnych parametrów działek powstałych w wyniku podziału nieruchomości oraz przebieg granic tych działek zastrzeżone jest dla kompetencji organu wykonawczego gminy w decyzji zatwierdzającej podział nieruchomości. Tym samym na etapie uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Rada Gminy nie określa konkretnego kształtu i max wielkości działek powstałych w wyniku podziału. Należy się zgodzić z organem nadzoru, że przepis § 32 ust. 3 pkt 3 odnosi się do podziału geodezyjnego a nie do warunków scaleń i podziałów nieruchomości. Okoliczność ta nie jest zresztą między stronami sporna. Wprowadzenie tej regulacji oznacza jednak, że doszło do przekroczenia kompetencji rady gminy, która dokonała nieograniczoną ingerencję w przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Wadliwym okazał się także przepis § 36 uchwały, w którym dopuszczając tymczasowe zagospodarowanie terenu 1 M/U nie określono jednocześnie sposobu tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania tego terenu w sposób zgodny z wymogami rozporządzenia wykonawczego. Wskazać zatem należy, że zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 11 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo sposób i termin tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów. Ustalenia te powinny zawierać nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów, w tym określenie terminu, do którego tymczasowe zagospodarowanie, urządzenie i użytkowanie terenu może być wykonywane (§ 4 pkt 10 rozporządzenia w sprawie

wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego). Przy ocenie wskazanych postanowień uchwały należy także uwzględnić brzmienie art. 35 u.p.z.p., zgodnie z którym tereny, których przeznaczenie plan miejscowy zmienia, mogą być wykorzystywane w sposób dotychczasowy do czasu ich zagospodarowania zgodnie z tym planem, chyba, że w planie ustalono inny sposób ich tymczasowego zagospodarowania. Powyższe oznacza, że jeżeli w planie miejscowym nie zawarto postanowień określających wykorzystanie danych terenów do czasu ich zagospodarowania zgodnie z tym planem, to wówczas z mocy ustawy (art. 35 u.p.z.p.) tereny te mogą być wykorzystywane w dotychczasowy sposób. Tym samym brak zapisów planu w tej kwestii oznacza potwierdzenie – z mocy art. 35 u.p.z.p. – dotychczasowego użytkowania terenu. Natomiast w sytuacji, w której, w planie ustalony zostanie inny tymczasowy sposób wykorzystywania terenów niż dotychczasowy, konieczne jest również określenie terminu i sposobów takiego tymczasowego wykorzystania terenów (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 24 stycznia 2012 r., sygn. akt II SA/Wr 787/11, CBOSA).

W zaskarżonym § 36 uchwały Rada Gminy postanowiła o tymczasowym zagospodarowaniu terenu 1 M/U zgodnie z § 13 uchwały. Przepis ten określa natomiast docelowe a nie tymczasowe przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenu 1 M/U. Oznacza to, że dla tego samego terenu określono takie same warunki tymczasowego i docelowego zagospodarowania. Trafnie więc wskazuje Wojewoda, że w takiej sytuacji, regulacja dotycząca tymczasowego zagospodarowania wydaje się być zbędna. Zagospodarowanie tymczasowe nie jest tym samym co zagospodarowanie docelowe. Jeżeli więc rada decyduje się wprowadzić tymczasowe zagospodarowanie danego terenu, to musi określić jego warunki w formie wskazanej w akcie wykonawczym. Nadto wadliwym jest określenie terminu tymczasowego zagospodarowania 15 lat od „dnia uprawomocnienia się planu”. Prawo lokalne do którego należy miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, nie podlega uprawomocnieniu tak jak orzeczenia w indywidualnej, konkretnej sprawie. Tym samym, przy takim zapisie uchwały nie wiadomo jak liczyć termin tymczasowego użytkowania.

W ocenie Sądu, częściowo tylko na uwzględnienie zasługują zarzuty wskazujące na naruszenie zasad sporządzania planu ze względu na niezgodność ze Studium zapisów § 12, § 14 i § 30. W odniesieniu do § 14 od razu zaznaczyć należy, że wobec uwzględnionej wcześniej wadliwości całego tego przepisu i załącznika graficznego, ze względu na brak w tym fragmencie obligatoryjnego elementu planu tj. norm hałasu, bezprzedmiotowe staje się w tym miejscu rozważanie zarzutu dotyczącego niezgodności ze Studium postanowień § 14 uchwały.

