

nych – rezygnacji z pobrania jednorazowej opłaty poprzez zastosowanie stawki zerowej lub tożsamego z tym odstąpienia od jej pobrania (tak też wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 10 grudnia 2008 r. sygn. akt II SA/Wr 230/08). Ponadto zgodzić się należy z organem nadzoru, że Rada Miejska w Kamiennej Górze brzmieniem ust. 2 § 15 uchwały wykroczyła poza ramy ustawowego upoważnienia, bowiem przepisy omawianej ustawy nie dają organowi stanowiącemu kompetencji do decydowania w stosunku do jakich gruntów opłata planistyczna nie będzie pobierana. Kwestia opłat z tytułu wzrostu wartości nieruchomości następuje w odrębnym postępowaniu administracyjnym kończącym się wydaniem decyzji administracyjnej przy zastosowaniu odpowiedniej procedury dotyczącej ustalenia opłaty planistycznej.

Odnosząc się do podnoszonego przez organ nadzoru zarzutu naruszenia art. 42 pkt 2 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnieniu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. 2008 r. Nr 199, poz. 1227 ze zm.), mówiącego o tym, że do uchwały dołącza się uzasadnienie zawierające informacje o udziale społeczeństwa w postępowaniu oraz o tym, w jaki sposób zostały wzięte pod uwagę i w jakim zakresie zostały uwzględnione uwagi i wnioski zgłoszone w związku z udziałem społeczeństwa wskazać należy, że zgodnie z tym przepisem efektem zapewnienia udziału społeczeństwa w opracowywaniu dokumentu jest sporządzenie uzasadnienia zawierającego informacje o udziale społeczeństwa w postępowaniu oraz o tym, w jaki sposób zostały wzięte pod uwagę i w jakim zakresie zostały uwzględnione uwagi i wnioski zgłoszone w związku z udziałem społeczeństwa. Zestawiając brzmienie art. 42 ustawy ze zbliżonym do niego brzmieniem art. 37 ustawy wskazać należy, że różnica pomiędzy tymi przepisami będzie taka, iż ocena uwag i wniosków zgłoszonych w związku z udziałem społeczeństwa powinna zostać dokonana nie w decyzji administracyjnej, a w uzasadnieniu i podsumowaniu dotyczącym udziału społeczeństwa w strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko. Oznacza to, że inaczej niż w przypadku uwag i wniosków wnoszonych na podstawie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, uwagi i wnioski zgłoszone w związku ze strategiczną oceną oddziaływania na środowisko nie zostały objęte obowiązkiem uwzględnienia ich w dokumentacji planistycznej przedstawianej organowi nadzoru (tak też A. Fogel, Środowiskowe aspekty uprawnień społeczeństwa w sporządzaniu studiów uwarunkowań i planów miejscowych, Samorząd Terytorialny, nr 5/2010, s. 46–61).

W przedstawionych powyżej okolicznościach Wojewódzki Sąd Administracyjny uznał, że zaskarżona uchwała obciążona została kwalifikowaną wadliwością opisaną w przepisie art. 28 ust. 1 /zdanie pierwsze/ ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i z tych względów – zgodnie z art. 147 § 1 powołanej wcześniej ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi – orzekł jak w sentencji. Klauzula zawarta w pkt. II wyroku wynika z obowiązku zastosowania przez Sąd przy orzekaniu o uwzględnieniu skargi przepisu art. 152 wskazanej powyżej ustawy.

33

WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 223/10 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 19 lipca 2010 r.

w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Chrzęstawa Wielka (część południowa)

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia NSA Halina Kremis
 Sędzia WSA Anna Siedlecka
 Sędzia WSA Andrzej Cisek (sprawozdawca)

Protokolant Izabela Krajewska

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 8 lipca 2010 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Gminy Czernica
z dnia 15 czerwca 2009 r. nr XXVI/178/2009
w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Chrzęstawa Wielka (część południowa)

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

UZASADNIENIE

Wojewoda Dolnośląski złożył skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu na uchwałę Rady Gminy Czernica z dnia 15 czerwca 2009 r. (Nr XXVI/178/2009) w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Chrzastawa Wielka (część południowa), gmina Czernica. Przedmiotowej uchwale zarzucił istotne naruszenie przepisów art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1, art. 17 pkt 4, art. 20 ust. 1 w zw. z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.), wnosząc o stwierdzenie jej nieważności oraz zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

Na wstępie uzasadnienia skargi wskazano, że Rada Gminy Czernica podjęta na sesji w dniu 15 czerwca 2009 r. uchwałę nr XXVI/178/2009 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Chrzastawa Wielka (część południowa), gmina Czernica. Ze względu jednak na fakt, iż upłynął 30 dniowy termin na wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego, zasadnym było wniesienie niniejszej skargi.

