



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 1 października 2015 r.

Poz. 3986

### WYROK NR II SA/WR 821/14 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 9 kwietnia 2015 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu  
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędzia WSA Olga Białek

Sędziowie:

Sędzia NSA Zygmunt Wiśniewski

Sędzia WSA Władysław Kulon (spr.)

Protokolant:

Starszy asystent sędziego Katarzyna Grott

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 9 kwietnia 2015 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Gminy Oława

z dnia 27 marca 2014 r. nr LXIV/386/2014

w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu położonego w obrębie wsi Zakrzów w Gminie Oława

- I. stwierdza nieważność § 13 pkt 2, § 14 pkt 2 lit. a, § 15 pkt 2 lit. a, § 19 oraz rysunku planu w części opisanej symbolami 1.RM i 2.RM zaskarżonej uchwały;**
- II. orzeka, że zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu w zakresie wskazanym w pkt. I sentencji niniejszego wyroku;**
- III. zasądza od Gminy Oława 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 złożył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu skargę na 13 pkt 2; § 14 pkt 2 lit. a; § 15 pkt 2 lit. a; § 19 oraz rysunek planu w części opisanej symbolami 1.RM, 2.RM uchwały Rady Gminy Oława z dnia 27 marca 2014 r. nr LXIV/386/2014 w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu położonego w obrębie wsi Zakrzów w Gminie Oława.

Wnosząc o stwierdzenie nieważności wskazanych zapisów uchwały oraz podanej części rysunku planu a także zasądzenie kosztów postępowania organ nadzoru podniósł zarzut istotnego naruszenia art. 4 ust. 1 oraz art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r. poz. 647 ze zm. – dalej – u.p.z.p.) w związku z art. 64 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U z 1997 r. nr 78, poz. 483 ze zm.), a także art. 9 ust. 4, art. 20 ust. 1 u.p.z.p.

Na uzasadnienie zarzutów i wniosków skargi podano, że Rada Gminy Oława na sesji w dniu 27 marca 2014 r., działając w oparciu o art. 18 ust. 2 pkt 5 oraz art. 40 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 u.p.z.p. w związku z uchwałą Rady Gminy Oława z dnia 31 sierpnia 2011 r. nr XVI/80/2011 w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu położonego w obrębie wsi Zakrzów w Gminie Oława, podjęła uchwałę LXIV/386/2014 w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu położonego w obrębie wsi Zakrzów w Gminie Oława.

W zakresie zasad zagospodarowania odpowiednio terenów: 1.MN i 2.MN – zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, 1.MN/RM - 9.MN/RM – zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, zabudowy zagrodowej, 1.MN/RM/u i 2.MN/RM/U – zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, zabudowy zagrodowej, zabudowy usługowej, w § 13 pkt 2, § 14 pkt 2 lit. a, § 15 pkt 2 lit. a uchwały, dopuszczono lokalizację na jednej działce budowlanej, przeznaczonej pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną jeden budynek mieszkalny jednorodzinny wolno stojący. Wprowadzono zatem ograniczenie w użytkowaniu terenu, polegające na dopuszczeniu lokalizacji wyłącznie jednego budynku mieszkalnego na jednej działce gruntu. Przepis ten zdaniem skarżącego stanowi ograniczenie uprawnień przysługujących właścicielowi nieruchomości, bowiem właściciel działki po wybudowaniu na niej jednego budynku, z uwagi na powyższy zapis uchwały nie będzie miał możliwości dalszej zabudowy i to nawet wówczas, gdy przewidywana zabudowa pozostałej części działki miałaby spełniać wszystkie zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu określone w miejscowym planie. Przywołując art. 4 ust. 1 u.p.z.p. wskazano, że ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, natomiast art. 6 ust. 1 u.p.z.p. stanowi, że ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości. Jednocześnie w art. 64 ust. 3 Konstytucji RP podkreśla się, że własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności. Przytoczono także art. 1 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p., który stanowi, że w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym należy uwzględniać prawo własności.