Podzielić natomiast należy zarzut niezgodności ze Studium § 12 we fragmencie 2 M/U, 6 M/U oraz 7 M/U. Przypomnieć w tym miejscu wypada, że dokonując ustaleń w planie miejscowym rada gminy w toku prac planistycznych zobowiązana jest do dokonania autointerpretacji uchwalonego uprzednio studium bacząc, by projekt planu miejscowego odpowiadał określonej w studium polityce przestrzennej gminy, która bezwzględnie wiąże organy gminy przy sporządzaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (art. 9 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Związanie ustaleniami studium przy sporządzaniu planu miejscowego polega zatem na kształtowaniu postanowień planu w sposób uwzględniający i wręcz wynikający z określonych w studium ustaleń kierunków zagospodarowania przestrzennego. W orzecznictwie wielokrotnie już podkreślano, że zgodność miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego nie może być rozumiana ogólnie. Nie kwestionując kompetencji jednostki samorządu terytorialnego do kształtowania ładu przestrzennego i prowadzenia polityki przestrzennej na swoim terenie, trzeba wskazać, iż wyrażana w planie zagospodarowania przestrzennego swoboda kształtowania ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju mieścić się musi w granicach określonych przez ustawy i pozostawać w zgodności z uwarunkowaniami określonymi w obowiązującym studium (por. np. wyrok NSA z dnia 12 lutego 2013 r., sygn. akt II OSK 2460/12). Należy podzielić też stanowisko, że stopień związania planu ustaleniami studium zależy od szczegółowości zapisów studium, co oznacza, że związanie to może być słabsze lub silniejsze. Inaczej mówiąc, zakres i sposób związania ustaleniami studium uzależniony jest od ustaleń zawartych w studium, a mianowicie od zakresu i szczegółowości ustaleń w części tekstowej oraz stopnia powiązania części tekstowej z częścią graficzną.

Uwzględniając zatem, że studium jest prawnie określonym instrumentem kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej na terenie gminy, służącej ustalaniu lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego, podzielić należy stanowisko Wojewody, że kwestionowane przez niego postanowienia § 12 uchwały nie odpowiadały przyjętym dla tego terenu w studium wytycznym. Zgodnie bowiem z ustaleniami planu, przeznaczenie podstawowe dla terenów 2M/U, 6 M/U i 7 M/U to zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna i wielorodzinna wolnostojąca lub bliźniacza. Plan na tym terenie dopuszcza też zabudowę usługową. Natomiast według niekwestionowanych przez stronę przeciwną - co potwierdził podczas rozprawy pełnomocnik gminy – ustaleń organu nadzoru, w Studium przedmiotowy teren przewidziany został jedynie pod zabudowę mieszka-



niową jednorodziną. Tym samym, jeżeli chodzi o dopuszczalne przeznaczenie przedmiotowego terenu zaistniała rozbieżność między ustaleniami studium a planem przez dopuszczenie na terenie przewidzianym w studium pod zabudowę jednorodziną również zabudowy wielorodzinnej. Gmina w odpowiedzi na skargę wskazuje, że w studium wyznaczono jedynie funkcje wiodące których uszczegółowienie następuje w planie miejscowym poprzez ocenę stanu faktycznego, zainwestowania, ewentualnych podziałów własnościowych oraz lokalnych uwarunkowań. Dla terenów 2 M/U, 6 M/U oraz 7 M/U zabudowa wielorodzinna jest jedynie funkcją uzupełniającą dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej. Teren 6 M/U, studium częściowo zaś przeznaczają pod zabudowę wielorodzinną. Argumentacja ta nie może jednak zdaniem Sądu wpłynąć na zmianę przedstawionej oceny. Analiza części tekstowej Studium wskazuje, że zapis, przywołany w odpowiedzi na skargę: „uszczegółowienie przeznaczenia następuje w planie miejscowym poprzez ocenę stanu faktycznego, zainwestowania, ewentualnych podziałów własnościowych oraz lokalnych uwarunkowań” znajduje się na stronie 85 Studium, jednak nie ma on – zdaniem Sądu – zastosowania dla terenów przewidzianych w studium pod zabudowę mieszkaniową jednorodziną. Szczegółowe ustalenia dotyczące zasad kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenów dla tej zabudowy, określone bowiem zostały w rozdziale XIV pkt 2 (str. 81 studium), do których to zasad powyższy zapis się nie odnosi. Studium określa relacje pomiędzy zabudową mieszkaniową a zabudową zagrodową oraz rekreacji indywidualnej, wskazując, że „jednoznacznie zostaną one przesądzone i uściślone w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Zastosowanie szczegółowego podkładu mapowego w skali 1:1000 lub 1:2000 pozwoli na prawidłowe określenie i uszczegółowienie tych relacji w oparciu o ewidencję gruntów, stan faktycznego zainwestowania oraz istniejące uwarunkowania”. Zapisy odnoszące się do terenów przewidzianych w Studium pod budownictwo mieszkaniowe wyraźnie wskazują zatem, że akt ten rozróżnia zabudowę mieszkaniową jednorodziną, wielorodziną, mieszaną o podstawowym przeznaczeniu pod zabudowę zagrodową i jednorodziną, określając dla każdej z tych funkcji mieszkaniowych warunki zabudowy. W tym zakresie nie odsyła do ustaleń planu. Dopiero ustalenie wzajemnych relacji między funkcją mieszkaniową a funkcją zagrodową i rekreacji Studium pozostawiło dla ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, wskazując podstawowe kryteria które przy ich ustalaniu powinny być uwzględnione. Z powyższego wynika więc, że zacytowane powyżej odesłanie dotyczy pkt 1, pkt 2, pkt 3 i pkt 4 rozdziału XIV Studium. Przywołany w odpowiedzi na skargę zapis studium, jeżeli uwzględnić systematykę tego aktu, odnosi się do pkt 5 i pkt 6 i pkt 7 rozdziału XIV, czyli terenów o podstawowym przeznaczeniu dla usług administracji i oświaty, opieki społecznej, kultury sakralnej, handlu gastronomi... oraz dla terenów o podstawowym przeznaczeniu produkcyjno-przemysłowym, magazynowym, składów, działalności gospodarczej oraz obsługi rolnictwa, jak też dla terenów pod usługi sportu i rekreacji. Nie ma on zatem zastosowania do zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej.