W ocenie organu nadzoru kwestionowana uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1, art. 17 pkt 4, art. 20 ust. 1 w zw. z art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez naruszenie zasady zgodności postanowień miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Chrzastawa Wielka (część południowa) w Gminie Czernica z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Czernica, uchwalonym przez Radę Gminy Czernica uchwałą z dnia 29 czerwca 2007 r. (nr VIII/38/2007).

Jak dalej podkreślił Wojewoda procedura uchwalania planu miejscowego jest ściśle wyznaczona przepisami ustawy, a naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części (art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Zgodnie zaś z art. 15 ust. 1 tejże ustawy wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem. Obligatoryjne czynności wymagane przy uchwalaniu planu określa natomiast art. 17 ustawy. W myśl przepisu art. 20 ust. 1 powyższej ustawy plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu jego zgodności z ustaleniami 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. Nadto uchwałą o przystąpieniu do sporządzenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy rada gminy określa politykę przestrzenną gminy, w tym lokalne zasady zagospodarowania przestrzennego (art. 9 ust. 1 ustawy), a ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych (art. 9 ust. 4 ustawy).

W ocenie Wojewody w niniejszej sprawie wystąpiła rozbieżność między studium a planem. Zważyć bowiem należy, że tereny oznaczone na rysunku planu symbolami 23 MN, 25 MN, 28 MN, 14 MNU, 15 MNU, dla których przewiduje się w planie przeznaczenie podstawowe: zabudowę mieszkaniową jednorodziną oraz zabudowę mieszkaniową jednorodziną z usługami, w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Czernica zapisano jako tereny z przewagą użytkowania rolniczego i oznaczono symbolem R. Na terenach oznaczonych symbolem R dopuszczono natomiast jedynie zadrzewienia i zakrzewienia, budowę stawów hodowlanych, drogi i infrastrukturę techniczną, wprowadzono natomiast zakaz zabudowy, w tym zagrodowej. Ponadto organ nadzoru wskazał, że teren oznaczony na rysunku planu symbolem 16 MNU – zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna, w studium przewidziano teren U – z przewagą zabudowy usługowej i dopuszczeniem funkcji mieszkaniowej tylko jako towarzyszącej, np. w formie mieszkania przy szkole.

W dalszej części uzasadnienia swej skargi Wojewoda wskazał, iż w piśmie z dnia 12 marca 2010 r. Przewodniczący Rady Gminy Czernica oświadczył, że: „linie rozgraniczające poszczególne funkcjonalne jednostki terenowe mają charakter orientacyjny. Oznacza to, że mogą one podlegać pewnym korektom i uściśleniu w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Dotyczy to terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami: 23 MN, 25 MN, 28 MN, 14 MNU, 15 MNU i 16 MNU, które zgodnie z tym przepisem zostały skorygowane między innymi do granic działek własnościowych (dotyczy terenów 23 MN, 28 MN, 14 MNU, 15 MNU, 16 MNU) oraz uwzględniono istniejące już zainwestowanie (istniejące budynki mieszkalne na terenach 23 MN, 25 MN). Za zgodne z ustaleniami Studium przyjmuje się utrzymanie w planach miejscowych dotychczasowego przeznaczenia, sposobu zagospodarowania

i zabudowy (dotyczy to między innymi terenów oznaczonych na rysunku symbolami 23 MN, 25 MN). Na części terenu przeznaczanego w Studium pod zabudowę usługową, oznaczoną symbolem 2.3. U wydzielono w planie miejscowym niewielkie enklawy terenu przeznaczone pod zabudowę mieszkaniowo-usługową, oznaczoną symbolami 14 MNU, 15 MNU, 16 MNU, co jest zgodne z ustaleniami Studium – rozdział 16.1. pkt 11, który mówi, że część jednostki terenowej może być zagospodarowana w sposób, który w ustaleniach określono jako dopuszczalny np. zabudowa mieszkaniowa dla właścicieli zakładów usługowych”.