Odwołując się do korespondencji prowadzonej z Przewodniczącym Rady Gminy Oława podano, że wspomniane zapisy są jednym z elementów regulujących i jednocześnie ograniczających zabudowę, zaś Gmina przystępując do sporządzenia planu miejscowego, przyjmuje odpowiedzialność za wynikającą w jego następstwie transformację przestrzeni. Zdaniem gminnego prawodawcy przedmiotowy zapis jest elementem, który powinien uzupełniać ustalone w planie parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu i ma na celu ochronę ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju.

W uzasadnieniu skargi organ nadzoru wyraził stanowisko, iż istnieje konieczność uwzględnienia wymagań ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju w procesie planowania i zagospodarowania przestrzennego, jednocześnie należy jednak wskazać, że organowi stanowiącemu jednostki samorządowej przyznano szereg instrumentów, mających służyć realizacji tego założenia, takich jak na przykład określenie w planie miejscowym m.in. maksymalnej powierzchni, intensywności czy wysokości zabudowy (art. 15 ust. 2 ustawy w zw. z § 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, Dz. U. z 2003 r. Nr 164, poz. 1587). Zapobieganiu nadmiernemu zagęszczeniu zabudowy służy również fakultatywna kompetencja przewidziana w przepisie art. 15 ust. 3 pkt 10 u.p.z.p., zgodnie z którym w planie miejscowym określa się w zależności od potrzeb minimalną powierzchnię nowo wydzielonych działek budowlanych. Jednak wprowadzenie w planie wszelkich ograniczeń w wykonywaniu prawa własności musi znajdować uzasadnienie w istnieniu celu publicznego, któ-

rego osiągnięcie nie jest możliwe poprzez zastosowanie metod o niższym stopniu ingerencji w uprawnienia jednostki.

Następnie odwołując się do orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego zwrócono uwagę na konieczność uwzględniania w procesie planistycznym potrzeb mieszkańców, wyważenia ich interesów poprzez jak najmniejszą ingerencję w prawo właścicieli nieruchomości objętych planem. Ograniczenie właścicieli w ich prawie własności poprzez uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego uzasadnia tylko cel publiczny, ale tylko wówczas, gdy innego rozwiązania, choć go szukano, nie można było znaleźć, zaś władztwo planistyczne gminy nie może polegać na zupełnej swobodzie dowolności w planowaniu co do przeznaczenia terenu. Konieczne jest uwzględnienie w planowaniu i zagospodarowaniu prawa własności, z mocy art. 1 ust. 1 pkt 7 u.p.z.p.

Wojewoda Dolnośląski uznał, że w przypadku kwestionowanej uchwały doszło do nieuzasadnionej ingerencji w sferę wykonywania prawa własności, ponieważ przepisy u.p.z.p. nie mają charakteru arbitralnego i niedopuszczalna jest dowolność ustaleń zawartych w planie miejscowym. W jego ocenie doszło do naruszenia proporcji pomiędzy uzasadnionym interesem publicznym a uprawnieniem jednostki polegającym na ograniczeniu prawa własności, które nie jest uzasadnione i niezbędne z punktu widzenia wyznaczonego celu publicznego. Potrzeby wspólnoty lokalnej w badanym przypadku są możliwe do zrealizowania przy użyciu narzędzi kreowania ładu przestrzennego wyrażonych wprost w art. 15 ust. 2 u.p.z.p. oraz § 4 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W ocenie organu nadzoru nie ma konieczności wprowadzenia dodatkowej regulacji ograniczającej użytkowanie terenu, polegającej na dopuszczeniu budowy tylko jednego budynku mieszkalnego na jednej działce. Poprzez ustanowiony zakaz może dojść do sytuacji, w której gmina zmusza inwestora do dokonania podziału działki przed uzyskaniem pozwolenia na budowę, w celu umożliwienia dodatkowej zabudowy na posiadanej nieruchomości, a działanie takie stanowi dodatkowe obciążenie dla właściciela gruntu – nie będąc jednocześnie gwarancją zachowania ładu przestrzennego na danym terenie.

