

## 1236

### WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Sygn. akt II SA/Po 910/08

z dnia 6 stycznia 2009 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w składzie następującym:

Przewodniczący

Sędzia WSA Edyta Podrazik

Sędziowie

Sędzia WSA Barbara Drzazga

Sędzia WSA Danuta Rzyminiak-Owczarczak (spr.)

Protokolant

St. sekretarz sądowy Katarzyna Bela

po rozpoznaniu w Poznaniu na rozprawie w dniu 17 grudnia 2008 r. sprawy ze skargi Wojewody Wielkopolskiego na uchwałę Rady Miejskiej Gminy Kostrzyn z dnia 3 lipca 2008 r. Nr XX/151/2008 w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;

- I. stwierdza nieważność §21 ust. 2 pkt 4, §25, §48 ust. 3, 4 i 5, §62 ust. 3, 4 i 5 zaskarżonej uchwały,
- II. w pozostałym zakresie skargę oddala,
- III. zasądza od Rady Miejskiej Gminy Kostrzyn na rzecz skarżącego kwotę 240,- zł (dwieście czterdzieści złotych) tytułem zwrotu kosztów sądowych,
- IV. określa, że zaskarżona uchwała w zakresie wskazanym w pkt I wyroku nie może być wykonana.

(-) D. Rzyminiak-Owczarczak  
(-) E. Podrazik  
(-) B. Drzazga

### UZASADNIENIE

Wojewoda Wielkopolski wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu skargę na uchwałę nr XX/151/2008 Rady Miejskiej Gminy Kostrzyn z dnia 3.07.2008 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenów zabudowy mieszkalno-usługowej oraz handlowej na terenie miasta Kostrzyn, obejmującego działki nr geod. 1148, 1149, 1145, 1147/1, 1147/2, 1144/2, 1144/1, 1143/1, 1143/2, 1143/3, 1162/4. Jako podstawę prawną skargi powołano art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tj. Dz.U. z 2001 r. Nr 142 poz. 1591 ze zmianami).

Żądaniem skargi objęto stwierdzenie nieważności:

- §17 ust. 1 pkt 1 zaskarżonej uchwały wskazując na, że w tym przepisie - określającym zasady podziału terenów zabudowy i terenów komunikacji i transportu, zawarto sformułowanie, iż „ilekroć dla podziałów terenów zabudowy nie zdefiniowano przepisów szczegółowych, dopuszcza się jedynie takie podziały, które „skutkują wydzieleniem działki o szerokości nie mniejszej niż 40,00 m dla zabudowy mieszkaniowej, nie będącej mieszkaniową lecz nie techniczno - produkcyjnej, wolno stojącej”. W ocenie Wojewody zapis ten jest bardzo nieprecyzyjny, w sposób jednoznaczny nie definiuje bowiem na terenach o jakim przeznaczeniu należy wydzielać działki o szerokości nie mniejszej niż 40 m. W skardze podkreślono, że zapisy planu winny być na tyle jasne i jednoznaczne, tak aby nie dawały możliwości dowolnej interpretacji.
- §19 ust. 2 pkt 4 zaskarżonej uchwały, formułujący nakaz „uzgadniania każdej formy zagospodarowania na terenie

z właściwym gestorem drogi, którego pozytywna opinia warunkuje możliwość realizacji danego przedsięwzięcia”,

- §21 ust. 2 pkt 4 zaskarżonej uchwały, formułujący nakaz „uzgadniania każdej formy zagospodarowania na terenie z właścicielem terenu, którego pozytywna opinia warunkuje możliwość realizacji danego przedsięwzięcia”,
- §48 ust. 3-5 zaskarżonej uchwały wprowadzający nakaz wykonania operatu akustycznego dla całego terenu objętego zagospodarowaniem, uzyskania pozytywnej opinii dla rozwiązań obsługi komunikacyjnej oraz obsługi infrastrukturalnej oraz uzyskania z Urzędu Miejskiego w Kostrzynie pozytywnego potwierdzenia realizacji rozwiązań obsługi komunikacyjnej oraz obsługi infrastrukturalnej,
- §62 ust. 3-5 zaskarżonej uchwały nakazujący uzyskanie pozytywnej opinii dla rozwiązań obsługi komunikacyjnej oraz obsługi infrastrukturalnej, pozytywnego potwierdzenia realizacji rozwiązań obsługi komunikacyjnej, obsługi infrastrukturalnej oraz wykonanie operatu akustycznego dla całego terenu objętego zagospodarowaniem,
- §25 zaskarżonej uchwały, którym ograniczono ważność pozwolenia na budowę zastrzegając, że: dopuszcza się tymczasowe zagospodarowanie obszaru, dla którego wydano prawomocną decyzję o pozwoleniu na budowę przed wejściem w życie zapisów zaskarżonej uchwały, na cele budowy w tej decyzji określone, jednak przez czas nie dłuższy, niż określony pozwoleniu na budowę, a o ile takiego określenia brak, na czas nie dłuższy niż 24 miesią-

