



W Y R O K

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 14 września 2020 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie
w składzie następującym:

Przewodniczący	sędzia WSA Joanna Borkowska (spr.)
Sędziowie	sędzia WSA Katarzyna Gołat sędzia del. SO Aleksandra Westra
Protokolant	spec. Piotr Jędrasik

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 14 września 2020 r.
sprawy ze skargi **Wojewody Mazowieckiego**
na **uchwałę Rady Miasta Siedlce**
z dnia 31 marca 2017 r. nr XXXII/388/2017
w przedmiocie **miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego**

1. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały, w zakresie ustaleń:

§ 2 pkt 23; § 4 ust. 3 pkt 3; § 7 ust. 4 pkt 2; § 15 pkt 1 lit. e oraz f, w odniesieniu do gruntów leśnych, w ramach terenu oznaczonego symbolem 21ZL; § 15 pkt 6 lit. c oraz d, w odniesieniu do gruntów leśnych, w ramach terenu oznaczonego symbolem 21ZL; § 28 pkt 3 lit. b, w zakresie sformułowania: „(...) stanowiące maksymalnie 50% powierzchni użytkowej budynku,”; § 29 pkt 3 lit. b, w zakresie sformułowania: „(...) stanowiące maksymalnie 50% powierzchni użytkowej budynku,”; części tekstowej oraz graficznej, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 22ZD, 7MN/U, 8MN/U, 9MN/U 11MN/U, 12MN/U, 13MN/U, 14MN/U i 15MN/U; części tekstowej oraz graficznej, w odniesieniu do części terenów oznaczonych symbolami; 5MN, 6MN, 17MN(U) i 18MN(U) przeznaczonych pod zabudowę szeregową;

2. zasądza od Miasta Siedlce na rzecz Wojewody Mazowieckiego kwotę 480 (czterysta osiemdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.



Na oryginale właściwe podpisy

Za zgodności z oryginałem

Magdalena Domagała

Referent

UZASADNIENIE

Przedmiotem zaskarżenia w niniejszej sprawie jest uchwała Rady Miasta Siedlce z dnia 31 marca 2017 r. nr XXXII/388/2017 w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w rejonie ulic: Grabianowskiej i Zielnej w Siedlcach. (dalej: „Uchwała” lub „Plan Miejscowy”). Uchwała ta została zaskarżona w części przez Wojewodę Mazowieckiego (dalej: „skarżący” lub „Wojewoda”), który w skardze z dnia 23 maja 2017 r. podniósł, że stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 778 ze zm.), zwanej dalej: "u.p.z.p.", organ wykonawczy gminy sporządza plan miejscowy zgodnie z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem miejscowym. Tymczasem, zdaniem Wojewody, naruszenie przepisów odrębnych wynika z ustaleń zawartych w:

- § 22 pkt 3 lit. b tiret pierwsze uchwały, w brzmieniu: "Dla terenu zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i usług, oznaczonego symbolem 7MN/U ustala się: (...) 3) zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu: (...) b) forma zabudowy usługowej: - usługi w formie lokali wbudowanych w budynek mieszkalny, stanowiące maksymalnie 50% powierzchni użytkowej budynku,

- § 25 pkt 3 lit. b tiret pierwsze uchwały, w brzmieniu: "Dla terenu zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i usług, oznaczonego symbolem 11 MN/U ustala się: (...) 3) zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu: (...) b) forma zabudowy usługowej: - usługi w formie lokali wbudowanych w budynek mieszkalny, stanowiące maksymalnie 50% powierzchni użytkowej budynku, ";

- § 26 pkt 3 lit. b tiret pierwsze uchwały, w brzmieniu: "Dla terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i usług, oznaczonych symbolami: 12MN/U i 13MN/U ustala się: (...) 3) zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu: (...) b) forma zabudowy usługowej: - usługi w formie lokali wbudowanych w budynek mieszkalny, stanowiące maksymalnie 50% powierzchni użytkowej budynku, § 27 pkt 3 lit. 1) tiret pierwsze uchwały, w brzmieniu: "Dla terenów zabudowy mieszkaniowej jedno rodzinnej i usług, oznaczonych symbolami: 14MN/U i J5MN/U ustala się: (...) 3) zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu: (...) b) forma zabudowy usługowej: - usługi w formie lokali wbudowanych w budynek mieszkalny, stanowiące maksymalnie 50% powierzchni użytkowej budynku, ";

- § 28 pkt 3 lit. b uchwały, w brzmieniu: "Dla terenu zabudowy mieszkaniowej

Sygn. akt IV SA/Wa 406/20

jednorodzinnej z dopuszczeniem usług, oznaczonego symbolem 16MN(U) ustala się: (...)
3) zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu: (...) b) forma zabudowy usługowej: usługi w formie lokali wbudowanych w budynek mieszkalny, stanowiące maksymalnie 50% powierzchni użytkowej budynku,