Odnosząc się do zarzutu skargi związanego z § 19 przedmiotowej uchwały Wojewoda Dolnośląski podał, że zawarto w nim ustalenia szczegółowe dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami 1.RM i 2.RM. W pkt 2 lit. h tego paragrafu przyjęto, że wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej powinien być nie mniejszy niż 20% powierzchni działki budowlanej. Tereny, o których mowa w § 19 uchwały, co widoczne jest na wyrysie ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Oława, uchwalonego uchwałą Rady Gminy Oława z dnia 16 grudnia 2005 r. nr XXXVII/359/2005, zmienionego uchwałą Rady Gminy Oława z dnia 27 marca 2014 r. nr LXIV/385/2014, położone są na obszarze oznaczonym w studium symbolem 32.2.MP. Dla tego terenu w studium ustala się wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej w wysokości 25% nieruchomości, z tym że na nieruchomościach z istniejącą zabudową, na których warunek ten nie jest spełniony, dopuszcza się pomniejszenie powierzchni biologicznie czynnej o 10% w stosunku do istniejącej.

Odwołując się do korespondencji prowadzonej z Radą Gminy Oława odnośnie rozbieżności co do powierzchni biologicznie czynnej Wojewoda Dolnośląski wskazał na pismo Wójta Gminy Oława z dnia 16 lipca 2014 r., w którym przyznano, że ustalony w planie wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej odbiega od wskaźników przyjętych w studium a rozbieżność ta wynika z błędnie odczytanych ustaleń studium. Ponadto w ocenie Wójta rozbieżność nie jest znacząca, a sposób zagospodarowania terenów zabudowy zagrodowej nie stanowi realnego zagrożenia dla przekroczenia przyjętych wskaźników. Faktycznie powierzchnia biologicznie czynna w tego rodzaju zainwestowaniu jest przeważnie większa od wskazanego w studium minimum i nie zachodzą przesłanki, dla których wskazany błąd mógłby wpłynąć na zachowanie ładu przestrzennego i równowagi w rozwijającej się strukturze funkcjonalno-przestrzennej.

W motywach skargi organ nadzoru nie podzielił stanowiska Wójta Gminy Oława wskazując w szczególności, że zgodnie z art. 9 ust. 4 u.p.z.p. ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. Jeśli organ ma zamiar objąć określony teren granicami opracowywanego planu, to musi uwzględniać i respektować ustalenia, jakie przyjął dla tego terenu w studium. Nakaz w tym względzie sformułowany jest jednoznacznie i ma charakter bezwzględny, co oznacza konieczność respektowania ustaleń studium przy uchwalaniu planów miejscowych. Konieczność respektowania zapisów studium przy uchwalaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego poparta została tezami zaczerpniętymi z orzeczeń sądów administracyjnych.

Na koniec Wojewoda Dolnośląski odnosząc się do pomyłki w odczytaniu ustaleń studium jako przyczyny rozbieżności pomiędzy treścią planu a zapisami studium uznał, że nie mogą być sanowane stwierdzone rozbieżności, ponieważ zgodnie z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejsco-

wego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Nadto uchybienie art. 9 ust. 4 u.p.z.p. stanowi naruszenie jednej z podstawowych zasad sporządzania planu miejscowego, obowiązującej do zachowania zgodności planu z ustaleniami studium, a przepis ten ma charakter bezwzględnie obowiązujący, zaś jego stosowanie nie może być wyłączone wolą organów gminy. Uchwalenie miejscowego planu, wprowadzającego ustalenia ewidentnie sprzeczne z ustaleniami studium musi skutkować stwierdzeniem nieważności tego aktu w zakresie stwierdzonej niezgodności. Ponieważ eliminacja stwierdzonego naruszenia prawa w § 19 pkt 2 lit. h uchwały powodować będzie brak jednego z obligatoryjnych elementów planu miejscowego, wymienionego w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy, w ocenie organu nadzoru zachodzi konieczność stwierdzenia nieważności całego § 19 uchwały, zawierającego ustalenia dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami 1.RM i 2.RM jak również stosownej części rysunku planu.