Z przedstawioną jednak przez Gminę argumentacją nie zgodził się organ nadzoru, wywodząc, iż uchwałą w sprawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy rada dokonuje swoistego samoograniczenia w zakresie uchwalanych na jego podstawie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, które może oczywiście za sprawą rady gminy ulegać stosownym zmianom poprzez nowelizację treści studium, umożliwiające realizację przedsięwzięć nieprzewidzianych w dotychczasowym jego brzmieniu. Rozwiązanie to służy przede wszystkim temu, aby akt polityki planowania w gminie 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).

Zdaniem organu nadzoru brak jest możliwości zastosowania postanowienia w części tekstowej Studium, na które powołuje się Gmina, przewidującego, że „linie rozgraniczające poszczególne funkcjonalne jednostki terenowe mają charakter orientacyjny co oznacza, że mogą one podlegać pewnym korektom i uściśleniu w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego”, wywodząc, iż porównując rysunek studium i rysunek planu nie sposób mówić jedynie o „pewnej korekcie i uściśleniu” w planie dokładnego przebiegu linii rozgraniczających funkcjonalne jednostki terenowe, a to z uwagi na fakt, iż Rada w zaskarżanym planie dokonała całkowitej zmiany przeznaczenia terenu wyznaczonego w studium symbolem R, a wchodzącego częściowo w uchwalonym planie w skład jednostek terenowej 23 MN, 25 MN i 28 MN – zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna oraz jednostek 14 MNU i 15 MNU – zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna z usługami.

Nadto Wojewoda zwrócił uwagę na to, że studium stanowi formę realizacji obowiązku prowadzenia polityki przestrzennej przez samorządowe władze lokalne i jest nie tylko aktem określającym założenia lokalnej polityki przestrzennej, lecz zawiera również ustalenia wiążące przy sporządzaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Studium z założenia ma być aktem elastycznym, który jednak zawiera nieprzekraczalne ramy dla swobody planowania przestrzennego. Poprzez studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego władze gminy podejmują bowiem podstawowe ustalenia w zakresie polityki przestrzennej, dokonując kwalifikacji i przeznaczenia poszczególnych obszarów gminy. Stopień zaś jego szczegółowości zależy od woli organu, który może określić przeznaczenie poszczególnych obszarów, tak jak w przypadku niniejszej sprawy.

Jak dalej podkreślił Wojewoda – jeżeli zatem Rada Gminy Czernica w uchwalonym przez siebie studium zdecydowała się przeznaczyć wskazany wyżej obszar pod tereny rolnicze to takie samo powinno być przeznaczenie tych terenów w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, albowiem ustalenia studium dotyczące tego obszaru powinny być bezwzględnie uwzględnione w zapisach planu miejscowego. W tym kontekście wskazano, iż to co dla gminy jest „pewną korektą linii rozgraniczających poszczególne funkcjonalne jednostki terenowe”, w rzeczywistości może polegać na znacznym przesunięciu tych linii i wprowadzeniu w planie przeznaczenia, które nie wynika ze studium.

W ocenie organu nadzoru, brak jest również możliwości zastosowania w tym przypadku postanowienia w części tekstowej Studium, na które powołuje się Gmina, przewidującego, że: „dopuszcza się, uznając za zgodne z ustaleniami Studium, przyjmowanie w ustaleniach planów miejscowych utrzymania dotychczasowego przeznaczenia, sposobu zagospodarowania i zabudowy, lub sposobu wykorzystania także na terenach, na których Studium przewiduje ich zmianę”. Niniejszy bowiem zapis dotyczy tylko tych terenów, dla których Studium przewiduje zmianę, tj. inne przeznaczenie i zagospodarowanie niż dotychczasowe (stan sprzed uchwalenia Studium). Zapis ten ma na celu uwzględnienie również dotychczasowego przeznaczenia i zagospodarowania niektórych terenów, mimo wprowadzenia w Studium innego przeznaczenia, co oznacza, iż uregulowanie to daje możliwość uwzględnienia stanu zastanego w momencie uchwalania Studium. Zapis ten nie odnosi się już jednak do sytuacji, które miały miejsce po uchwaleniu Studium. W żadnym zaś razie sytuacje zaistniałe po uchwaleniu Studium nie mogą wpływać na wprowadzenie w planie innego przeznaczenia niż wyznaczone w Studium.