- § 29 pkt 3 lit b uchwały, w brzmieniu: "Dla terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej z dopuszczeniem usług, oznaczonych symbolami: 17MN(U) i 1SMN(U) ustala się: (...) 3) zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu: (...) b) forma zabudowy usługowej: usługi w formie lokali wbudowanych w budynek mieszkalny, stanowiące maksymalnie 50% powierzchni użytkowej budynku,

Z przytoczonych powyżej ustaleń uchwały wynika, że na terenach oznaczonych symbolami: 7MN/U, 11 MN/U, 12MN/U, 13MN/U, 14MN/U, 15MN/U, 16MN(U), 17MN(U) i 18MN(U) usługi mogą być lokalizowane m.in. w formie lokali wbudowanych w budynki mieszkalne, stanowiąc maksymalnie 50 % powierzchni użytkowej tych budynków.

Zdaniem Wojewody postanowienia uchwały w powyższym zakresie stanowią niedozwoloną, z punktu widzenia obowiązującego porządku prawnego, modyfikację przepisu art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane oraz wykraczają poza przyznaną radzie gminy kompetencję dotyczącą zakresu ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co przesądza o konieczności ich wyłączenia z obrotu prawnego. Zdaniem organu nadzoru, nie można dopuścić do odmiennych regulacji w planie miejscowym, niż wynika to z przepisów odrębnych. Powyższe ustalenia uchwały naruszają także dyspozycję art. 15 ust. 1 u.p.z.p., zobowiązującą do sporządzenia planu miejscowego zgodnie z przepisami odrębnymi, co stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego, a tym samym na mocy art. 28 ust. 1 u.p.z.p., skutkuje stwierdzeniem ich nieważności.

Za niedopuszczalne organ nadzoru uznał również definiowanie pojęcia wskaźnika powierzchni zabudowy, o którym mowa w ustaleniach § 2 pkt 23 uchwały, przez który należy rozumieć: "wartość ilorazu powierzchni wyznaczonej przez rzut pionowy wewnętrznych krawędzi budynków na powierzchnię działki budowlanej, do powierzchni tej działki budowlanej";

Wojewoda wskazał również, że w samej treści uchwały istnieją różne, wykluczające się ustalenia. Zdaniem organu nadzoru uchwała narusza również ustalenia Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Siedlce przyjętego uchwałą Nr XXXVI/658/2013 Rady Miasta Siedlce z dnia 29 listopada 2013 r., zwanego dalej: "Studium". W ocenie organu nadzoru, określenie innego przeznaczenia terenu, czy

Sygn. akt IV SA/Wa 406/20

też ustalenie innych wskaźników zagospodarowania terenu lub parametrów kształtowania zabudowy (tzw. parametrów urbanistycznych), w planie miejscowym niż w studium, należy zakwalifikować, jako istotne naruszenie zasad sporządzenia planu miejscowego, co stanowi przesłankę do stwierdzenia jego nieważności w całości lub części.

Dokonując oceny prawnej podjętej uchwały organ nadzoru stwierdził także, iż Rada Miasta Siedlce dopuściła lokalizowanie nowych sieci i urządzeń infrastruktury technicznej na terenie istniejących lasów oznaczonych symbolem 21ZL.

Wojewoda stwierdził, że Rada Miasta Siedlce nie była uprawniona do ustalenia w planie innego przeznaczenia niż leśne, terenu obejmującego grunty leśne bez uzyskania wymaganej zgody, tym bardziej, że z przedłożonej dokumentacji prac planistycznych wynika, iż w odniesieniu do terenu 21ZL nie wystąpiono do właściwych organów o wyrażenie zgody na zmianę jego przeznaczenia na cele nieleśne. Brak uzyskania powyższej zgody narusza procedurę sporządzenia planu (art. 17 pkt 6 lit. c u.p.z.p.), co stanowi o istotnym naruszeniu trybu sporządzania planu miejscowego.

W odpowiedzi na skargę Prezydent Miasta Siedlce wniósł o jej oddalenie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 26 października 2017 r., sygn. akt IV SA/Wa 1630/17, w punkcie I sentencji stwierdził nieważność:

1) § 2 pkt 23 zaskarżonej uchwały;

2) § 21 pkt 3 lit. c tiret drugie zaskarżonej uchwały w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 5MN i 6MN, w zakresie dotyczącym określenia wskaźnika dla zabudowy szeregowej;

3) § 22 pkt 3 lit. b w zakresie sformułowania "stanowiące maksymalnie 50 % powierzchni użytkowej budynku" oraz § 22 pkt 3 lit. d zaskarżonej uchwały, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 7MN/U;

4) § 23 pkt 3 lit. d zaskarżonej uchwały w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 8 MN/U i 9 MN/U;