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy Oława wniosła o oddalenie skargi i zasądzenie od skarżącego kosztów sądowych. W piśmie procesowym skargę uznano za bezzasadną, ponieważ gmina przystępując do sporządzenia przedmiotowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przyjmuje odpowiedzialność za wynikającą w jego następstwie transformację przestrzeni. Zapis dotyczący dopuszczenia jednego budynku mieszkalnego na działce budowlanej jest elementem, który powinien uzupełniać ustalone w planie parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu i ma na celu ochronę ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju. W ocenie Rady organ nadzoru wskazał tylko teoretyczną możliwość realizacji wielu budynków mieszkalnych na działce, ponieważ przy spełnieniu wszystkich zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników określonych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego w praktyce nie istnieje możliwość zabudowy działki większą ilością budynków mieszkalnych, ponieważ nie jest to racjonalne rozwiązanie. Nie dochodzi więc do naruszenia art. 64 ust. 3 Konstytucji RP. Natomiast co do ustalonego wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej podano, że w istocie odbiega on od wskaźników przyjętych w studium lecz rozbieżność ta wynika z błędnego odczytanych ustaleń studium. Jednak rozbieżność nie jest znacząca, a sposób zagospodarowania terenów zabudowy zagrodowej nie stanowi realnego zagrożenia dla przekroczenia przyjętych wskaźników. Ponadto faktycznie powierzchnia biologicznie czynna w tego rodzaju zainwestowaniu jest przeważnie większa od wskazanego w studium minimum i nie zachodzą przesłanki, dla których wskazany przez organ błąd mógłby wpłynąć na zachowanie ładu przestrzennego i równowagi w rozwijającej się strukturze funkcjonalno-przestrzennej.

Na rozprawie w dniu 9 kwietnia 2015 r. pełnomocnik Wojewody Dolnośląskiego podtrzymał skargę i wnioski w niej zawarte.

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

Skarga okazała się zasadna i jako taka podlega uwzględnieniu.

Stosownie do art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej, która sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej (art. 1 § 2).

Przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie jest działalność uchwałodawcza Rady Gminy Oława, a konkretnie badanie zgodności z prawem uchwały z dnia 27 marca 2014 r. nr LXIV/386/2014 w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu położonego w obrębie wsi Zakrzów w Gminie Oława w zakresie zaskarżonym przez organ nadzoru – kwestionującym legalność 13 pkt 2; § 14 pkt 2 lit. a; § 15 pkt 2 lit. a; § 19 uchwały oraz rysunek planu w części opisanej symbolami 1.RM, 2.RM.

Na wstępie rozważań przypomnieć trzeba, iż przepis art. 28 ust. 1 u.p.z.p. ustanawia dwie przesłanki dla kontroli zgodności z prawem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego: materialnoprawną – sprowadzającą się do konieczności uwzględnienia zasad sporządzania planu oraz formalnoprawną – obejmującą wymóg zachowania procedury sporządzania planu oraz właściwości organów w tym zakresie (por. NSA w wyroku z dnia 11 września 2008 r. II OSK 215/08). Przesłanka materialnoprawna jest dalej idąca, gdyż podstawę dla unieważnienia uchwały daje tu każde naruszenie prawa. Ustawodawca w tym przypadku nie wskazuje na istotne naruszenie prawa jako na warunek unieważnienia uchwały. Taka regulacja stwarza po stronie organów gminy obowiązek rygorystycznego przestrzegania ustawowo określonych zasad sporządzania planu miejscowego.

Zasady sporządzania planu w doktrynalnym ujęciu interpretowane są jako wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawniony organ. Dotykają one problematyki związanej ze sporządzaniem planu, a więc zawartości aktu planistycznego (część tekstowa i graficzna, inne załączniki –

art. 15 ust. 1, art. 17 pkt 4 i art. 20 ust.1), zawartych w nim ustaleń lub inaczej – przedmiotu planu (art. 15 ust. 2 i ust. 3), a także standardów dokumentacji planistycznej tj. materiałów planistycznych, skali opracowania kartograficznego, stosowanych oznaczeń, nazewnictwa, standardów oraz sposobów dokumentowania prac planistycznych (rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu zagospodarowania przestrzennego).