W ocenie organu nadzoru należy również za słuszne uznać rozumowanie, że przed podjęciem Studium przez Radę Gminy Czernica w trakcie procedury planistycznej dokładnie zweryfikowano dotychczasowe przeznaczenie i zagospodarowanie terenu, co oznacza, że wyznaczenie określonego przeznaczenia w Studium jest wynikiem przemyślanej decyzji. W konsekwencji Wojewoda uznał, że skoro zdecydowano się wprowadzić na poszczególnych terenach funkcję rolną z zakazem zabudowy, to można przyjąć, że na tych terenach w momencie uchwalania studium nie było innego zagospodarowania, zabudowy i zainwestowania, które mogłoby stanowić podstawę do wprowadzenia innego niż rolne przeznaczenia. Potencjalne zaś zmiany w zagospodarowaniu terenu, powstałe już po uchwaleniu Studium, można było w studium przewidzieć chociażby poprzez uregulowanie rozwiązania umożliwiającego do-

puszczenie jeszcze innego, ale konkretnego, przeznaczenia w ramach terenu rolnego. Rada Gminy Czernica tego jednak nie zrobiła.

Wojewoda Dolnośląski nie zgodził się również, z argumentacją Gminy Czernica, że za zgodne ze Studium należy uznać wprowadzenie funkcji mieszkaniowej jednorodzinnej z usługami na terenach 14 MNU, 15 MNU i 16 MNU. Dla bowiem terenów oznaczonych na rysunku planu tymi symbolami przewidziano przeznaczenie pod zabudowę jednorodzinną z usługami. Natomiast w studium wyznaczono dla tych terenów przeznaczenie U - tereny z przewagą zabudowy usługowej i dopuszczeniem funkcji mieszkaniowej tylko jako towarzyszącej, np. w formie mieszkania przy szkole. Oznacza to więc, iż Rada Gminy Czernica w niniejszym planie całkowicie zmieniła funkcję wiodącą, określoną w studium dla tych terenów - z usługowej na mieszkaniową jednorodzinną z usługami. W Studium bowiem na tych terenach dopuszcza się w ograniczonym zakresie funkcję mieszkaniową. Natomiast z treści § 16 planu wprost wynika, że podstawowe przeznaczenie tegoż terenu stanowi zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna z nieuciążliwymi usługami lokalnymi.

Reasumując Wojewoda wskazał, iż w sytuacji, gdy organy gminy Czernica chciały uwzględnić to, że w czasie między uchwaleniem studium a uchwaleniem planu zaszły znaczne zmiany zarówno w samej koncepcji zagospodarowania, jak i faktyczne zmiany w zagospodarowaniu i zainwestowaniu wskazanych terenów, to należało w pierwszej kolejności dokonać zmiany studium.

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy Czernica wniosła o jej oddalenie i zasądzenie zwrotu kosztów postępowania według norm przepisanych.

W uzasadnieniu wyjaśniono, że Rada Gminy Czernica podjęła na sesji w dniu 15 czerwca 2009 r. uchwałę w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Chrzastawa Wielka (część południowa), gmina Czernica (nr XXVI/178/2009), która wraz z załącznikami nr 1, 2 i 3 oraz dokumentacją planistyczną została przekazana do Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu w celu stwierdzenia jej zgodności z prawem, a w ciągu 30 dni od daty otrzymania tejże uchwały wraz z załącznikami i dokumentacją planistyczną organ nadzoru nie wniósł żadnych zastrzeżeń oraz nie stwierdził żadnych uchybień. W związku powyższym plan został opublikowany w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego z dnia 6 sierpnia 2009 r., (Nr 128, poz. 2658). Jednocześnie organ poinformował, że z realizacją planu Gmina nie ma najmniejszych problemów i nie wywołuje on także żadnych konfliktów społecznych.