5) § 25 pkt 3 lit. b zaskarżonej uchwały w zakresie sformułowania: "stanowiące maksymalnie 50 % powierzchni użytkowej budynku" oraz § 25 pkt 3 lit. d zaskarżonej uchwały, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 11 MN/U;

6) § 26 pkt 3 lit. b zaskarżonej uchwały w zakresie sformułowania: "stanowiące maksymalnie 50 % powierzchni użytkowej budynku" oraz § 26 pkt 3 lit. d zaskarżonej uchwały, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolem 12 MN/U i 13 MN/U;

7) § 27 pkt 3 lit. b zaskarżonej uchwały w zakresie sformułowania: "stanowiące maksymalnie 50 % powierzchni użytkowej budynku" oraz § 27 pkt 3 lit. d zaskarżonej

Sygn. akt IV SA/Wa 406/20

uchwały, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolem 14 MN/U i 15 MN/U;

8) § 28 pkt 3 lit. b zaskarżonej uchwały w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 16 MN(U) w zakresie sformułowania: "stanowiące maksymalnie 50 % powierzchni użytkowej budynku";

9) § 29 pkt 3 lit. b zaskarżonej uchwały w zakresie sformułowania: "stanowiące maksymalnie 50 % powierzchni użytkowej budynku" oraz § 29 pkt 3 lit. d zaskarżonej uchwały w zakresie dotyczącym określenia wskaźnika dla zabudowy szeregowej, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolem 17 MN (U) i 18 MN (U);

10) § 33 pkt 3 lit. e zaskarżonej uchwały w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 22 ZD.

W punkcie II sentencji orzekł o oddaleniu skargi w pozostałej części, a w punkcie III. zasądził od Miasta Siedlce na rzecz Wojewody Mazowieckiego kwotę 480 zł tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Wskazany wyżej wyrok WSA w Warszawie został zaskarżony przez Wojewodę Mazowieckiego w zakresie pkt II sentencji tj. w części dotyczącej oddalenia skargi. Jako podstawę skargi kasacyjnej wskazano:

1. naruszenie następujących przepisów prawa materialnego:

a) art. 28 ust. 1 u.p.z.p., poprzez jego błędną wykładnię, a w konsekwencji niewłaściwe zastosowanie, prowadzące do uznania, że ustalenia planu miejscowego odnoszące się do terenów, o których mowa w pkt I ppkt 1, 2, 3, 4 i 5 oraz części terenów, o których mowa w pkt I ppkt 6 i 7 mogą pozostawać w obrocie prawnym;

b) art. 15 ust. 2 pkt 6 w związku z art. 28 ust. 1 ustawy o u.p.z.p., poprzez jego niewłaściwe zastosowanie, prowadzące do uznania, że nie stanowi istotnego naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego, uchwała w której brak jest obligatoryjnego maksymalnego wskaźnika intensywności zabudowy i minimalnego wskaźnika intensywności zabudowy w ramach terenów, bądź ich części, z przeznaczeniem pod zabudowę kubaturową, tj. z możliwością realizacji budynków;

c) art. 7 Konstytucji poprzez jego niewłaściwe zastosowanie;

d) art. 15 ust. 1, w związku z art. 14 ust. 1 i 2 u.p.z.p., poprzez niewłaściwe zastosowanie, i uznanie że ustalenia § 4 ust. 3 pkt 3 uchwały mogą wykraczać poza tereny objęte planem miejscowym, a więc poza obszar objęty planem miejscowym, a tym samym poza obszar planu określony w uchwale przystąpieniowej;

e) art. 4 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 10 i art. 15 ust. 3 pkt 4a u.p.z.p. poprzez ich niezastosowanie, co w konsekwencji prowadzi do uznania, że możliwe jest

Sygn. akt IV SA/Wa 406/20

rozmieszczenie inwestycji celu publicznego w granicach całego planu, bez ich jednoznacznego wyznaczenia, a także poza jego granicami, w związku z ustaleniami § 4 ust. 3 pkt 3 uchwały;

f) art. 112 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 2147 ze zm.), poprzez jego niezastosowanie;

g) art. 15 ust. 1, art. 17 pkt 6 lit. c i art. 28 ust. 1 u.p.z.p. w związku z art. 7 ust. 1 i ust. 2 pkt 2 i 5 ustawy z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1161) oraz art. 3 ustawy z 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2017 r. poz. 788 ze zm.) poprzez ich błędną wykładnię i w konsekwencji niewłaściwe zastosowanie;

h) art. 28 ust. 1 w związku z art. 17 pkt 6 lit. c u.p.z.p. poprzez ich błędną wykładnię i w konsekwencji niewłaściwe zastosowanie prowadzące do uznania, iż zarzut w tym zakresie należy kwalifikować jako naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego zamiast prawidłowego zastosowania przepisów dotyczącego istotnego naruszenia trybu sporządzania planu miejscowego;