Z zapisów odnoszących się do zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej nie wynika zaś aby dopuszczono na niej zabudowę wielomieszkaniową (pkt 2 rozdziału XIV) - odwrotnie niż w przypadku, gdy przeznaczenie podstawowe w studium to zabudowa wielorodzinna (tu dopuszczono zabudowę jednorodziną i usługową jako uzupełniającą). Dopuszczono natomiast usługi i rzemiosło, zarówno jako wbudowane jak i wolno stojące. Tym samym zapis § 12 miejscowego planu, w zakresie w jakim dopuszcza na terenie zabudowy jednorodzinnej usługi – nie jest sprzeczny ze studium, natomiast sprzeczny jest w części dopuszczającej – jako funkcji równorzędnej – obok zabudowy jednorodzinnej, także zabudowy wielorodzinnej. Mając jednak na uwadze, że studium dość szczegółowo określa parametry i wskaźniki zabudowy – inne dla zabudowy jednorodzinnej i inne dla wielorodzinnej – Sąd uznał, że istnieje konieczność wyeliminowania z obrotu prawnego zapisu § 12 planu w odniesieniu do wszystkich dopuszczonych w nim funkcji (a nie tylko wielomieszkaniowej), w przeciwnym razie, w obrocie pozostałby także ustalenia planu dotyczące wskaźników i parametrów właściwych dla zabudowy wielomieszkaniowej, które nie odpowiadają takim parametrom i wskaźnikom określonym w studium dla zabudowy jednorodzinnej. W tym zakresie zatem skarga okazała się w całości uzasadniona.

Sąd nie uwzględnił natomiast w całości zarzutu organu nadzoru wskazującego na niezgodność ze Studium zapisów § 30. Przepis ten odnosi się do terenów 1 KP i 2 KP. Zgodnie z planem stanowią one teren placu publicznego – przeznaczenie podstawowe: plac centralny; dopuszcza się lokalizację: a/ przystanków autobusowych komunikacji publicznej, b/terenów zieleni, c/obiektów małej architektury, d/sieci i urządzeń infrastruktury technicznej e/ miejsc postojowych dla samochodów osobowych. Wprowadzono też obowiązek zachowania 20% powierzchni terenu w postaci terenów zielonych. Przedmiotowy teren w Studium przeznaczony został natomiast pod zielen ogólnie dostępną.

Zasady zagospodarowania dla terenów zieleni urządzonej, ogólnie dostępnej określone zostały w pkt 8 rozdziału XIV ppkt 6. Wynika z nich, że na tych terenach, Studium dopuszcza możliwość urządzania placów zabaw, lokalizowania obiektów małej architektury i sanitariatów. Nie przewidziano natomiast możliwości urządzania

