



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 14 czerwca 2018 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia	WSA Tomasz Grossmann
Sędzia		WSA Donata Starosta
Asesor sądowy		WSA Maria Grzymiśławska-Cybulska (spr.)
Protokolant		st. sekr. sąd. Agata Tyll-Szeligowska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 14 czerwca 2018 r.
sprawy ze skargi Wojewody Wielkopolskiego
na uchwałę Rady Gminy i Miasta Raszków
z dnia 26 września 2017 r. nr XXXII/249/2017
w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

1. stwierdza nieważność § 9 pkt 4 oraz § 13 pkt 3 lit. c tiret trzecie zaskarżonej uchwały
2. w pozostałej części oddala skargę
3. zasądza od Rady Gminy i Miasta Raszków na rzecz skarżącego Wojewody Wielkopolskiego kwotę 480 zł (czteryście osiemdziesiąt) tytułem zwrotu kosztów postępowania



Na oryginale właściwe podpisy

Za zgodność z oryginałem
Teresa Zaporowska
st. sekretarz sądowy

UZASADNIENIE

Wojewoda Wielkopolski wniósł do sądu administracyjnego skargę na uchwałę Rady Gminy i Miasta Raszków z dnia 26 września 2017 r. nr XXXII/249/2017 w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Żądaniem złożonej skargi objęto stwierdzenie jej nieważności w części, a mianowicie zakresie § 9 pkt 4 i § 13 pkt 3 lit. a - w zakresie wyrazów „przy czym granice działek powinny być położone pod kątem prostym w stosunku do przyległych ulic z tolerancją do 20%”. Wniesiono również o zasądzenie kosztów postępowania.

W uzasadnieniu złożonej skargi wskazano, że w § 9 pkt 4 zaskarżonej uchwały, zawierającym ustalenia dotyczące zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej ustalono, że w strefie ochrony archeologicznej, wyznaczonej w gminnej ewidencji zabytków archeologicznych ustala się, że dla inwestycji naruszających grunt inwestor jest zobowiązany do uzgodnienia inwestycji z konserwatorem zabytków, który określi wymogi dotyczące ochrony zabytków archeologicznych. Taki zapis w ocenie Wojewody wykracza poza przyznaną radzie gminy kompetencję do określania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej.

W dalszej kolejności Wojewoda wskazał, że zgodnie z § 13 pkt 3 lit a zaskarżonej uchwały dopuszczono wydzielenie w wyniku podziału nowych granic nieruchomości (...) przy zastosowaniu zasad, w myśl których: nowy układ granic umożliwi obsługę każdej nieruchomości w zakresie infrastruktury technicznej i dostępu do drogi publicznej, przy czym granice działek powinny być położone pod kątem prostym w stosunku do przyległych ulic z tolerancją do 20%. Wskazano, że w uchwale oprócz minimalnej powierzchni nowo wydzielonych działek budowlanych, określono także kąt położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego, co stanowi przekroczenie norm wynikających z art. 15 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Niezależnie od literalnie sformułowanego żądania co do zakresu stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały, w uzasadnieniu skargi - Wojewoda podniósł szereg dodatkowych - zarzutów, wskazując, że w § 20, § 21, § 22, § 23, § 24, § 25, § 26 i § 27 zaskarżonej uchwały ustalono dla terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej (MN) jako przeznaczenie uzupełniające, nieuciążliwe funkcje

działalności gospodarczej, dopuszczając realizację wolno stojących budynków usługowych i działalności gospodarczej. Wskazano też, że w § 4 ust. 1 pkt 4 zaskarżonej uchwały ilekroć w uchwale jest mowa o przeznaczeniu uzupełniającym – należy przez to rozumieć wskazaną funkcję dla danego terenu, określonego symbolem, której udział w zagospodarowaniu wynosi nie więcej niż 40% powierzchni zabudowy działki budowlanej. Taka konstrukcja ustaleń planu, w ocenie Wojewody może prowadzić do stanu niepewności. W dalszej części uzasadnienia skargi Wojewoda wskazał, że wątpliwości budzi dopuszczenie jako uzupełniające w § 34 i § 35 zaskarżonej uchwały dla terenów usług komercyjnych 1U i 2U nieuciążliwych funkcji działalności gospodarczej, magazynów i hurtowni do 2000m² powierzchni zabudowy, w § 36 uchwały dla terenów 3U magazynów i hurtowni do 2000m² powierzchni zabudowy oraz w § 41, § 42 i § 43 uchwały, dla terenów obiektów produkcyjnych, składów i magazynów (P) usług komercyjnych i niekomercyjnych, których realizacja może nastąpić w formie budynków wolnostojących. Wskazano, że pomimo że w uchwale nie wyznaczono terenu zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i usługowej w § 13 pkt 3 lit. c tiret trzecie ustalono minimalną powierzchnię nowo wydzielonej zabudowy dla działki mieszkaniowej jednorodzinnej i usługowej. Organ nadzoru wskazał również, że w § 11 pkt 6 lit. d zaskarżonej uchwały, na terenach oznaczonych na rysunku planu symbolami MC, ze względu na specyfikę zabudowy dopuszczono lokalizację nowej zabudowy w linii rozgraniczającej drogę, zgodnie z przepisami odrębnymi. Ponadto wskazano, że zawarte w § 4 pkt 10 uchwały wyjaśnienie pojęcia „drobnego rzemiosła” jest zbędne gdyż nie zostało użyte w ustaleniach zaskarżonej uchwały.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie, w uzasadnieniu tego pisma odnosząc się do literalnych żądań skargi, tj. stwierdzenia nieważności § 9 pkt 4 oraz § 13 pkt 3 lit. a zaskarżonej uchwały w zakresie wskazanych w skardze wyrazów.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zważył, co następuje:

Skarga okazała się zasadna w części.