2. naruszenie przepisów postępowania, mającego istotny wpływ na treść wydanego orzeczenia, poprzez:

a) wadliwe wykonywanie funkcji kontrolnej, w tym art. 134 § 1 P.p.s.a. w związku z art. 28 ust. 1 i art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. poprzez niezbadanie w pełnym zakresie pozostałych ustaleń uchwały, które w związku ze stwierdzeniem nieważności obligatoryjnego, minimalnego i maksymalnego wskaźnika intensywności zabudowy, co skutkować winno stwierdzeniem nieważności części tekstowej oraz graficznej, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 7MN/U, 8MN/U, 9MN/U, 11MN/U, 12MN/U, 13MN/U, 14MN/U i 15MN/U, a także części tekstowej oraz graficznej, w odniesieniu do części terenów oznaczonych symbolami: 5MN, 6MN, 17MN(U) i 18MN(U) przeznaczonych pod zabudowę szeregową;

b) naruszenie art. 141 § 4 P.p.s.a, w kontekście art. 28 ust. 1 u.p.z.p. w związku z całkowitym brakiem wyjaśnienia przesłanek, którymi kierował się Sąd I instancji oddalając wnioski organu nadzoru o stwierdzenie nieważności części tekstowej oraz graficznej uchwały, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 7MN/U, 8MN/U, 9MN/U, 11 MN/U, 12MN/U, 13MN/U, 14MN/U i 15MN/U, a także części tekstowej oraz graficznej, w odniesieniu do części terenów oznaczonych symbolami: 5MN, 6MN, 17MN(U) i 18MN(U) przeznaczonych pod zabudowę szeregową; z uzasadnienia wyroku nie wynika zatem możliwość odtworzenia rozumowania Sądu co do możliwości pozostawienia pozostałych

ustaleń planistycznych bez określenia jakiegokolwiek wskaźnika intensywności zabudowy; brak jakiegokolwiek uzasadnienia merytorycznego w kontekście dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 6 i art. 28 ust. 1 u.p.z.p. oznacza, iż istnieje bezpośredni związek przyczynowy pomiędzy brakiem uzasadnienia wyroku a treścią inkryminowanego wyroku;

c) wadliwe wykonywanie funkcji kontrolnej, w tym art. 134 § 1 P.p.s.a. poprzez niezbadanie w pełnym zakresie ustaleń uchwały, w kontekście zarzutów dotyczących oddalenia skargi w zakresie ustaleń o których mowa w pkt I ppkt 8, 9 i 10;

Wskazując na powyższe, skarżący kasacyjnie wniósł o:

1. rozpoznanie skargi kasacyjnej na rozprawie.

2. uchylenie zaskarżonego wyroku w części dotyczącej pkt II sentencji, rozpoznanie skargi oraz o stwierdzenie nieważności uchwały, na zasadzie określonej w art. 188 P.p.s.a., w zakresie:

a) części tekstowej oraz graficznej uchwały w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 7MN/U, z wyłączeniem § 22 pkt 3 lit. b w zakresie sformułowania "stanowiące maksymalnie 50 % powierzchni użytkowej budynku" oraz § 22 pkt 3 lit. d zaskarżonej uchwały;

b) części tekstowej oraz graficznej uchwały w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami 8MN/U i 9MN/U, z wyłączeniem § 23 pkt 3 lit. d zaskarżonej uchwały;

c) części tekstowej oraz graficznej uchwały w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 11MN/U, z wyłączeniem § 25 pkt 3 lit. b zaskarżonej uchwały w zakresie sformułowania "stanowiące maksymalnie 50 % powierzchni użytkowej budynku" oraz § 25 pkt 3 lit. d zaskarżonej uchwały;

d) części tekstowej oraz graficznej uchwały w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami 12MN/U i 13MN/U, z wyłączeniem § 26 pkt 3 lit. b zaskarżonej uchwały w zakresie sformułowania "stanowiące maksymalnie 50% powierzchni użytkowej budynku" oraz § 26 pkt 3 lit. d zaskarżonej uchwały;

e) części tekstowej oraz graficznej uchwały w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami 14MN/U i 15MN/U, z wyłączeniem § 27 pkt 3 lit. b zaskarżonej uchwały w zakresie sformułowania "stanowiące maksymalnie 50% powierzchni użytkowej budynku" oraz § 27 pkt 3 lit. d zaskarżonej uchwały;

f) części tekstowej oraz graficznej uchwały w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami 5MN i 6MN przeznaczonych pod zabudowę szeregową, z wyłączeniem § 21 pkt 3 lit. c tret drugie zaskarżonej uchwały;