ce". Wojewoda zauważył, że zasada trwałości ostatecznych decyzji administracyjnych (art. 16 §1 kpa), stanowi gwarancję pewności i stabilności obrotu prawnego, a uchylenie i zmiana tych decyzji może nastąpić tylko w przypadkach przewidzianych i ściśle określonych przez przepisy prawa. Zgodnie natomiast z art. 37 ustawy Prawo budowlane decyzja o pozwoleniu na budowę wygasa, jeżeli budowa nie została rozpoczęta przed upływem 3 lat od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna lub budowa została przerwana na czas dłuższy niż 3 lata. Wojewoda podkreślił przy tym, że z woli ustawodawcy do dnia 23.08.2008 r. okres ten wynosił 2 lata. Żaden przepis nie daje natomiast radzie gminy kompetencji do ograniczania ważności pozwolenia na budowę,

- §40 ust. 5 zaskarżonej uchwały, którym na terenie oznaczonym symbolem I-O 1 MW/U dopuszczono wprowadzenie funkcji i przedsięwzięć ujętych w katalogu jako kategoria P-1" czyli „obszary techniczno - produkcyjne i usług". Jak wskazał Wojewoda użyty na rysunku planu oraz w legendzie do niego symbol nie uwzględnia dopuszczonego w uchwale przeznaczenia P-1, co stanowi naruszenie §8 pkt 2 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26.08.2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. Nr 164, poz. 1587), nie pozwalając na jednoznaczne powiązanie projektu tekstu i rysunku planu,
- §54 ust. 4 zaskarżonej uchwały, który na terenie oznaczonym symbolem I-01UH oprócz dopuszcza wprowadzenie funkcji i przedsięwzięć ujętych w katalogu jako kategoria P-2, czyli obszary techniczno – produkcyjne i usług. Użyty na rysunku planu oraz w legendzie symbol nie uwzględnia dopuszczonego w uchwale przeznaczenia P-2, co stanowi to naruszenie §8 pkt 2 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26.08.2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Uzasadniając skargę Wojewoda podkreślił, że naruszenia dostrzeżone w §19 ust. 2 pkt 4, §21 ust. 2 pkt 4, §48 ust. 3, §62 ust. 3-4 zaskarżonej uchwały stanowią wykroczenie poza zakres art. 15 ustawy z dnia 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. Nr 80, poz. 717 ze zm. - dalej upzp), naruszając zasady sporządzania planu miejscowego i zgodnie z art. 28 upzp takie zapisy powodują konieczność stwierdzenia ich nieważności.

W odpowiedzi na skargę pełnomocnik Rady Miejskiej Gminy Kostrzyn wniósł o oddalenie skargi jako nieuzasadnionej, bowiem zakwestionowane postanowienia planu nie naruszają przepisów prawa, a tym bardziej nie naruszają ich w sposób wyraźny i nie są istotnie sprzeczne z przepisami. W tym zakresie pełnomocnik organu odwołał się do orzecznictwa sądowego ukształtowanego na gruncie przepisów art. 91 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym. Odnosząc się do podniesionych w skardze zarzutów wyjaśnił, iż zapis §17 ust. 1 pkt 1 uchwały jest wyjątkiem z brzmienia tego paragrafu, a jego treść jest jednoznaczna. Zdaniem gminy pozostałe zakwestionowane zapisy uchwały nie wykraczają poza zakres art. 15 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, wynikają z obowiązku spełnienia zachowania zasad, o

których mowa w art. 1 ust. 2 tej ustawy, w szczególności wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga okazała się zasadną, lecz nie w odniesieniu do wszystkich, postawionych w niej zarzutów.

W myśl przepisu art. 1 §1 i 2 ustawy z dnia 25.07.2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. Nr 153, poz. 1269), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości między innymi przez kontrolę działalności administracji publicznej, przy czym kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Kontrola tej podlegają m.in. akty prawa wymienione w przepisie art. 3 §2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 30.08.2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153 poz. 1270 ze zm.), a więc również zgodność z prawem uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego.