1. Skargę na przedmiotową uchwałę Rady Gminy i Miasta Raszków wywiódł w niniejszej sprawie Wojewoda jako organ nadzoru w rozumieniu przepisów Rozdziału

10 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1875, z późn. zm.; w skrócie "u.s.g.").

2. W świetle art. 91 ust. 1 u.s.g. uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne, przy czym 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. Po upływie tego terminu organ nadzoru nie może już we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały (zarządzenia) organu gminy, a jedynie może zaskarżyć taki wadliwy, jego zdaniem, akt do sądu administracyjnego, zgodnie z art. 93 ust. 1 u.s.g. Realizując tę kompetencję, organ nadzoru nie jest skrupowany jakimkolwiek terminem do wniesienia skargi (zob. np.: wyrok NSA z 15.07.2005 r., II OSK 320/05, ONSAiWSA 2006, nr 1, poz. 7; postanowienie NSA z 29.11.2005 r., I OSK 572/05 – dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>, dalej w skrócie "CBOSA").

3. W rozpoznawanej sprawie Wojewoda w ustawowym terminie 30 dni od dnia otrzymania Uchwały (tj. od 3 października 2017 r.) nie orzekł o jej nieważności, wobec czego władny był zaskarżyć Uchwałę później, w trybie art. 93 u.s.g.

4. Zgodnie z art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2188, z późn. zm.) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności administracji publicznej, przy czym kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Sądy administracyjne, kierując się wspomnianym kryterium legalności, dokonują oceny zgodności treści zaskarżonego aktu oraz procesu jego wydania z normami prawnymi – odpowiednio: ustrojowymi, proceduralnymi i materialnymi – przy czym ocena ta jest dokonywana według stanu prawnego obowiązującego w dniu wydania zaskarżonego aktu. W świetle art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2017 r. poz. 1369, z późn. zm.; w skrócie "p.p.s.a.") kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje m.in. orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego. Stosownie do art. 134 § 1 p.p.s.a. sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy, nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną w niej podstawą prawną. Oznacza to, że bierze pod

uwagę wszelkie naruszenia prawa, a także wszystkie przepisy, które powinny znaleźć zastosowanie w rozpoznawanej sprawie, niezależnie od żądań i wniosków podniesionych w skardze, w granicach sprawy, wyznaczonych przede wszystkim określonym w skardze przedmiotem zaskarżenia – który może obejmować całość albo tylko część określonego aktu (zob.: J.P. Tarno, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, Warszawa 2011, uw. 1 do art. 134; a także wyroki NSA: z 05.03.2008 r., I OSK 1799/07; z 09.04.2008 r., II GSK 22/08; z 27.10.2010 r., I OSK 73/10 – CBOSA), przy czym reguła ta odnosi się również do zaskarzania planów miejscowych (por. wyrok NSA z 05.06.2014 r., II OSK 117/13, CBOSA) – oraz rodzajem i treścią zaskarżonego aktu.

5. Przedmiotem tak rozumianej kontroli Sądu jest w niniejszej sprawie uchwała Rady Gminy i Miasta Raszków z dnia 26 września 2017 r. nr XXXII/249/2017 w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, która przez Wojewodę została zaskarżona w części. W tym miejscu należy zwrócić uwagę, że jakkolwiek Wojewoda literalnie zażądał stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały w zakresie § 9 pkt 4 i § 13 pkt 3 lit. a w zakresie wyrazów „przy czym granice działek powinny być położone pod kątem prostym w stosunku do przyległych ulic z tolerancją do 20%”, to z uzasadnienia złożonej skargi wynika, że organ nadzoru w istocie kwestionuje zaskarżoną uchwałę w znacznie szerszym zakresie. W uzasadnieniu skargi podniesiono szereg zarzutów wobec zaskarżonej uchwały. W tej sytuacji Sąd wywołany podniesionymi zarzutami, dokonał oceny zasadności skargi w kontekście wszystkich podniesionych w niej zarzutów.

6. Jak wynika z części wstępnej Uchwały, jej podstawę prawną stanowiły przepisy art. 18 ust. 2 pkt 5 u.s.g. oraz art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1073, z późn. zm.; w skrócie "u.p.z.p."). Uchwała została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego z dnia 2 października 2017 r. (poz. 6181) i weszła w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia (§ 55 Uchwały).

7. Nie ulega wątpliwości, że zaskarżona Uchwała, jako podjęta w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jest aktem prawa miejscowego – zostało to *expressis verbis* przesądzone przez ustawodawcę w art. 14 ust. 8 u.p.z.p. Tym samym bez wątpienia należy ona do kategorii aktów, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a., zaskarżalnych do sądu administracyjnego.