W dalszej części podkreślono, że Rada Gminy Czernica badając zgodność planu miejscowego z ustaleniami studium brała pod uwagę rysunek i tekst studium, a szczególnie wytyczne do opracowywania planów miejscowych. Oparła się również o opinię Gminnej Komisji Architektoniczno-Urbanistycznej w Czernicy, która nie stwierdziła uchybień w zakresie zgodności projektu planu ze studium. W ocenie organu gminy podważanie merytorycznych rozstrzygnięć dotyczących zgodności planu z ustaleniami studium przez organ nadzoru jest pozbawione podstaw prawnych oraz niewłaściwe ze względów społecznych. Badaniem przez organ nadzoru winna być bowiem objęta tylko uchwała o uchwaleniu planu miejscowego wraz z załącznikami i dokumentacją ją poprzedzającą, co znajduje potwierdzenie w wyroku WSA we Wrocławiu podjętego w sprawie o sygn. akt II SA/Wr 484/07 oraz treści art. 20 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Odnosząc się do zarzutów Wojewody Rada Gminy Czernica wskazała, że nie zgadza się z przedstawioną przez niego argumentacją i stwierdziła, że plan jest zgodny z ustaleniami studium. Jak dalej podniosła – podważanie przez organ nadzoru zgodności planu z ustaleniami studium wynika m.in. z faktu, że organ ten nie uznaje żadnych ustaleń zawartych w tekście studium stanowiącym integralną jego część, podczas gdy zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego winien być sporządzony zgodnie z zapisami studium oraz przepisami odrębnymi.

Jak dalej wskazał organ – w części tekstowej studium w wytycznych dla poszczególnych rodzajów użytkowań są określone możliwości zmiany przeznaczenia terenów, powiększania terenów przeznaczonych pod zainwestowanie nierolnicze, głównie zabudowę mieszkaniową itp. Odnosząc się zaś do zapisu zawartego w Studium – rozdział 16.3 wytyczne do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego pkt 1 - „linie rozgraniczające poszczególne jednostki terenowe mają charakter orientacyjny, co oznacza, że mogą podlegać korektom (uściśleniu) w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego” wyjaśniono, że nie określono zakresu tych korekt w metrach. W oparciu zaś o ten zapis w planie skorygowano do granic własnościowych część terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami: 23 MN, 28 MN, 14 MNU, 15 MNU, które są ze sobą komunikacyjnie powiązane. Wyjaśniono przy tym, że w skardze organu nadzoru jest błąd w postaci stwierdzenia, że teren R wchodzi w całą jednostkę 14 MNU, podczas gdy wchodzi tylko częściowo.

Nadto Rada Gminy wskazała, iż Wojewoda Dolnośląski podważył również zapis Studium rozdział 16.3 wytyczne do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego pkt 5 - „dopuszcza się, uznając za również zgodne z ustaleniami Studium przyjmowanie w ustaleniach planów miejscowych utrzymania dotychczasowego przeznaczenia, sposobu zagospodarowania i zabudowy lub sposobu wykorzystania także na terenach, na których studium przewidują ich zmianę”. Jak dalej wskazano w oparciu o tenże zapis - uwzględniając już istniejące zainwestowanie (istniejące budynki mieszkalne) - skorygowano granice terenów przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową, oznaczoną na rysunku planu symbolami: 23 MN i 25 MN. Wyjaśniono nadto, iż budynki mieszkalne powstały przed uchwaleniem obowiąz-

zującego Studium, a argument organu nadzoru uznający, że sytuacje zaistniałe po uchwaleniu studium nie mogą wpływać na wprowadzenie w planie innego przeznaczenia niż wyznaczone na rysunku Studium jest błędny, w studium bowiem z uwagi na skalę wykonywania 1:10 000, a tym samym rodzaj wykorzystywanych map (głównie topograficzne) nie ma możliwości wyznaczenia wszystkich działek budowlanych, a powyższy zapis znalazł się w tekście Studium, żeby umożliwić wprowadzenie w planie istniejącego sposobu zagospodarowania i zabudowy.