W myśl art. 91 stawy z dnia z dnia 8 marca 1990 o samorządzie gminnym (Dz.U. Nr z 2001 r. Nr 142 poz. 1591 ze zm.) w przypadku, sprzeczności uchwały z prawem jest ona nieważna, natomiast o jej nieważności orzeka organ nadzoru, w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały. W przypadku przedmiotowej uchwały w ustawowym terminie Wojewoda Wielkopolski nie wydał rozstrzygnięcia nadzorczego. W oparciu o art. 93 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym Wojewoda zaskarżył przedmiotową uchwałę do sądu administracyjnego.

Na wstępie należy zauważyć, gmina w ramach wykonywania zadań własnych ustala m.in. przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenu, a uprawnienie to określane w doktrynie jako tzw. „władztwo planistyczne” realizuje między innymi poprzez uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i polega na tym, że gmina samodzielnie rozstrzyga o zasadach zagospodarowania, co jednak nie może być rozumiane jako dowolność działania. Rozstrzygnięcie o przeznaczeniu terenu i zasadach jego zagospodarowania winno nastąpić z uwzględnieniem obowiązujących przepisów. Zgodnie, bowiem z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Tymi konstytucyjnymi granicami działania związane są także wspólnoty samorządowe i ich organy. Przekroczenie tych granic stanowi istotne naruszenie prawa. W przypadku uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego swoboda gminy jest ograniczona przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym niejako podwójnie, a mianowicie plan jest uchwalany w wyniku przeprowadzonej określonymi przepisami tej ustawy wysoce sformalizowanej procedury, a ponadto treść planu zagospodarowania przestrzennego, który jest aktem prawa miejscowego, powinna odpowiadać wymaganiom określonym w przepisach prawa materialnego (por. wyrok NSA z dnia 15.04.2008 r., sygn. II OSK 17/08). Dokonując, więc oceny legalności zakwestionowanego w niniejszej sprawie przez Wojewodę miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Sąd wziął pod uwagę zarówno treść zaskarżonej uchwały, jak również wymogi procedury planistycznej.

1. Odnosząc się w pierwszej kolejności do zarzutów skargi, które w ocenie Sądu zasługiwały na uwzględnienie wyjaśnić należy, że:

Sąd stwierdził nieważność §21 ust. 2 pkt 4 zaskarżonej uchwały. W spornym zapisie zawarto nakaz uzgadniania każdej formy zagospodarowania na terenie z właścicielem terenu, którego pozytywna opinia warunkuje możliwość realizacji danego przedsięwzięcia. Przyjęta w takim kształcie regulacja wykracza poza wytyczne art. 15 ust. 2 pkt 10 upzp i w ocenie Sądu nie znajduje uzasadnienia w obowiązujących przepisach prawa. Rzeczą rady gminy jest określenie możliwości zagospodarowania terenu, projekt planu podlega wyłożeniu do wglądu, a każdy zainteresowany właściciel nieruchomości położonych w granicach planu, ma prawo zgłosić do niego zarzuty. Na tym etapie rozważeniu podlega, czy i w jakim zakresie naruszane zostają prawa właścicieli takich nieruchomości. Żaden przepis prawa nie daje natomiast takim właścicielom uprawnienia do wyrażania zgody na inwestycję, która jest przewidziana w uchwalonym planie, i nie ma znaczenia, jaka jest wielkość poszczególnych działek. Wskazać nadto należy, iż w planie miejscowym obowiązkowo określa się zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Ustalenia te, stosownie do §4 ust. 9 lit. a i b rozporządzenia z dnia 26.08.2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. Nr 164, poz. 1587), winny zawierać a) określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych, b) określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym, c) wskaźniki w zakresie komunikacji i sieci infrastruktury z układem zewnętrznym, w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni usługowych i produkcyjnych. Przepis art. 15 ust. 2 pkt 10 upzp wraz z wymienionym rozporządzeniem nakładają na gminę wyraźny obowiązek określenia układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej. Tymczasem sformułowany w §21 ust. 2 pkt 4 zaskarżonej uchwały wymóg - uzgadniania każdej formy zagospodarowania na terenie z właścicielem terenu i uzależnianie od niego możliwości realizacji danego przedsięwzięcia - stanowi uciążliwość nieznaną uzasadnienia prawnego. Ustalenie takiego wymogu, stanowi więc wadę i to na tyle istotną, że istnieją podstawy do stwierdzenia nieważności §21 ust. 1 pkt zaskarżonej uchwały zgodnie z art. 28 ust. 1 upzp. W ocenie Sądu stwierdzone uchybienie stanowi naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, a pojęcie zasad sporządzania aktu planistycznego dotyczy problematyki merytorycznej, związanej ze sporządzeniem aktu planistycznego (zawartości aktu planistycznego, obejmującej część tekstową i graficzną i inne załączniki), zawartych w tym planie ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej. W przypadku planu miejscowego jego zawartość określają art. 15 ust. 1 i 17 pkt 4, art. 20 ust. 1 upzp, przedmiot określa art. 15 ust. 2 pkt 3 upzp, a standardy dokumentacji planistycznej określono na podstawie upoważnienia zawartego w art. 16 ust. 2 upzp rozporządzenia z dnia 26.08.2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (por. Z. Niewiadomski, Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, C.H. Beck, s. 253). Stwierdzone w