8. Mając wszystko to na uwadze Sąd uznał skargę Wojewody za dopuszczalną i przystąpił do jej merytorycznego rozpoznania, w granicach zaskarżenia oraz własnej kognicji.

9. Oceny, czy zaskarżony plan miejscowy jest obarczony wadą skutkującą stwierdzeniem jego nieważności przez sąd administracyjny na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., dokonuje się przez pryzmat przesłanek wynikających z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. W myśl tego przepisu (w brzmieniu obowiązującym od 18.11.2015 r.) istotne 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.

10. Pojęcie "trybu sporządzania planu miejscowego" (zwanego też potocznie "procedurą planistyczną") – którego zachowanie stanowi przesłankę formalną zgodności m.p.z.p. z przepisami prawa – odnosi się do sekwencji czynności, jakie podejmuje organ w celu doprowadzenia do uchwalenia planu miejscowego, poczynwszy od uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu, a na jego uchwaleniu skończywszy.

11. Pojęcie "zasad sporządzania planu miejscowego" – których przestrzeganie stanowi przesłankę materialną zgodności m.p.z.p. z przepisami prawa – należy wiązać zaś z samym sporządzeniem (opracowaniem) aktu planistycznego, a więc z merytoryczną zawartością tego aktu (część tekstowa, graficzna, załączniki), zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej (por. wyroki NSA: z 25.05.2009 r., II OSK 1778/08; z 11.09.2008 r., II OSK 215/08 – CBOSA).

12. W okolicznościach badanej sprawy Wojewoda zażądał stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały – w części - odnosząc się zatem do sformułowanych w skardze zarzutów należy wskazać, że zasadnie w ocenie Sądu organ nadzoru zażądał stwierdzenia nieważności § 9 pkt 4 zaskarżonej uchwały, stosownie do treści, którego w strefie ochrony archeologicznej, wyznaczonej w gminnej ewidencji zabytków archeologicznych ustala się, że dla inwestycji naruszających grunt inwestor jest zobowiązany do uzgodnienia inwestycji z konserwatorem zabytków, który określi wymogi dotyczące ochrony zabytków archeologicznych. Należy zauważyć, że w myśl art.19 ust. 3 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. 2014, poz. 1446 –

aktualny w dacie podejmowania zaskarżonej uchwały, obecnie Dz. U. 2017, poz. 2187 – dalej jako u.o.z.) w planie, ustala się - w zależności od potrzeb - strefy ochrony konserwatorskiej obejmujące obszary, na których obowiązują określone ustaleniami planu ograniczenia, zakazy i nakazy, mające na celu ochronę znajdujących się na tym obszarze zabytków. Również zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo m.in. zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. Nie może budzić wątpliwości fakt, że nakładane na mocy powołanych przepisów nakazy i zakazy, a w konsekwencji wynikające z nich ograniczenia nie mogą być kształtowane przez organ planistyczny w sposób dowolny. Postanowienia te, jako ingerujące w sposób wykonywania prawa własności nieruchomości powinny być bezwzględnie zgodne z zasadą proporcjonalności. Należy zwrócić uwagę na brzmienie przepisu art. 6 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. stosownie do treści którego każdy ma prawo - w granicach określonych ustawą - do zagospodarowania terenu, do którego ma tytuł prawny, zgodnie z warunkami ustalonymi w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Dokonując zatem wyboru co do zakresu ingerencji w uprawnienia właścicielskie dysponentów terenów, które znalazły się w takiej strefie ochronnej, organ planistyczny powinien kierować się względem na jak najmniejszą uciążliwość nakładanych ograniczeń oraz ich – niezbędność - dla osiągnięcia zamierzonego celu w postaci ochrony zabytków. Na to wskazuje literalne brzmienie art. 19 ust. 3 u.o.z., a w szczególności użyte w nim sformułowanie: "w miarę potrzeby". O ile zatem ograniczenie prawa własności przez wzgląd na potrzebę ochrony zabytków jest prawnie dopuszczalne, o tyle zawsze powinno być ono - należycie uzasadnione - z wykazaniem braku innych, tj. mniej dokuczliwych dla właścicieli, środków realizacji tego interesu publicznego - zob. P. Antoniak, M. Cherka, F. M. Elżanowski, K.A. Wąsowski, Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz, Lex 2010, wyrok SN z dnia 18 listopada 1993 r. (III ARN 49/93, OSN 1994, nr 9, poz. 181). Przenosząc powyższe, na grunt badanej sprawy należy zauważyć, że rada gminy obowiązek uzgodnienia każdej inwestycji naruszając grunt z konserwatorem zabytków uzasadniła tym, że przepis § 9 pkt 4 ma na celu „zebranie w jednym paragrafie przepisów odrębnych i uświadomienie potencjalnego inwestora o konieczności uzgodnienia z konserwatorem zabytków, a co za tym idzie możliwości poniesienia kosztów badań archeologicznych, zgodnie z przepisami odrębnymi”. Jak wyjaśniono wskazany zapis odzwierciedla przepisy obowiązujące. Zdaniem organu w