na tych terenach przystanków komunikacji miejskiej i miejsc postojowych dla samochodów osobowych. W Studium wskazano także, że przeznaczenie terenu określone w pkt 8, oznacza funkcję wiodącą, dominującą a nie wyłączną i może być ona zastąpiona innymi funkcjami, które nie mogą być jednak przeciwstawne do funkcji dominującej i nie mogą prowadzić do pogorszenia warunków egzystencji. Dla tego obszaru, plan jako przeznaczenie podstawowe, tj. takie które powinno przeważać na terenie objętymi liniami rozgraniczającymi – ustalił plac centralny dopuszczając na nim lokalizację nie tylko terenów zieleni ale też przystanków autobusowych i miejsc postojowych dla samochodów. Wprowadził też obowiązek zachowania tylko 20% powierzchni terenu w postaci terenów zielonych, co oznacza, że 80% mogą zająć inne funkcje np przystanki autobusowe i miejsca postojowe. Dopuszczenie na tym obszarze takiego przeznaczenia w zakresie 80% nie jest więc zgodne z ustaleniami Studium. Tym samym zachodziła konieczność stwierdzenia nieważności postanowień § 30 planu jedynie w takim zakresie w jakim dopuszczono w nim przeznaczenie terenu niezgodne z przeznaczeniem w studium tj w zakresie w jakim dopuszczono na tym obszarze miejsca postojowe dla samochodów osobowych oraz przystanki autobusowe komunikacji publicznej (§ 30 pkt 2 lit.a i lit.e). Pozostałe przeznaczenia określone w § 30 nie naruszają – zdaniem Sądu – ustaleń Studium. Zarzuty skargi w tym zakresie podlegały zatem oddaleniu.

Za nieuzasadniony w całości Sąd uznał także zarzut odnoszący się do § 4 pkt 6 uchwały. Skarżący wskazuje bowiem, że § 4 pkt 6 uchwały stanowiąc, że „na terenach US i UO dopuszcza się lokalizację tymczasowych obiektów budowlanych związanych z funkcją terenu” wyklucza się z zapisem § 4 pkt 7 lit. a w którym ustanowiono „zakaz lokalizacji i rozbudowy obiektów budowlanych i urządzeń które wpływają negatywnie na ład przestrzenny w tym: ... b/ tymczasowych obiektów budowlanych – nie dotyczy terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 1 M/U”. W ocenie Sądu, nie mamy jednak w tym przypadku z normami oczywiście sprzecznymi i wykluczającymi się ale z takimi, które mogą funkcjonować we wzajemnym powiązaniu. Przy zastosowaniu nieskomplicowanych metod wykładni można z nich wyinterpretować, że obie te normy zmierzają do dopuszczenia tymczasowych obiektów budowlanych nie tylko na terenach 1 M/U ale również na terenach US i UO. W ocenie Sądu, przywołane regulacje – aczkolwiek skonstruowane w sposób mogący budzić zastrzeżenia – pozwalają na określenie na jakich obszarach wyłączony jest zakaz lokalizacji tymczasowych obiektów budowlanych i nie powinny pod tym kątem rodzić większych problemów interpretacyjnych w procesie stosowania prawa lokalnego. Sąd podzielając pogląd co do konieczności redagowania norm prawa lokalnego w sposób czytelny i budzący jak najmniej wątpliwości, zauważa jednocześnie, że plan miejscowy zagospodarowania przestrzennego w przeciwieństwie do decyzji o warunkach zabudowy, zawierając normy o charakterze generalnym, z istoty swojej musi dopuszczać pewne luzy interpretacyjne i większy stopień abstrakcji i generalności tych norm, niż decyzja administracyjna, która ma charakter rozstrzygnięcia – indywidualny i konkretny. Mając powyższe na uwadze, Sąd uznał, że wskazane przez Wojewodę naruszenie prawa nie może być kwalifikowane jako naruszenie istotne, rodzące konsekwencję w postaci unieważnienia zapisów planu.

Reasumując, mając na uwadze art. 28 ust. 1 u.p.z.p Sąd uznał, że naruszenia zasad sporządzania planu w przedstawionym wcześniej zakresie, dają podstawę do stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały w części opisanej w sentencji wyroku, dotyczącej tego obszaru planu (części tekstowej i rysunku), który powstał z wyżej opisanym naruszeniem zasad sporządzania planu. Mając na uwadze wielkość obszaru objętego ustaleniami planu oraz fakt, że wyżej stwierdzone naruszenia dotyczą tylko części tego obszaru, Sąd uznał, że stwierdzenie nieważności uchwały w części nie spowoduje dezintegracji planu w pozostałym zakresie tj. dla terenów, co do których Sąd nie stwierdził wadliwości w procesie uchwalania planu. Zakres pozostawionych zapisów planu stanowi, zdaniem Sądu, wyczerpującą, czytelną i kompletną regulację odnoszącą się do zagospodarowania przestrzennego pozostałych terenów.

Wobec stwierdzenia, że zaskarżona uchwała w zakresie objętym sentencją wyroku została podjęta z naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego w stopniu powodującym w części jej nieważność, stosownie do art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym orzeczono jak w pkt I sentencji na podstawie art. 147 § 1 u.p.p.s.a. a w pozostałym zakresie, że względu na żądania skargi, które nie zostały uwzględnione, skargę oddalono (pkt II sentencji wyroku). W pozostałym zakresie Sąd orzekł na podstawie art. 152 i 200 u.p.p.s.a.