Dokonując wykładni przesłanki materialnej organy związane są przepisami prawa europejskiego, Konstytucją oraz przepisami prawa materialnego. Tylko w tych granicach można bowiem wyznaczyć władztwo planistyczne gminy. Przyznane gminie uprawnienie do samodzielnego kształtowania polityki przestrzennej (art. 3 ust. 1 u.p.z.p.) nie ma charakteru arbitralnego a przepisy nie zezwalają na całkowitą dowolność ustaleń zawartych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Ustawodawca szczegółowo uregulował tryb prowadzenia prac najpierw nad studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy a następnie nad miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Doprecyzował również zakres tematyczny ustaleń, które obowiązkowo powinny się znaleźć w uchwale zawierającej plan miejscowy. W art. 15 ust. 2 u.p.z.p. zawarto obowiązkową materię podlegającą regulacji w planie miejscowym, którym rada gminy jest związana.

Nadto w świetle art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa, co oznacza, że każde działanie organu władzy, w tym także Rady Gminy Oława, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Uchwalony przez Radę miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego zaliczanym przez Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej do źródeł prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły. W stosunku do aktów prawa miejscowego szczególne znaczenie ma norma zawarta w art. 94 Konstytucji, który stanowi, iż organy samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach. Rady gmin winny treść swoich regulacji dostosowywać ściśle do zakresu przyznanego im upoważnienia i przysługujących im kompetencji, wynikających z ich zadań, a w razie wątpliwości, co do zakresu tego upoważnienia wyjaśnić te wątpliwości przez zastosowanie wykładni zawężającej (por. wyrok NSA z dnia 26 maja 1992 r., SA/Wr 310/92, „Wspólnota” 1993, nr 2, s. 21).

Również w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego ugruntowany został pogląd, iż akt wykonawczy do ustawy może być wydany tylko na podstawie wyraźnego, precyzyjnego upoważnienia ustawowego i tylko w granicach tego upoważnienia, a przepis ustawy ustanawiający takie upoważnienie podlega ścisłej wykładni językowej i nie może prowadzić do objęcia zakresem upoważnienia materii w nim nie wymienionych, np. w drodze wykładni celowościowej. Materie regulowane w akcie wykonawczym muszą być jednorodne z materiałami uregulowanymi w ustawie (wyrok TK z 27 kwietnia 1999 P.7/98 OTK ZU 1999, nr 4 poz. 72, s. 346 oraz orzeczenie z 15 listopada 1998 r. K.7/98, OTK ZU 1998, Nr 6, poz. 96, s. 504). Z powyższego wynika, że normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje także wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. (K 25/99, OTK 2000/5/141): „Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym jak: zakaz domniemania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiemuś organowi określonych zadań nie jest równoznacznym z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...)”.

Rada Gminy w Oławie w § 13 pkt 2; § 14 pkt 2 lit. a; § 15 pkt 2 lit. a zaskarżonej uchwały dopuściła tylko i wyłącznie lokalizację jednego budynku mieszkalnego na jednej działce budowlanej. W ocenie Sądu, za prawidłowością wprowadzenia takiego ograniczenia nie może przemawiać argumentacja zamieszczona w odpowiedzi na skargę.