ten sposób zrealizowano wymóg ochrony potencjalnych zabytków przez organ administracji publicznej, przewidziany w art. 4 ust. 1 u.o.z., w zakresie zadań mających na celu uwzględnienie zadań ochronnych w zgodności z art. 31 ust. 1a pkt 2. Argumentacja odpowiedzi na skargę, potwierdza wprost, że w istocie w okolicznościach badanej sprawy nie ziściły się żadne szczególne okoliczności, które uzasadniałyby potrzebę nałożenia wskazanego obowiązku na inwestorów każdej inwestycji naruszającej grunt, na objętym tą regulacją terenie. Zaskarżony przepis nie stanowi zatem realizacji art. 19 ust. 3 u.o.z. w którym zawarto upoważnienie dla rady gminy do nakładania – niezbędnych - dla osiągnięcia zamierzonego celu w postaci ochrony zabytków. Odnosząc się natomiast do drugiego wskazanego przez radę gminy celu, realizacji którego służyć miał § 9 pkt 4 zaskarżonej uchwały, tj. „zebranie w jednym paragrafie przepisów odrębnych”, podkreślić trzeba, że w § 135 w zw. z § 143 ZTP (tj. "Zasad techniki prawodawczej", stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej"; Dz. U. z 2016 r. poz. 283) wskazuje się, że organy samorządu terytorialnego – na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie – ustanawiają akty prawa miejscowego, a w akcie prawa miejscowego zamieszcza się przepisy prawne regulujące – wyłącznie - sprawy z zakresu przekazanego. Podobnie zakotwiczona w art. 94 Konstytucji jest dyrektywa wynikająca z § 137 w zw. z § 143 ZTP, w świetle której w akcie prawa miejscowego nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych (por. G. Wierczyński, Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz, Warszawa 2010, s. 633). W tej sytuacji § 9 pkt 4 zaskarżonej uchwały był niedopuszczalny, również z uwagi na fakt, że – jak przyznaje – rada gminy, jej intencją było „zebranie w jednym paragrafie przepisów odrębnych”. Zaskarżonym przepisem (§ 9 pkt 3 uchwały) dokonano nadto – nie znajdującej oparcia w przepisach prawa – modyfikacji ustawowych postanowień, poprzez odniesienie wskazanego obowiązku do każdej inwestycji naruszającej grunt w strefie ochrony archeologicznej. Tymczasem, w myśl § 115 (podobnie: § 134 pkt 1) w zw. z § 143 ZTP, w akcie prawa miejscowego zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym). Zgodzić należy się z radą gminy, że w myśl art. 7 pkt 4 u.o.z. formami ochrony zabytków są: ustalenia ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Nie ulega wątpliwości, że stosownie do treści art.

4 u.o.z. - ochrona zabytków polega - w szczególności, na podejmowaniu przez organy administracji publicznej działań mających na celu: zapewnienie warunków prawnych, organizacyjnych i finansowych umożliwiających trwałe zachowanie zabytków oraz ich zagospodarowanie i utrzymanie (pkt 1); zapobieganie zagrożeniom mogącym spowodować uszczerbek dla wartości zabytków (pkt 2); udaremnianie niszczenia i niewłaściwego korzystania z zabytków (pkt 3); przeciwdziałanie kradzieży, zaginięciu lub nielegalnemu wywozowi zabytków za granicę (pkt 4); kontrolę stanu zachowania i przeznaczenia zabytków (pkt 5); uwzględnianie zadań ochronnych w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz przy kształtowaniu środowiska (pkt 6). Jednocześnie w myśl art. 31 ust. 1a u.o.z., osoba fizyczna lub jednostka organizacyjna, która zamierza realizować: roboty ziemne lub dokonać zmiany charakteru dotychczasowej działalności na terenie, na którym znajdują się zabytki archeologiczne, co doprowadzić może do przekształcenia lub zniszczenia zabytku archeologicznego - jest obowiązana, pokryć koszty badań archeologicznych oraz ich dokumentacji, jeżeli przeprowadzenie tych badań jest niezbędne w celu ochrony tych zabytków. Należy jednak zauważyć, że jak trafnie podnosi Wojewoda, w myśl art. 39 ust. 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U. z 2017, poz. 1332 – daje jako: P.b.) w stosunku do obiektów budowlanych oraz obszarów niewpisanych do rejestru zabytków, a ujętych w gminnej ewidencji zabytków, pozwolenie na budowę lub rozbiórkę obiektu budowlanego wydaje organ administracji architektoniczno-budowlanej w uzgodnieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków. Należy zaakcentować fakt, że z woli samego ustawodawcy prace podjęte przy obiektach ujętych w gminnej ewidencji zabytków podlegają uzgodnieniom z wojewódzkim konserwatorem zabytków - na etapie wydania decyzji o pozwoleniu na budowę lub rozbiórkę obiektu budowlanego (art. 39 ust. 3 P.b.). Zastosowany zabieg legislacyjny powoduje, że restrykcje te nie mają zastosowania np. w przypadku prac niewymagających pozwolenia na budowę (por. A. Ginter, A. Michalak, Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz, WK 2016, Wyd/el.). W tej sytuacji, zasadnie w ocenie Sądu Wojewoda zażądał stwierdzenia nieważności § 9 ust. 4 zaskarżonej uchwały. Należy, bowiem zauważyć, że zaskarżonym zapisem nałożono obowiązek uzgodnienia każdej inwestycji naruszającej grunt z konserwatorem zabytków, podczas gdy żaden przepis prawa powszechnie obowiązującego nie uprawniał rady gminy do nakładania w drodze prawa miejscowego takiego obowiązku, w sytuacji gdy nie wskazano

konkretnych przyczyn uzasadniających sformułowanie takiego wymogu w analizowanym przypadku.