§21 ust. 1 pkt zaskarżonej uchwały nieprawidłowości stanowią więc naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego. Z woli ustawodawcy każde naruszenie tych zasad skutkuje stwierdzeniem nieważności uchwały w całości lub w części.

Rozpoznając niniejszą sprawę Sąd stwierdził również nieważność §25 zaskarżonej uchwały. W spornym zapisie ustalono, że dopuszczono tymczasowe zagospodarowanie obszaru, dla którego wydano prawomocną decyzję o pozwoleniu na budowę przed wejściem w życie zapisów zaskarżonej uchwały, na cele budowy w tej decyzji określone, jednak przez czas nie dłuższy, niż określony pozwoleniu na budowę, a o ile takiego określenia brak, na czas nie dłuższy niż 24 miesiące. Przyjęta w takim kształcie regulacja wykracza poza wytyczne art. 15 ust. 2 pkt 11 upzp w zw. z §4 ust 10 rozporządzenia z dnia 26.08.2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w myśl których ustalenia dotyczące sposobów i terminów tymczasowego zagospodarowania, urządzenia i użytkowania terenów 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. Konstrukcja §25 zaskarżonej uchwały stanowi przekroczenie kompetencji planistycznych i jak trafnie podnosi Wojewoda narusza zasadę trwałości ostatecznych decyzji administracyjnych (art. 16 §1 kpa), stanowiącą gwarancję pewności i stabilności obrotu prawnego, a uchylenie i zmiana tych decyzji może nastąpić tylko w przypadkach przewidzianych i ściśle określonych przez przepisy prawa. Wskazać należy, iż zgodnie z art. 37 ustawy Prawo budowlane decyzja o pozwoleniu na budowę wygasa, jeżeli budowa nie została rozpoczęta przed upływem 3 lat od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna lub budowa została przerwana na czas dłuższy niż 3 lata. Wojewoda podkreślił przy tym, że z woli ustawodawcy do dnia 23.08.2008 r. okres ten wynosił 2 lata. Żaden przepis nie daje natomiast radzie gminy kompetencji do ograniczania ważności decyzji w sprawie pozwolenia na budowę.

Analiza spornego zapisu wskazuje również, że błędnie Rada Gminy podejmując sporną uchwałę utożsamiała użyte przez ustawodawcę w art. 15 ust. 2 pkt 11 upzp pojęcie „tymczasowego zagospodarowania” z pojęciem „tymczasowego obiektu budowlanego”, którym ustawodawca operuje na gruncie ustawy z dnia 07.07.1994 r. Prawo budowlane (Dz.U z 2007 r. Nr 156, poz. 1118 ze zm.). Sposób tymczasowego zagospodarowania terenu winien być precyzyjnie określony w samym planie zagospodarowania przestrzennego, a bezspornie tego wymogu §25 zaskarżonej uchwały nie określa (por. wyrok NSA z dnia 7.11.2008 r., sygn. II OSK 1209/08). Natomiast funkcjonowanie zabudowy o charakterze tymczasowym zależy od decyzji organów administracji architektoniczno-budowlanej i podlega rozstrzygnięciu w odrębnym postępowaniu, w oparciu o przepisy Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 30.08.2004 r. w sprawie warunków i trybu postępowania w sprawach rozbierek nieużytkowanych lub niewykończonych obiektów budowlanych (Dz.U. Nr 198 poz. 2043).