g) części tekstowej oraz graficznej uchwały w odniesieniu do terenów oznaczonych

Sygn. akt IV SA/Wa 406/20

symbolami 17MN(U) i 18MN(U) przeznaczonych pod zabudowę szeregową, z wyłączeniem § 29 pkt 3 lit. b zaskarżonej uchwały w zakresie sformułowania "stanowiące maksymalnie 50% powierzchni użytkowej budynku" oraz § 29 pkt 3 lit. d zaskarżonej uchwały w zakresie dotyczącym określenia wskaźnika dla zabudowy szeregowej;

h) § 4 ust. 3 pkt 3 uchwały;

i) § 15 pkt 1 lit. e oraz f uchwały, w odniesieniu do gruntów leśnych, w ramach terenu oznaczonego symbolem 21ZL;

j) § 15 pkt 6 lit. c oraz d uchwały, w odniesieniu do gruntów leśnych, w ramach terenu oznaczonego symbolem 21ZL.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną Rada Miasta Siedlce wniosła o jej oddalenie

Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z 10 grudnia 2019r. sygn. akt II OSK 242/18 (dalej również: „wyrok w sprawie II OSK 242/18”) uchylił zaskarżony wyrok WSA w Warszawie i przekazał sprawę temu Sądowi do ponownego rozpoznania. W uzasadnieniu tego wyroku NSA wskazał, że skarga kasacyjna jest zasadna.

W ocenie NSA trafnie w skardze kasacyjnej podnosi się, zarzut naruszenia:

- art. 15 ust. 2 pkt 6 w zw. z art. 28 ust. 1 u.p.z.p.

- art. 28 ust. 1, w związku z art. 17 pkt 6 lit. c u.p.z.p.

- art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p., § 4 pkt 9 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz przytoczonych powyżej przepisów, art. 4 ust. 1 i art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. oraz § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

W związku z niewłaściwą kontrolą legalności zaskarżonej uchwały w przedmiocie planu miejscowego przez Sąd pierwszej instancji, Naczelny Sąd Administracyjny uchylił zaskarżony wyrok i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył, co następuje:

W pierwszej kolejności należy przypomnieć, że sprawa niniejsza jest rozpoznawana w wyniku uchylenia poprzedniego wyroku przez Naczelny Sąd Administracyjny. Zgodnie z art. 190 zd. 1 p.p.s.a., sąd, któremu sprawa została przekazana, związany jest wykładnią prawa dokonaną w tej sprawie przez Naczelny Sąd Administracyjny. W orzecznictwie przyjmuje się, że przez ocenę prawną, o której mowa w tym przepisie, należy rozumieć osąd odnośnie do prawnej wartości sprawy, a ocena prawna może dotyczyć stanu

Sygn. akt IV SA/Wa 406/20

faktycznego, wykładni przepisów prawa, tak materialnego, jak i procesowego, prawidłowości korzystania z uznania administracyjnego, jak też kwestii zastosowania określonego przepisu prawa, jako podstawy do wydania takiej, a nie innej decyzji (por. np. wyrok NSA z 21 stycznia 2015 r., I GSK 1498/13, CBOSA). W orzecznictwie jest również utrwalony pogląd, że przy ponownym rozpoznaniu sprawy wojewódzki sąd administracyjny nie może stosować postanowień art. 134 § 1 i art. 135 p.p.s.a. bez uwzględnienia brzmienia przepisów art. 168 § 3, art. 183 § 1 oraz art. 190 p.p.s.a. (por. np. wyrok NSA z 20 listopada 2014 r., I OSK 2214/14 oraz cyt. tam wyrok NSA z 20 września 2006 r., II OSK 1117/05, CBOSA). Należy z całą mocą podkreślić, że wojewódzki sąd administracyjny rozpoznając sprawę nie może pominąć wykładni prawa dokonanej w wyroku Sądu drugiej instancji, nie jest również uprawniony do podejmowania próby jej podważania i kontestowania (por. np. wyrok NSA z dnia 15 czerwca 2016 r., II GSK 38/15, CBOSA). W ocenie Sądu rozpoznającego niniejszą sprawę, z art. 190 p.p.s.a. (interpretowanego z uwzględnieniem zasady zaufania oraz pewności prawa – art. 2 Konstytucji RP) wynika dla sądu I instancji w szczególności obowiązek ponownego rozstrzygnięcia sprawy w kwestiach, które nie zostały przesądzone wprost w wyroku NSA, w taki sposób, aby wyrok WSA nie godził również pośrednio w oceny prawne sformułowane przez Naczelny Sąd Administracyjny. Reasumując, *ratio legis* art. 190 p.p.s.a. sprowadza się do przyspieszenia postępowania sądownoadministracyjnego, poprzez uznanie, że pomimo uchylecia orzeczenia i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania, pewne kwestie sporne zostały już ostatecznie przesądzone. Powoduje to w konsekwencji zawężenie granic ponownego rozpoznania sprawy (por. np. wyrok NSA z 2 grudnia 2014 r., I FSK 1448/13, CBOSA).