Ponownie zaakcentować trzeba fakt, że przepis art.19 ust. 3 u.o.z. stanowi, że w planie, ustala się - w zależności od potrzeb - strefy ochrony konserwatorskiej obejmujące obszary, na których obowiązują określone ustaleniami planu ograniczenia, zakazy i nakazy, mające na celu ochronę znajdujących się na tym obszarze zabytków. Z akt procedury planistycznej nie wynika, aby takie okoliczności w analizowanym przypadku faktycznie zaistniały. Nie definiuje ich również rada gminy. Odnieść się w tym miejscu trzeba również do podniesionej w odpowiedzi na skargę kwestii pozytywnego uzgodnienia Wielkopolskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków. Pomimo pozytywnego uzgodnienia projektu planu z właściwym organem, zaskarżony przepis, który nakłada obowiązek uzgodnienia każdej naruszającej grunt inwestycji, w strefie ochrony konserwatorskiej z konserwatorem zabytków – bez jakiegokolwiek uzasadnienia dla rozszerzenia ustawowego kręgu adresatów tego obowiązku – powoduje, że § 9 pkt 4 zaskarżonej uchwały pozostawał w oczywistej sprzeczności z art. 19 ust. 3 u.o.z. w zw. z art. 39 ust. 3 P.b., przez co naruszał ustawową zasadę tworzenia planu w rozumieniu art. 28 ust. 1 u.p.z.p. Natomiast odnosząc się argumentacji odpowiedzi na skargę zmierzającej w istocie do wykazania – nie niezgodności, ale – niejednoznaczności § 9 pkt 4 zaskarżonej uchwały, podkreślić należy, że Naczelny Sąd Administracyjny dopuszcza zasadność zakwestionowania niejednoznacznych zapisów planu miejscowego, pomimo pozytywnego ich uzgodnienia przez właściwy organ (por. wyrok NSA z dnia 27 września 2016 r. sygn. II OSK 3135/14, orzeczenia.nsa.gov.pl). Z tych też względów stwierdzono nieważność § 9 pkt 4 zaskarżonej uchwały.

13. Drugi zasadny – w ocenie Sądu – zarzut skargi dotyczył § 13 pkt 3 lit. c tiret trzecie zaskarżonej uchwały. Zgodzić należy się z Wojewodą, że w § 13 pkt. 3 lit. c tiret trzecie określono minimalną powierzchnię nowo wydzielonej działki dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i usług, podczas gdy na obszarze objętym planem nie ustalono przeznaczenia terenów „zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i usług”. Ponieważ na obszarze objętym planem wyznaczono tereny zabudowy jednorodzinnej (MN) oraz usług komercyjnych (U), zgodzić należy się z Wojewodą, że wskazany § 13 pkt 3 lit. c tiret trzecie, był niejednoznaczny i mógł rodzić trudności w prawidłowym stosowaniu przepisów zaskarżonej uchwały. Badając

zasadność wskazanego zarzutu, Sąd wziął pod uwagę, że akty prawa miejscowego muszą zawierać wypowiedzi dyrektywne wyznaczając adresatom pewien sposób zachowania się (por. D. Dąbek, Prawo miejscowe, Warszawa 2015, s. 66). Miejscowy plan jako akt prawa miejscowego, musi więc posiadać precyzyjnie jednoznaczne, możliwe do wyegzekwowania ustalenia wyrażone w formie zakazów, nakazów, dopuszczeń. Sąd stoi przy tym na stanowisku, że plan zagospodarowania przestrzennego jako akt prawa miejscowego powinien zawierać regulacje czytelne i niebudzące wątpliwości interpretacyjnych, bo jeżeli tego nie czyni, budząc wątpliwości zasadniczej natury - co do przeznaczenia terenu - to może stanowić zagrożenie dla standardów państwa prawa, powielając wątpliwości na etapie rozstrzygnięć indywidualnych (por. wyrok NSA z dnia 12 kwietnia 2017 r. sygn. II OSK 2106/15, wyrok NSA z dnia 10 czerwca 2009 r., sygn. akt II OSK 1854/08, orzeczenia.nsa.gov.pl). Podkreślenia przy tym wymaga ranga tych wątpliwości interpretacyjnych, bowiem wobec - braku - literalnego przeznaczenia w zaskarżonej uchwale terenów jako „zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i usług”, formułuje się w dalszej jej części wymogi dotyczące parametrów działek dla „zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i usług”. Aby więc uniknąć wątpliwości zasadniczej natury - co do przeznaczenia terenu – należało w ocenie Sądu, wskazany zapis również wyeliminować z obrotu prawnego.