Odnosnie terenów przeznaczonych w planie pod zabudowę mieszkaniowo-usługową, oznaczonych na rysunku planu symbolami: 14 MNU, 15 MNU, 16 MNU Rada Gminy Czernica wyjaśniła, że tereny te wydzielono w planie z jednostki usługowej, oznaczonej w studium symbolem 2.3 U pod „tereny z przewagą zabudowy usługowej”, na której dopuszcza się funkcje mieszkaniowe jako towarzyszące (mieszkanie przy szkole, mieszkanie właściciela zakładu usługowego), a jednostkę tę w planie poszerzono do granic działek własnościowych. Za nieprawdziwy zaś argument organu nadzoru uznano stwierdzenie, że nie można w ramach jednostki U zlokalizować zabudowy mieszkaniowo-usługowej, wywodząc, iż w części tekstowej Studium – rozdział 16.1, pkt 11 zawarto bowiem definicję „tereny z przewagą”, przez które należy rozumieć takie formy zagospodarowania, które powinny zajmować więcej niż połowę wyznaczonej jednostki terenowej. Pozostałe zaś jednostki mogą być zagospodarowane w sposób, który w ustaleniach określono jako dopuszczalny (dopuszczalne rodzaje przeznaczenia i sposoby zagospodarowania).

W ocenie organu gminy z powyższego wynika więc, że zgodnie z częścią tekstową może być wprowadzone inne przeznaczenie np. zabudowa mieszkaniowo-usługowa. W tym kontekście wskazano, że teren przeznaczony w planie pod usługi zajmuje ponad 55 % terenu przeznaczonego w Studium pod usługi – jednostka 2.3 U oraz, że zabudowa usługowa powstanie również na terenach oznaczonych na rysunku planu symbolami: 14 MNU, 15 MNU, 16 MNU, co zwiększy udział procentowy terenu przeznaczonego w Studium pod usługi w obrębie jednostki 2.3 U.

W końcowej części podkreślono, że organ nadzoru analizę części tekstowej przeprowadził bardzo wybiórczo, negując ustalenia tekstu Studium lub błędnie je interpretując. Wnoszenie zaś przez organ nadzoru o stwierdzenie nieważności wyżej wymienionej uchwały w całości, realizowanej bezproblemowo przez okres ponad 6 miesięcy jest działaniem bardzo szkodliwym i niepożądanym przez mieszkańców wsi Chrzęstawa Wielka, jak również samorząd Gminy. Doprowadzi to bowiem do zahamowania ważnych inwestycji publicznych (infrastruktura drogowa, społeczna, techniczna) oraz inwestycji prywatnych.

Wreszcie wskazano, że powiększone na podstawie analizy tekstu Studium tereny przeznaczone w planie pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną oraz zabudowę mieszkaniową jednorodzinną z usługami w stosunku do terenu wyznaczonego w Studium (rysunku) zajmują obszar około 3 ha, co stanowi tylko 1% obszaru objętego planem.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Stosownie do art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 ze zm.), Sąd administracyjny sprawuje w zakresie swej właściwości kontrolę pod względem zgodności z prawem działalności administracji publicznej. Zakres kontroli działalności administracji publicznej obejmuje w szczególności orzekanie w sprawach skarg na decyzje administracyjne, postanowienia, na które służy zażalenie albo kończące postępowanie lub rozstrzygające sprawę co do istoty (art. 3 § 1 w związku z § 2 pkt 1 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi), a także na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego. Przedmiotem dokonywanej przez niego kontroli jest zbadanie, czy organy administracji w toku rozpoznania sprawy nie naruszyły prawa w stopniu mogącym mieć wpływ na wynik sprawy.

Na mocy art. 134 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.) sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy, nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną.

Po myśli zaś art. 147 § 1 powyższej ustawy Sąd uwzględniając skargę na uchwałę stwierdza nieważność tej uchwały w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

Należy zważyć nadto, iż zgodnie z przepisem art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tj. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90. Z kolei przepis art. 93 ust. 1 powołanej ustawy stanowi, że po upływie terminu wskazanego w art. 91 ust. 1 organ nadzoru nie może we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy. W tym przypadku organ nadzoru może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego. Z takim właśnie przypadkiem mieliśmy do czynienia w rozpatrywanej sprawie.