Przechodząc do oceny zaskarżonej uchwały, podjętej na podstawie art 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 i art. 29 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2016 r. poz. 778 z późn. zm.), zwanej dalej "ustawą o p.z.p. w związku z art. 12 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz. U. z 2015 r. poz. 774 z późn. zm.), należało uznać zarzuty skargi za uzasadnione.

Szczegółowe zasady oraz tryb podejmowania uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zawarte zostały w u.p.z.p. Regulacje te bezwzględnie wiążą radę gminy w stanowieniu prawa miejscowego a konsekwencje ich niedotrzymania, określił sam ustawodawca w art. 28 u.p.z.p. Z mocy przywołanego

Sygn. akt IV SA/Wa 406/20

przepisu, naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Przepis ten modyfikuje przesłanki stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w stosunku do generalnej reguły wprowadzonej w ustawie o samorządzie gminnym. Z treści przepisu art. 28 ust. 1 u.p.z.p. wynika, że przewiduje on trzy rodzaje wad planu miejscowego (jak też studium) powodujących jego nieważność, tj.: istotne naruszenie zasad sporządzania planu, istotne naruszenie trybu (procedur) jego sporządzania oraz naruszenie właściwości organów uczestniczących w procesie jego sporządzania. Tryb sporządzania planu odnosi się do sekwencji czynności, jakie podejmuje organ w celu doprowadzenia do uchwalenia planu miejscowego poczynwszy od uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu, a skończywszy na uchwaleniu planu. Zaniechanie którejś z czynności może stanowić istotne naruszenie trybu, skutkujące nieważnością uchwały w całości lub części. Natomiast pojęcie zasad sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego należy wiązać ze sporządzeniem aktu planistycznego, a więc merytoryczną zawartością aktu planistycznego (część testowa, graficzna i załączniki), zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej. Trafny jest zarzut naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 6 w zw. z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. Zgodnie z dyspozycją art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p., w brzmieniu: "W planie miejscowym określa się obowiązkowo: (...) 6) zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalna i minimalna intensywność zabudowy, jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów". Niewątpliwie unormowania w w tej materii zaliczone zostały, przez ustawodawcę, do obligatoryjnych ustaleń planu miejscowego.

Stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., organ wykonawczy gminy sporządza plan miejscowy zgodnie z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem miejscowym, zatem miał rację skarżący wskazując na uchybienia zawarte w:

- § 22 pkt 3 lit. b tiret pierwsze uchwały, w brzmieniu: "Dla terenu zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i usług, oznaczonego symbolem 7MN/U ustala się: (...) 3) zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu: (...) b) forma

Sygn. akt IV SA/Wa 406/20

zabudowy usługowej: - usługi w formie lokali wbudowanych w budynek mieszkalny, stanowiące maksymalnie 50% powierzchni użytkowej budynku,

- § 25 pkt 3 lit. b tiret pierwsze uchwały, w brzmieniu: "Dla terenu zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i usług, oznaczonego symbolem 11 MN/U ustala się: (...) 3) zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu: (...) b) forma zabudowy usługowej: - usługi w formie lokali wbudowanych w budynek mieszkalny, stanowiące maksymalnie 50% powierzchni użytkowej budynku, ";

- § 26 pkt 3 lit. b tiret pierwsze uchwały, w brzmieniu: "Dla terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i usług, oznaczonych symbolami: 12MN/U i 13MN/U ustala się: (...) 3) zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu: (...) b) forma zabudowy usługowej: - usługi w formie lokali wbudowanych w budynek mieszkalny, stanowiące maksymalnie 50% powierzchni użytkowej budynku, § 27 pkt 3 lit. 1) tiret pierwsze uchwały, w brzmieniu: "Dla terenów zabudowy mieszkaniowej jedno rodzinnej i usług, oznaczonych symbolami: 14MN/U i 15MN/U ustala się: (...) 3) zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu: (...) b) forma zabudowy usługowej: - usługi w formie lokali wbudowanych w budynek mieszkalny, stanowiące maksymalnie 50% powierzchni użytkowej budynku, ";

- § 28 pkt 3 lit. b uchwały, w brzmieniu: " Dla terenu zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej z dopuszczeniem usług, oznaczonego symbolem 16MN(U) ustala się: (...) 3) zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu: (...) b) forma zabudowy usługowej: usługi w formie lokali wbudowanych w budynek mieszkalny, stanowiące maksymalnie 50% powierzchni użytkowej budynku,