14. Sąd nie podzielił jednak dalszych sformułowanych w skardze zarzutów. Odnosząc się do nich kolejno, należy wskazać, że nie podziela Sąd stanowiska Wojewody w kwestii wadliwości § 13 pkt 3 lit. a w zakresie wyrazów „przy czym granice działek powinny być położone pod kątem prostym w stosunku do przyległych ulic z tolerancją do 20%”. Argumentacja skargi w tym zakresie wywiedziona została z brzmienia art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. oraz § 4 pkt 8 rozporządzenia z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu mpzp (Dz.U. z 2003 nr 164, poz. 1587) zgodnie z którym przy zapisywaniu projektu tekstu planu miejscowego, ustalenia dotyczące szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości powinny zawierać określenie parametrów działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości, w szczególności minimalnych lub maksymalnych szerokości frontów działek, ich powierzchni oraz określenie kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego. Podkreślono, że w myśl art. 15 ust. 3 pkt 10 u.p.z.p. jedynym parametrem

dotyczącym podziału nieruchomości który można określić w zależności od potrzeb jest minimalna powierzchnia nowo wydzielonych działek budowlanych. Ustosunkowując się do tak sformułowanego zarzutu skargi należy wskazać, że kwestia (nie)dopuszczalności ustalania w m.p.z.p., w odniesieniu do działek nowo wydzielonych w ramach "zwykłej" procedury podziałowej (tj. nie w ramach procedury scalenia i podziału), parametrów innych niż minimalna powierzchnia działki była już przedmiotem analizy Naczelnego Sądu Administracyjnego w wyroku z dnia 05 czerwca 2012 r. sygn. II OSK 706/12, orzeczenia.nsa.gov.pl. Sąd w składzie rozpoznającym niniejszą sprawę odwoła się do stanowiska zaprezentowanego w powołanym wyroku NSA, oraz wyrokach Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 17 maja 2018 r. sygn. IV SA/Po 142/18, a także z dnia 01 lutego 2018 r. sygn. IV SA/Po 885/17, wywody w nich zawarte uznając za swoje. Jakkolwiek bowiem w orzecznictwie wojewódzkich sądów administracyjnych spotyka się poglądy zbieżne ze stanowiskiem Wojewody – oparte na literalnej wykładni art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. (i dotyczącego go § 4 pkt 8 rozporządzenia wykonawczego) oraz art. 15 ust. 3 pkt 10 u.p.z.p., to zarazem jednak można wskazać orzeczenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, w którym zajęto stanowisko zgoła przeciwne. Mianowicie w wyroku z 05 czerwca 2012 r., sygn. akt II OSK 706/12 NSA stwierdził, że nie zachodzi na tyle istotna różnica pomiędzy podziałem nieruchomości, o którym mowa w art. 92-99 ustawy o gospodarce nieruchomościami, a scalaniem i podziałem nieruchomości, o którym mowa w art. 101-108 tej ustawy, aby organy gminy nie mogły w taki sam sposób kształtować w planie miejscowym parametrów działek, które otrzymuje się w wyniku każdej z tych procedur. W kontekście badanej sprawy, należy zaakcentować fakt, że właśnie do „celu”, któremu służyć mają uchwalane przepisy prawa miejscowego odwołał się organ w odpowiedzi na skargę wskazując, że zapis dotyczący położenia działek w stosunku do istniejących dróg ma na celu uniknięcie powstania działek o granicach uniemożliwiających lokalizację prawidłowych zjazdów. Wobec powyższego zarzut wadliwości § 13 pkt 3 lit a zaskarżonej uchwały w zakresie wskazanych w skardze słów, Sąd uznał za nieuzasadniony.

15. Za niezasadne, w ocenie Sądu uznać należało również zarzuty dotyczące wadliwości §20-§27, a także §34-§36 oraz §41-§43 zaskarżonej uchwały. Ustosunkowując się do tych zarzutów należy podkreślić, że Wojewoda literalnie nie