Wyposażenie danego podmiotu publicznego w uprawnienie do ingerencji w sferę prawa własności, w przypadku gminy jest podyktowane względami wynikającymi z zagwarantowania jej realnych możliwości wykonywania zadań związanych z zaspokajaniem potrzeb lokalnej społeczności (por. także wyrok WSA w Olsztynie z dnia 1 sierpnia 2013 r., sygn. akt II SA/Ol 296/13). W tym sensie należałoby zgodzić się, że do właściwego wypełniania takich zadań koniecznym staje się zarówno możliwość prognozowania, ale także wpływania na zmiany dotyczące charakteru i rodzaju planowanej zabudowy na obszarze gminy. Podejmowane wówczas decyzje mogą bowiem determinować i bezpośrednio wpływać na możliwość prowadzenia prawidłowej gospodarki komunalnej na terenie gminy, w tym w szczególności w sferze zapewnienia zapotrzebowania wodę i odprowadzania ścieków, gospodarki odpadami, czy też przepustowości układu komunikacyjnego na danym terenie. Niewątpliwie także do nałożonych na gminę zadań, których prawidłowemu wypełnieniu służą

regulacje prawne zawarte w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym należy zabezpieczenie danego terenu przed nadmierną i chaotyczną zabudową.

W przedmiotowej sprawie gminny prawodawca ograniczenie zabudowy poprzez dopuszczenie realizacji jednego budynku mieszkalnego na jednej działce tłumaczy uzupełnieniem ustalonych w planie parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania, a także osiągnięciem celu w postaci ochrony ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju. Zdaniem składu orzekającego Sądu oczywista jest konieczność dążenia przez gminę do osiągnięcia wskazanych celów, niemniej jednak w tym konkretnym przypadku możliwość taka istniała także przy zastosowaniu ograniczeń w wykonywaniu prawa własności o niższym stopniu ingerencji w uprawnienia jednostki chociażby przy użyciu narzędzi służących kreowaniu ładu przestrzennego, które wynikają wprost z art. 15 ust. 2 pkt 6 i ust. 3 pkt 10 u.p.z.p.

Dla terenów, w stosunku do których ograniczono możliwość zabudowy do jednego budynku na działce istniała możliwość osiągnięcia zakładanego celu (ochrony ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju) poprzez inne instrumenty czy zapisy planu odnoszące się w szczególności do obowiązku utrzymania maksymalnej powierzchni zabudowy, minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, jak też poprzez określenie wysokości wskaźnika intensywności zabudowy, jako wskaźnika powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej. Zdaniem Sądu, wprowadzenie powyższych regulacji w sposób wystarczający służyć będzie wypełnianiu przez gminę obowiązku uwzględniania w procesie planowania i zagospodarowania przestrzennego wymagań ładu przestrzennego. Gmina nie wykazała natomiast, aby bez wprowadzenia wskaźnika zagospodarowania terenu, w postaci określenia maksymalnej ilości budynków na jednej działce, nie było innej możliwości wpływania na gęstość zabudowy na terenach objętych planem lub też wprowadzone w planie regulacje w tym zakresie były niewystarczające.

Uwzględniając zatem całokształt okoliczności, jakie zaistniały w kontrolowanym przypadku, gmina nie wykazała, aby w realiach tej konkretnej i indywidualnej sprawy, zamierzonej przez nią ochrony ładu przestrzennego, nie można byłoby inaczej zrealizować niż poprzez wprowadzenie zakazu lokalizacji na jednej działce więcej niż jednego budynku mieszkalnego. Wprowadzone ograniczenie nie pozostaje zatem w racjonalnej i odpowiedniej proporcji do celów, dla osiągnięcia których je ustanowiono.

Odnosząc się do kolejnego zarzutu skargi związanego z rozbieżnością planu względem studium w zakresie powierzchni biologicznie czynnej dla terenów opisanych w § 19 uchwały oraz na rysunku planu symbolami 1.RM i 2.RM stwierdzić należy, że znajduje on potwierdzenie w przedłożonej dokumentacji. Istotnie bowiem w § 19 uchwały zawarto ustalenia szczegółowe dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami 1.RM i 2.RM, zaś w pkt 2 lit. h § 19 przyjęto, że wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej powinien być nie mniejszy niż 20% powierzchni działki budowlanej. Tymczasem te same tereny na wyrzysie ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Oława, uchwalonego uchwałą Rady Gminy Oława z dnia 16 grudnia 2005 r. nr XXXVII/359/2005, zmienionego uchwałą Rady Gminy Oława z dnia 27 marca 2014 r. nr LXIV/385/2014, położone są na obszarze oznaczonym w studium symbolem 32.2.MP, dla którego to terenu w studium ustala się wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej w wysokości 25% nieruchomości, z tym że na nieruchomościach z istniejącą zabudową, na których warunek ten nie jest spełniony, dopuszcza się pomniejszenie powierzchni biologicznie czynnej o 10% w stosunku do istniejącej.