Za zasadny należało uznać również zarzut Wojewody w sprawie nieważności §48 ust. 3, 4 i 5 i §62 ust. 3-5 zaskarżonej uchwały.

Zaskarżonymi przepisami nałożono nakaz wykonania operatu akustycznego dla całego terenu objętego zagospodarowaniem (§48 ust. 3), pozytywnej opinii dla rozwiązań obsługi komunikacyjnej oraz obsługi infrastrukturalnej dla planowanej inwestycji (§48 ust. 4), a przed uzyskaniem pozwolenia na użytkowanie uzyskania pozytywnej potwierdzenia realizacji rozwiązań obsługi komunikacyjnej oraz obsługi infrastrukturalnej (§48 ust. 5), uzyskania przed pozwoleniem na budowę pozytywnej opinii dla rozwiązań obsługi komunikacyjnej oraz obsługi infrastrukturalnej (§62 ust. 3), uzyskania pozytywnej potwierdzenia realizacji rozwiązań obsługi komunikacyjnej oraz obsługi infrastrukturalnej (§62 ust. 4), nakaz wykonania operatu akustycznego dla całego terenu objętego zagospodarowaniem (§62 ust. 5).

Szczegółowe wymagania, co do treści miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obok ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym określają również art. 71-73 ustawy z dnia 27.04.2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. 08.25.150). Poza sporem pozostaje też, że w myśl art. 112 w zw. z art. 114 Prawa ochrony środowiska przy tworzeniu przepisów prawa winna zostać uwzględniona konieczność utrzymania hałasu na dopuszczalnym poziomie, przy czym zobowiązano organy wprowadzające miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego do uwzględnienia w tym procesie różnych funkcji zagospodarowania terenu, a więc również dopuszczalnych norm natężenia hałasu. Z regulacji tej nie sposób jednakże wywodzić, iż w akcie prawa miejscowego mogą zostać umieszczone zapisy, które warunkują zagospodarowanie terenu, o którym plan stanowi, od okoliczności, które mogą być przedmiotem rozważań na etapie postępowania w sprawie pozwolenia na budowę. W ocenie Sądu sformułowanie wymogów uzyskania dodatkowych opinii, potwierdzeń oraz nakładanie obowiązku wykonania operatu akustycznego w przepisach prawa miejscowego nie znajduje więc uzasadnienia w przepisach prawa. Zapisy w przyjętym brzmieniu wykraczają poza zakres władztwa planistycznego, jednocześnie wkraczając w kompetencje organów administracji architektoniczno-budowlanej, co pośrednio przyznała sama Rada Gminy wskazując w odpowiedzi na skargę, że wymóg taki znajduje uzasadnienie w przepisach Prawa budowlanego.

2. Odnosząc się w dalszej kolejności do zarzutów skargi, za nieuprawniony uznać należało zarzut dotyczący naruszenia prawa w §17 ust. 1 pkt 1, §19 ust. 2 pkt 4, §40 ust. 5 i §54 ust. 4 zaskarżonej uchwały.

W myśl art. 15 ust. 2 pkt 8 upzp w planie miejscowym określa się obowiązkowo m.in. szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem. Wymogi w tym zakresie precyzuje §4 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26.08.2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. Nr 164, poz. 1587), określenie zasad i warunków podziału i scalania nieruchomości polega w szczególności na określeniu minimalnych lub maksymalnych szerokości frontów działek, ich powierzchni i oraz określeniu kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego. Gmina ma więc obowiązek określenia zasad podziału nieruchomości i takie ustalenia zawiera Rozdział 4 przedmiotowego planu miejscowego, zatytułowany „Szczegółowe zasady

scalania i podziału nieruchomości”. Wbrew zarzutom skargi zapis §17 ust. 1 pkt 1 zaskarżonej uchwały jest czytelny i nie narusza obowiązujących wymogów. W tym miejscu wskazać należy, że obowiązek zawarcia w planie zagadnień określonych w art. 15 ust. 2 upzp musi ulegać dostosowaniu do warunków faktycznych panujących na obszarze objętych planem (Z. Niewiadomski, Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, C.H.Beck, s. 154). W ocenie Sądu określając minimalną szerokość działek przeznaczonych pod zabudowę nie mieszkaniową i nie techniczno-produkcyjną, a wolnostojącą, Gmina działała w ramach swoich uprawnień planistycznych, a przyjęte rozwiązanie ma na celu wypełnienie ładu przestrzennego, poprzez nie dopuszczenie do nadmiernej koncentracji urbanistycznej w przypadku zabudowy usługowej lub handlowej.