zażądał stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały w zakresie wskazanych powyżej przepisów, a zawartych w uzasadnieniu skargi wywodów co do „wątpliwości” jakie budzą wskazane przepisy nie poparł zarzutem naruszenia konkretnych przepisów prawa. Ustalając zatem intencje Skarżącego w świetle argumentacji przedstawionej w skardze należy wskazać, że w odniesieniu do terenów (MN) – zabudowy jednorodzinnej – jako przeznaczenie uzupełniające ustalono nieuciążliwe funkcje działalności gospodarczej, dopuszczając realizację wolnostojących budynków usługowych i działalności gospodarczej. Jednocześnie w § 11 pkt 3 lit. c zaskarżonej uchwały ustalono maksymalny wskaźnik powierzchni zabudowy dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolem: MN–50% powierzchni działki budowlanej. Z kolei w §34-§36 zaskarżonej uchwały, w odniesieniu do terenów usług komercyjnych (1U, 2U, 3U) ustalono przeznaczenie uzupełniające nieuciążliwe funkcje działalności gospodarczej; magazyny i hurtownie do 2000m² powierzchni zabudowy, budynki gospodarcze i garażowe, dojazdy, ciągi pieszo -jezdne, miejsca postojowe, obiekty i urządzenia infrastruktury technicznej obsługujące funkcje podstawowe, urządzenia terenowe i obiekty małej architektury, kameralne urządzenia sportowo-rekreacyjne, zieleń. Jednocześnie w § 11 pkt 3 lit. e zaskarżonej uchwały ustala się maksymalny wskaźnik powierzchni zabudowy dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami: U –60% powierzchni działki budowlanej. Natomiast w § 41, § 42 i § 43 na terenach oznaczonych symbolem P dopuszcza się realizację budynków różnych funkcji jako budynki wolnostojące, przy czym §11 pkt 3 lit. g zaskarżonej uchwały ustala się maksymalny wskaźnik powierzchni zabudowy dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami: P –80% powierzchni działki budowlanej. Powyższe uregulowania, jak można wnioskować na podstawie uzasadnienia skargi, budzą wątpliwości Wojewody z dwóch powodów. Po pierwsze – wskazane uregulowania budzą wątpliwości Wojewody z uwagi na brzmienie § 4 ust. 4 zaskarżonej uchwały, który stanowi, że przez przeznaczenie uzupełniające należy rozumieć wskazaną funkcję dla danego terenu, określonego symbolem, której udział w zagospodarowaniu wynosi nie więcej niż 40% powierzchni zabudowy działki budowlanej. Jak wskazuje się bowiem w skardze, w obliczu tak brzmiącej definicji przeznaczenia uzupełniającego, możliwe jest realizowanie na poszczególnych działkach wyłącznie funkcji uzupełniającej, z całkowitym pominięciem funkcji podstawowej, co prowadzi do sytuacji niepewności. W ocenie Sądu, z tą argumentacją nie można się zgodzić. Stanowisko skargi oparte

zostało na literalnym brzmieniu przepisów §20-§27, a także § 34-§36 oraz §41-§43 zaskarżonej uchwały oraz jej § 4 ust. 4, z pominięciem § 4 ust. 3 zaskarżonej uchwały. Rada Gminy w § 4 ust. 3 zdefiniowała pojęcie przeznaczenia podstawowego, wskazując, że należy pod tym pojęciem rozumieć wskazaną funkcję dla danego terenu, określonego symbolem, której udział w zagospodarowaniu wynosi więcej niż 60% powierzchni zabudowy działki budowlanej. Funkcja podstawowa terenu została określona w sposób jednoznaczny. Przeznaczenie uzupełniające również. Brzmienie powołanych do życia przez Radę Gminy i Miasta Raszków przepisów nie rodzi, w ocenie Sądu wątpliwości interpretacyjnych co do tego jakie faktycznie jest przeznaczenie podstawowe terenów, ponieważ zostało to jasno określone w § 4 ust. 3 zaskarżonej uchwały. Dopełnienie tych ustaleń stanowią przepisy §20-§27, a także §34-§36 oraz §41-§43 zaskarżonej uchwały oraz § 4 ust. 4 zaskarżonej uchwały, ustalając jaka i na jakich warunkach, w odniesieniu do poszczególnych obszarów dopuszczona została funkcja uzupełniająca. Zastrzeżeń nie rodzą również postanowienia § 11 pkt 3 lit. c, e i g, które stanowią przepisy szczególne w odniesieniu do obszarów – odpowiednio: zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, usług komercyjnych oraz obiektów produkcyjnych. Przepisy zaskarżonej uchwały interpretowane przy użyciu dyrektyw literalnych, celowościowych i systemowych, w ocenie Sądu, wykluczają wątpliwości, które wyrażono w skardze.

Odnosząc się natomiast do drugiej kwestii, tj. dopuszczenia na obszarze MN realizacji budynków usługowych przy przyjęciu jako uzupełniającego przeznaczenia nieuciążliwej działalności gospodarczej, należy wskazać, że również w tym zakresie Sąd nie podziela zastrzeżeń strony skarżącej. Jak można wnioskować na podstawie krótkiej uwagi, dotyczącej § 20-§27 zaskarżonej uchwały, zastrzeżenia Skarżącego budzi fakt posłużenia się terminem budynków „usługowych”, przy jednoczesnym zastrzeżeniu, że dopuszcza się „nieuciążliwe funkcje działalności gospodarczej”. W ocenie Sądu, posłużenie się we wskazanych przepisach terminem „usługowych” stanowi superfluum. Nie może bowiem budzić wątpliwości, że skoro Rada Gminy i Miasta Raszków dopuściła na wskazanym terenie przeznaczenie uzupełniające - „nieuciążliwą funkcję działalności gospodarczej”, to dopuściła tym samym funkcje usługową. Podkreślić należy, że w dacie podejmowania zaskarżonej uchwały obowiązywała ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. z 2016, poz. 1829), która stanowiła, że działalnością gospodarczą jest