Jakkolwiek gminny prawodawca zwraca uwagę na fakt, że przyczyną zaistniałej sytuacji jest błąd w odczytaniu studium oraz wykazuje na nieznaczącą rozbieżność, która nie powoduje realnego zagrożenia dla przyjętych wskaźników, twierdzeń tych nie można uznać za zasadne, a tym bardziej nie można odstąpić od stwierdzenia nieważności kwestionowanych fragmentów uchwały. Oceniając następstwa prawne stwierdzonej rozbieżności przede wszystkim podkreślić należy, że jedną z podstawowych zasad obowiązujących przy sporządzaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego jest związanie organów gminy ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (art. 9 ust. 4 u.p.z.p.). W ustaleniach studium organy gminy kształtują politykę przestrzenną w sposób ogólny. W studium określa się w szczególności: kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów (art. 10 ust. 2 pkt 1 ww. ustawy), kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym tereny wyłączone spod zabudowy (pkt 2), obszary oraz zasady ochrony środowiska i jego zasobów, ochrony przyrody, krajobrazu kulturowego i uzdrowisk (pkt 3). W studium dokonuje się zatem kwalifikacji poszczególnych obszarów gminy i ich przeznaczenia, i – co istotne – bezwzględnie wiąże organy gminy przy sporządzeniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Określone obszary gminy mogą być zatem przeznaczone w planie miejscowym pod zabudowę danego rodzaju, jeśli wcześniej w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmina wskaże te obszary jako przewidziane pod taką zabudowę.

Zakres i sposób tego związania uzależniony jest od ustaleń zawartych w studium, a mianowicie od zakresu i szczególności ustaleń w części tekstowej studium, a także stopnia powiązania części tekstowej z częścią graficzną. Prawidłowa wykładnia przepisu art. 9 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oznacza zatem konieczność badania czy wskaźniki i parametry urbanistyczne zawarte w studium zostały następnie uwzględnione w zapisach planu.

Skoro w miejscowym planie w § 19 jak i na rysunku planu dla jednostki terenowej o symbolach 1.RM i 2.RM wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej określono jako nie mniejszy niż 20% powierzchni działki budowlanej, analogiczne zapisy winny istnieć w studium, a w niniejszym przypadku wartości te są odmienne. Co więcej na mocy art. 20 ust. 1 u.p.z.p. sporządzając plan miejscowy rada gminy zobligowana jest do stwierdzenia, że nie narusza on ustaleń studium. W realiach niniejszej sprawy nie istniały podstawy do takiego stwierdzenia, bowiem zapisy o jakich wyżej mowa nie spełniają kryterium zgodności. Bez znaczenia pozostaje „mało znacząca” rozbieżność czy zapewnienie, że „nie istnieje realne zagrożenia przekroczenia przyjętych wskaźników”. Kluczowe pozostaje, że dostrzeżone rozbieżności naruszają wskazane w skardze przepisy, co musi skutkować stwierdzeniem nieważności kwestionowanych zapisów uchwały.

Wobec powyższego, kontrolując zaskarżoną uchwałę w zakresie wskazanym wyżej, Sąd stosownie do art. 147 § 1 p.p.s.a. stwierdził w pkt. I wyroku nieważność skarżonej uchwały we wskazanej części. O wstrzymaniu wykonania zaskarżonej uchwały w zakresie wskazanym w pkt I wyroku orzeczono na podstawie art. 152 p.p.s.a., zaś o kosztach postępowania sądoadministracyjnego orzeczono w trybie art. 200 p.p.s.a.