Motywuując zasadność podjętego rozstrzygnięcia koniecznym jest na wstępie wskazanie, że zgodnie z przepisem art. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego należy

do zadań własnych gminy. Powyższa regulacja normatywna stanowi więc wyraz samodzielności władztwa planistycznego gminy, a zatem statuuje, że to rada gminy jest organem ustawowo odpowiedzialnym za uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wskazać przy tym jednak należy, iż rada gmina w zakresie posiadanej samodzielności planistycznej winna przestrzegać określonych w powyższej ustawie zasad planowania oraz określonej ustawą procedury planistycznej. Zważyć bowiem należy, iż jak wyjaśnił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 20 marca 2008 r. (sygn. akt IISA/Kr 31/08), podzielonym przez Sąd rozpoznający niniejszą sprawę – „ustalenia planu miejscowego, mimo, że odnoszą się do abstrakcyjnego adresata, regulują status prawny konkretnych nieruchomości położonych na obszarze planu. Skutki prawne uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego są znaczące zarówno dla gminy, jak i właściciele nieruchomości i inwestorów”.

Wypada również podkreślić normatywny charakter ustaleń zawartych w postanowieniach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie bowiem z przepisem art. 14 ust. 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego. Tak więc uchwała rady gminy uchwalająca plan stanowi przepisy prawa miejscowego, o charakterze powszechnie obowiązującym (aczkolwiek w wymiarze lokalnym, ograniczonym jedynie do obszaru danej gminy). Przepis z art. 28 ust. 1 stanowi z kolei, że naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części.

Zgodnie z art. 9 ust. 1 powyższej ustawy w celu określenia polityki przestrzennej gminy, w tym lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego, rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, zwanego dalej „studium”.

Oceniając więc charakter studium wskazać należy, iż winno ono być pojmowane jako swoisty program, będący wyrazem perspektywicznej polityki przestrzennej, odnoszący się do całego obszaru gminy. Jest zatem swego rodzaju aksjologiczną podstawą wszelkich działań podejmowanych na terenie gminy w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego. Zasadnym jest nadto wskazanie, że z treści studium, jego charakteru i funkcji, a zwłaszcza z całokształtu unormowań ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wynika, iż w odróżnieniu od np. miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest ono aktem obligatoryjnym, a teren, jaki ma być nim objęty jest jednoznacznie określony i zawsze powinien obejmować cały obszar gminy (por. T. Bąkowski, Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, Zakamycze, 2004).

Stosownie do postanowień art. 9 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. Po myśli zaś art. 20 ust. 1 powyższej ustawy plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu jego zgodności z ustaleniami 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 uchwały stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki.

Z powyżej opisanych regulacji normatywnej wynika więc iż rada gminy przy uchwalaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest bezwzględnie związana ustaleniami studium. Tymczasem w rozpoznawanej sprawie Rada Gminy Czernica uchybiła powyższej normie. Jak bowiem słusznie zauważyła strona skarżąca – z rysunku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Chrzastawa Wielka (część południowa) Gmina Czernica wynika, że tereny oznaczone symbolami 23 MN, 25MN, 28MN, 14 MNU, 15 MNU przeznaczone są pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną oraz zabudowę mieszkaniową jednorodzinną z usługami, podczas gdy w studium tereny te zapisano jako tereny z przewagą użytkowania rolniczego i oznaczono symbolem R, dopuszczając jedynie możliwość zadrzewienia i zakrzewienia, budowę stawów hodowlanych, drogi i infrastrukturę techniczną, a zakazując zabudowy, w tym zabudowy zagrodowej.

Brak zgodności między studium a planem miejscowym dotyczy także terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 16MNU – zabudowa mieszkaniowa jednorodzinną z usługami. W studium zaś ten teren określono symbolem U, co oznacza, tereny z przewagą zabudowy usługowej, z dopuszczeniem funkcji mieszkaniowej jako towarzyszącej – jak na przykład – mieszkanie przy szkole, mieszkanie właściciela zakładu usługowego czy też mieszkanie służbowe dozorczy obiektu. Powyższe rozbieżność oznacza zaś, iż w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego dokonano zmiany przeznaczenia tegoż terenu. Tam bowiem gdzie według studium funkcja mieszkaniowa miała mieć jedynie charakter towarzyszący, w uchwalonym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego przypisano jej rolę podstawową.