zarobkowa działalność wytwórcza, budowlana, handlowa, usługowa oraz poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie kopalin ze złóż, a także działalność zawodowa, wykonywana w sposób zorganizowany i ciągły (art. 2). Również w obowiązującej od dnia 30 kwietnia 2018 r. ustawie Prawo Przedsiębiorców (Dz.U. 2018, poz. 646) , która zastąpiła dotychczas obowiązującą ustawę o swobodzie działalności gospodarczej, ustawodawca w art. 3 postanowił, że: "działalnością gospodarczą jest zorganizowana działalność zarobkowa, wykonywana we własnym imieniu i w sposób ciągły". W porównaniu z legalną definicją "działalności gospodarczej" zawartą w art. 2 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej definicja z ustawy - Prawo przedsiębiorców nie zawiera już wskazania rodzajów działalności gospodarczej (tzn. działalność wytwórcza, budowlana, handlowa, usługowa, poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie kopalin ze złóż, a także działalność zawodowa), gdyż – jak wyjaśniono w uzasadnieniu projektu ustawy - tego rodzaju wyliczenie i tak nie stanowi żadnego praktycznego ograniczenia (delimitacji) przy kwalifikowaniu określonych przejawów aktywności do kategorii działalności gospodarczej (por. Projekt ustawy sejmiku RP VIII Kadencji, druk 2051). W art. 6 ust. 2 Prawa Przedsiębiorców zawarto jednak postanowienia, że do działalności gospodarczej polegającej na świadczeniu usług stosuje się odpowiednio przepisy art. 7-11 i rozdziału 6 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. o zasadach uczestnictwa przedsiębiorców zagranicznych i innych osób zagranicznych w obrocie gospodarczym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. poz. 649). Również TFUE wśród różnych rodzajów działalności gospodarczej, wymienia usługi (art. 57 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz.U. z 2004, nr 90, poz. 864/2). Nie ulega zatem wątpliwości, że również po zmianie przepisów usługi są traktowane przez ustawodawcę jako jeden z rodzajów działalności gospodarczej. Z tego też względu nie budzi wątpliwości Sądu, że usługi, o których mowa w § 20-§ 27 zaskarżonej uchwały mogą mieć wyłącznie charakter nieuciążliwy, co wynika z jednoznacznego wskazania, że jako przeznaczenie uzupełniające dopuszcza się „nieuciążliwe funkcje działalności gospodarczej”. Oznacza to, że stanowiące jeden z rodzajów działalności gospodarczej usługi realizowane na tym terenie, jak i służące im budynki, również mogą dotyczyć wyłącznie działalności nieuciążliwej.

16. W uzasadnieniu skargi zakwestionowano również § 11 pkt 6 lit. d zaskarżonej uchwały, który stanowi, że na terenach oznaczonych na rysunku planu

symbolami MC, ze względu na specyfikę zabudowy dopuszcza się lokalizację nowej zabudowy w linii rozgraniczającej drogę, zgodnie z przepisami odrębnymi. W ocenie Sądu, zaskarżony przepis nie narusza prawa i to w stopniu, który nakazywałby usunięcie go z obrotu prawnego. Należało, bowiem wziąć pod uwagę uwarunkowania, konkretnego, badanego aktu, i fakt, że zakwestionowane postanowienia dotyczą zabudowy śródmiejskiej, jak również brzmienie przepisu art. 43 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. 2017, poz. 2222). Powołany przepis stanowi, że obiekty budowlane przy drogach powinny być usytuowane w określonej w ust. 1 tego przepisu odległości od zewnętrznej krawędzi jezdni. Jednocześnie jednak w szczególnie uzasadnionych przypadkach dopuszcza usytuowanie obiektu budowlanego przy drodze, w odległości mniejszej niż określona w ust. 1 - jednak za zgodą zarządcy drogi, wydaną przed uzyskaniem przez inwestora obiektu pozwolenia na budowę lub zgłoszeniem budowy albo wykonywania robót budowlanych. W obliczu uwarunkowań wskazanego terenu oraz treści przywołanych przepisów, w ocenie Sądu, zakwestionowany w skardze § 11 pkt 6 lit. d zaskarżonej uchwały nie narusza prawa.

17. Nie podziela Sąd również stanowiska skargi, co do tego, że sformułowanie w § 4 pkt 10 zaskarżonej uchwały, definicji drobnego rzemiosła i brak posłużenia się nią w treści tego aktu – w uwarunkowaniach zaskarżonej uchwały – stanowił naruszenie prawa, które skutkować musiałyby stwierdzeniem jego nieważności. Podkreślić trzeba, że Sąd badając legalność uchwały musi zawsze brać pod uwagę konkretne uwarunkowania mające wpływ na ocenę danego aktu. W analizowanym przypadku nie stwierdzono aby okolicznościach badanej sprawy doszło do tak istotnego naruszenia prawa.

Mając powyższe na uwadze, Sąd stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w części określonej w pkt 1 sentencji wyroku, zaś w pozostałym zakresie – skargę oddalił (pkt 2 sentencji wyroku).

O kosztach postępowania (pkt 3 sentencji wyroku) Sąd orzekł na podstawie art. 200 i art. 205 § 2 p.p.s.a., uwzględniając wynagrodzenie pełnomocnika Skarżącego ustalone zgodnie z § 15 ust. 1 w zw. z § 14 ust. 1 pkt 1 lit. c rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz. U. z 2018 r. poz. 265, z późn. zm.), w wysokości 480 zł.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem
Teresa Zaporowska
st. sekretarz sądowy