Na uwzględnienie nie zasługiwał też zarzut naruszenia §19 ust. 2 pkt 4 zaskarżonej uchwały. Zapis ten stanowi, bowiem realizację postulatu art. 15 ust. 1 pkt 9 upzp określając szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, nie wykraczając poza ustawowe wskazania. Kwestionowany zapis nakazuje uzgadnianie każdej formy zagospodarowania na terenie z właściwym gestorem drogi, którego pozytywna opinia warunkuje możliwość realizacji danego przedsięwzięcia. Wskazać należy, iż zapis ten znalazł się w rozdziale 5 - zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej i skierowany jest do zarządców dróg. Takie uregulowanie stanowi gwarancję zabezpieczenia należytej wielkości pasa drogowego na terenach wyznaczonych w miejscowym planie, bowiem jak podkreślono w odpowiedzi na skargę ustawodawca wskazał, że plan miejscowy ustala jedynie pas terenu uwzględniający potrzeby pasa drogowego, a nie pas drogowy. Stanowisko takie znajduje uzasadnienie w art. 35 ust. 2 ustawy z dnia 21.03.1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115 ze zm.), stanowiącego, że w planach zagospodarowania przestrzennego przewidziana jest pod przyszłą budowę dróg pas terenu o szerokości uwzględniającej ochronę użytkowników dróg i terenu przyległego przed wzajemnym niekorzystnym oddziaływaniem.

Nieuprawniony okazał się również zarzut naruszenia prawa §40 ust. 5 oraz §54 ust. 4 zaskarżonej uchwały.

Nie można podzielić stanowiska wyrażonego w skardze do sądu, iż przyjęte w wymienionych przepisach zapisy stanowią naruszenie §8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26.08.2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w myśl którego na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego, przy czym do projektu rysunku planu miejscowego dołącza się objaśnienia wszystkich użytych oznaczeń. Z legendy do załącznika graficznego do spornej uchwały wynika, iż symbolem I-1UH oznaczono teren zabudowy usługowo-handlowej. W kwestionowanych zapisach, przyjęto, iż w ramach przeznaczenia terenu dopuszcza się wprowadzenie funkcji i przedsięwzięć ujętych w katalogu jako kategoria P, opisana w załączniku nr 1 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26.08.2003 r. jako tereny obiektów produkcyjnych, składów i magazynów. Zarzut skargi wskazuje

na niespójność tekstu uchwały z jej częścią graficzną. Tymczasem w orzecznictwie NSA podkreśla się, że tekst planu winien wskazywać na przeznaczenie określonego terenu, a część graficzna odzwierciedlać konkretny zapis (por. wyrok NSA z dnia 20.12.2007 r., sygn. II OSK 1732/05). Sąd rozpostrający niniejszą sprawę za zasadną uznał argumentację przytoczoną w odpowiedzi na skargę, iż nadrzędne są ustalenia uchwały wobec przewidywanej funkcji, która jest jednoznacznie określona, a dalsza kategoryzacja służy jej realizacji. W omawianym zakresie część graficzna nie stanowi dokładnego odzwierciedlenia zapisów uchwały, jednakże sama analiza zakwestionowanych przepisów nie pozwala na stwierdzenie ich sprzeczności z prawem. Przy wykładni treści planu należy bowiem łącznie analizować zarówno tekst planu, jaki i załącznik graficzny. Natomiast, rysunek planu obowiązuje w takim

zakresie, w jakim zostało to wyszczególnione w uchwale rady o treści planu” (por.: Z. Niewiadomski „Samorząd terytorialny a planowanie przestrzenne. Nowe instytucje prawne”, publ. Samorząd Terytorialny 1995/6/48).

W takich okolicznościach brak było podstaw do stwierdzenia nieważności §40 ust. 5 i §54 ust. 4 zaskarżonej uchwały.

Wobec powyższego, na podstawie art. 147 §1 i art. 151 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.) orzeczono, jak w pkt 1 i 2 sentencji wyroku. Na podstawie art. 152 tej ustawy orzeczono, że zaskarżona uchwała w zakresie wskazanym w pkt I wyroku nie podlega wykonaniu do chwili uprawomocnienia się wyroku.

(-) *D.Rzyminiak-Owczarczak*  
(-) *E.Podrazik*  
(-) *B.Drzazga*