Powyższa konstatacja prowadzi zatem do wniosku, iż organ stanowiący gminy uchybił zasadzie wynikającej wprost z ustawy, iż ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych, co musi prowadzić do eliminacji z obrotu prawnego uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zauważyć przy tym należy, iż jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 27 września 2007 r. (sygn. akt II OSK 1028/07), podzielonym przez Sąd rozpoznający niniejszą sprawę, oczywistym jest, iż przeznaczenie terenu w studium nie jest tym samym, co przeznaczenie terenu w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, inne są bowiem jego

skutki. Przeznaczenie terenu w studium, które jest aktem wewnątrznie obowiązującym w gminie, będzie bowiem miało znaczenie przy uchwalaniu planu, natomiast przeznaczenie terenu w miejscowym planie, które jest prawem miejscowym, wywoływać będzie już skutek wobec podmiotów zewnętrznych wobec organów gminy. Nadto tenże Sąd wyjaśnił, że oczywistym jest, że ustalenia studium nie mogą być przeniesione wprost do zapisów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ale oczywistym jest również, że nie mogą być ze sobą sprzeczne.

W tym miejscu zasadnym jest nadto wskazanie, iż wbrew twierdzeniom organu powiększone na podstawie analizy tekstu studium tereny przeznaczone w planie pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną oraz zabudowę mieszkaniową jednorodzinną z usługami w stosunku do terenu wyznaczonego w studium (rysunku) nie stanowi tylko 1% obszaru objętego planem, ale około 30% terenu oznaczonego symbolem R, co też przyznała pełnomocnik organu na rozprawie. Nie sposób również zgodzić się z argumentem Rady Gminy Czernica, iż „linie rozgraniczające poszczególne funkcjonalne jednostki terenowe mają charakter orientacyjny, co oznacza, że mogą one podlegać pewnym korektom i uściśleniu w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego”, gdyż jak słusznie zauważył Wojewoda – w zaskarżonym planie dokonano całkowitej zmiany przeznaczenia terenu wobec ustaleń studium. Zważyć przy tym należy, iż jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 9 kwietnia 2008 r. (sygn. akt II OSK 32/08), podzielonym przez Sąd rozpoznający niniejszą sprawę zmiany przeznaczenia terenów w planie miejscowym, jeżeli nie była przewidziana w studium, gmina może dokonać po uprzedniej zmianie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, z zachowaniem trybu, w jakim studium jest uchwalane. Oznacza to więc, iż możliwa jest zmiana przeznaczenia terenu, w sytuacji gdy taka potrzeba zaistniała, po uchwaleniu studium, ale poprzez jego zmianę, a nie – jak w rozpoznawanej sprawie – poprzez uregulowanie tejże kwestii w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

Biorąc powyższe pod uwagę Sąd – na podstawie przepisu art. 147 § 1 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi – stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały Rady Gminy w Czernicy. Sąd wskazuje, że nie mógł się ograniczyć jedynie do stwierdzenia nieważności części postanowień kwestionowanej uchwały, gdyż sposób jej zredagowania nie pozwolił na precyzyjne wskazanie wadliwych zapisów.

Z kolei na podstawie art. 152 powołanej wyżej ustawy procesowej sąd orzekł, że nie podlega ona wykonaniu. Orzeczenie o kosztach znajduje natomiast swoje uzasadnienie w art. 200 przywołanej ustawy.

34



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NK.II.JK8.0911-47/10

Wrocław, dnia 8 grudnia 2010 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

§ 7 ust. 1, § 21 ust. 1 i § 31 ust. 3 załącznika nr 1, § 7 ust. 1, § 21 ust. 1 i § 31 ust. 3 załącznika nr 2, § 7 ust. 1, § 21 ust. 1 i § 31 ust. 3 załącznika nr 3, § 7 ust. 1, § 21 ust. 1 i § 31 ust. 3 załącznika nr 4, § 7 ust. 1, § 21 ust. 1 i § 31 ust. 3 załącznika nr 5, § 7 i ust. 1, § 21 ust. 1 i § 31 ust. 3 załącznika nr 6, § 7 ust. 1, § 21 ust. 1 i § 31 ust. 3 załącznika nr 7, § 7 ust. 1, § 21. ust. 1 i § 31 ust. 3 załącznika nr 8 uchwały Rady Gminy Pęcław nr XXXVII/171/10 z dnia 29 października 2010 r. w sprawie Statutów Sołectw Gminy Pęcław

UZASADNIENIE

Na sesji dnia 29 października 2010 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 7, art. 35 ust. 1 i 3, art. 40 ust. 2, pkt 1, art. 48 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) Rada Gminy Pęcław podjęła uchwałę nr XXXVII/171/10 w sprawie Statutów Sołectw Gminy Pęcław.