- § 29 pkt 3 lit b uchwały, w brzmieniu: "Dla terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej z dopuszczeniem usług, oznaczonych symbolami: 17MN(U) i 18MN(U) ustala się: (...) 3) zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu: (...) b) forma zabudowy usługowej: usługi w formie lokali wbudowanych w budynek mieszkalny. stanowiące maksymalnie 50% powierzchni użytkowej budynku,

Z przytoczonych powyżej ustaleń uchwały wynika, że na terenach oznaczonych symbolami: 7MN/U, 11 MN/U, 12MN/U, 13MN/U, 14MN/U, 15MN/U, 16MN(U), 17MN(U) i 18MN(U) usługi mogą być lokalizowane m.in. w formie lokali wbudowanych w budynki mieszkalne, stanowiąc maksymalnie 50 % powierzchni użytkowej tych budynków. Tymczasem stosownie do dyspozycji art. 3 pkt 2a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2016 r. poz. 290 z późn. zm.), poprzez budynek mieszkalny jednorodzinny", należy rozumieć: "budynek wolno stojący albo budynek w zabudowie

Sygn. akt IV SA/Wa 406/20

bliźniaczej, szeregowej lub grupowej, służący zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, stanowiący konstrukcyjnie samodzielną całość, w którym dopuszcza się wydzielenie nie więcej niż dwóch lokali mieszkalnych albo jednego lokalu mieszkalnego i lokalu użytkowego o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej 30% powierzchni całkowitej budynku ". Przepis art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane jednoznacznie stanowi, iż powierzchnię lokalu użytkowego (usługowego) wbudowanego w budynek mieszkalny jednorodzinny określa się, jako jego powierzchnię całkowitą, a jej wielkość ustala się wyłącznie w odniesieniu do powierzchni całkowitej tego budynku, nie zaś w odniesieniu do powierzchni użytkowej tego budynku, jak ustalono w uchwale. Ustalenia uchwały w powyższym zakresie stanowią zatem niedozwoloną, z punktu widzenia obowiązującego porządku prawnego, modyfikację przepisu art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane oraz wykraczają poza przyznaną radzie gminy kompetencję dotyczącą zakresu ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co przesądza o konieczności ich wyłączenia z obrotu prawnego. Powyższe ustalenia uchwały naruszają także dyspozycję art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., zobowiązującą do sporządzenia planu miejscowego zgodnie z przepisami odrębnymi, co stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego, a tym samym na mocy art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., i w konsekwencji skutkuje stwierdzeniem ich nieważności.

Za niedopuszczalne uznać również należało definiowanie pojęcia wskaźnika powierzchni zabudowy, o którym mowa w ustaleniach § 2 pkt 23 uchwały, przez który należy rozumieć "wartość ilorazu powierzchni wyznaczonej przez rzut pionowy wewnętrznych krawędzi budynków na powierzchnię działki budowlanej, do powierzchni tej działki budowlanej; ". Zgodnie z dyspozycją art. 15 ust 1 ustawy o p.z.p. sporządzany plan miejscowy ma być zgodny z przepisami odrębnymi. W niektórych przypadkach ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego mogą zawierać przepisy techniczno - budowlane, komplementarne w stosunku do przepisów zawartych w rozporządzeniach wykonawczych do ustawy Prawo budowlane. Stosownie do ustaleń art. 35 ust. 1 ustawy Prawo budowlane, przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę lub odrębnej decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego właściwy organ sprawdza m.in. zgodność projektu budowlanego z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a także zgodność projektu zagospodarowania działki lub terenu z przepisami, w tym techniczno-budowlanymi. Szczegółowy zakres i formę projektu budowlanego, który stanowić ma podstawę do oceny jego zgodności z ustaleniami planu miejscowego, stanowi rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki

Sygn. akt IV SA/Wa 406/20

Morskiej z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego (Dz. U. z 2012 r. poz. 462 z późn. zm.), wydane na podstawie art. 34 ust. 6 pkt 1 ustawy Prawo budowlane. Stosownie do wymogów ww. rozporządzenia zawartych w § 8 ust. 1, projekt zagospodarowania działki lub terenu powinien zawierać część opisową oraz część rysunkową sporządzoną na mapie do celów projektowych, przy czym stosownie do ustaleń § 8 ust. 2 pkt 4 i 9 ww. rozporządzenia, część opisowa, powinna określać zarówno zestawienie powierzchni poszczególnych części zagospodarowania działki lub terenu, takich jak: powierzchnia zabudowy projektowanych i istniejących obiektów budowlanych, powierzchnie dróg, parkingów, placów i chodników, powierzchnia zieleni lub powierzchnia biologicznie czynna oraz innych części terenu, niezbędnych do sprawdzenia zgodności z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zaś w przypadku budynków - powierzchnię zabudowy, o której mowa w pkt 4, określanej zgodnie z zasadami zawartymi w Polskiej Normie dotyczącej określania i obliczania wskaźników powierzchniowych i kubaturowych wymienionej w załączniku do rozporządzenia (PN-ISO 9836: 1997 Właściwości użytkowe w budownictwie - Określanie i obliczanie wskaźników powierzchniowych i kubaturowych). Zgodnie z PN-ISO 9836: 1997 przez powierzchnię zabudowy rozumie się powierzchnię terenu zajęta przez budynek w stanie wykończonym, przy czym powierzchnia ta jest wyznaczana przez rzut pionowy zewnętrznych krawędzi budynku. Ponadto do powierzchni zabudowy nie wlicza się powierzchni obiektów budowlanych ani ich części nie wystających ponad powierzchnie terenu; elementów drugorzędnych, np. schodów zewnętrznych, ramp zewnętrznych, daszków, markiz, występów dachowych, oświetlenia zewnętrznego; zajmowanej przez wydzielone obiektu pomocnicze - np. szklarnie, altany, szopy. Skoro zatem na mocy przywołanych przepisów ustawy Prawo budowlane oraz rozporządzenia wykonawczego, niezbędne jest sprawdzenie zgodności planowanego zamierzenia inwestycyjnego z podstawowymi wskaźnikami oraz parametrami, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., to definiowanie sposobu ich pomiaru w sposób odmienny od wskazanych powyżej przepisów, uznać należało za wychodzące poza zakres merytoryczny ustaleń planu miejscowego w związku z powyższym za naruszające prawo. Ponadto z samej ustawy o p.z.p. nie wynika by organy gminy uprawnione były do definiowania sposobu liczenia poszczególnych wskaźników, ale do określania ich parametrów (wskaźników).

Należało zgodzić się ze skarżącym, że w samej treści kontrolowanej uchwały istnieją różne, wykluczające się ustalenia. Zgodnie bowiem z:

- § 4 ust. 3 pkt 3 uchwały, w brzmieniu: "3) dopuszcza się realizację inwestycji celu

Sygn. akt IV SA/Wa 406/20

publicznego poza granicami, o których mowa w ust* 1, 2. podczas, gdy to w pkt 1 i 2 ust. 3 § 4 przedmiotowej uchwały "3. Ustała się, że do realizacji inwestycji celu publicznego przeznacza się: i) teren KDG sianowi granice terenu rozmieszczenia inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym; 2) tereny: KDL, KDD, K/ZP, E stanów i q granice terenów rozmieszczenia inwestycji celu publicznego o znaczeniu lokalnym; (...)";

- § 7 ust. 4 pkt 2 uchwały, sformułowano ustalenia, w brzmieniu: " 4. Wyznacza się powierzchnię wymagającą specjalnego opracowania posadzki, przeznaczoną głównie dla ruchu pieszego w ramach terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem JKP, dla którego: (...) 2) powierzchnia biologicznie czynna nie może przekraczać 10% powierzchni terenu z wyłączeniem zieleni w donicach i pojemnikach; podczas, gdy w § 1 ust. 5 pkt 5 uchwały Rada Miasta Siedlce określiła w sposób prawidłowy, iż: "5. W planie określa się: (...) 5) zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania, w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów; ponadto zgodnie z ustaleniami § 34 pkt 3 lit. c uchwały, dla terenu oznaczonego symbolem 1KP określono minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej na poziomie 2%.

Biorąc pod uwagę niekonsekwencję poczynionych ustaleń planistycznych, w celu osiągnięcia spójności wewnętrznej aktu prawnego niezbędnym było stwierdzenie nieważności: § 4 ust. 3 pkt 3 uchwały oraz § 7 ust. 4 pkt 2 uchwały.

Podjętą przedmiotową uchwałę naruszono także przepis art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 13 grudnia 2013 r. o rodzinnych ogrodach działkowych (Dz. U z 2014 r. poz. 40 z późn. zm.), poprzez ustalenia § 33 pkt 3 lit. e oraz i uchwały, w brzmieniu: "Dla terenu ogrodów działkowych, oznaczonego symbolem 22ZD ustala się: (...) 3) zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu: (...) e) wysokość zabudowy: maksymalnie 5,0 m, to jest / kondygnacja, (...) i) kształtowanie i pokrycie dachów - dachy płaskie lub o kącie nachylenia w zakresie 15 -30 zgodnie z ustaleniami § 9 ust. 3 pkt 3. Z przytoczonych powyżej ustaleń uchwały wynika, że na terenie ogrodów działkowych, oznaczonym symbolem 22ZD, zabudowa związana z funkcjonowaniem ogrodów działkowych, w szczególności altany, może być realizowana do 5 m zarówno przy dachach stromych, jak i dachach płaskich. Tymczasem stosownie do dyspozycji art. 13

Sygn. akt IV SA/Wa 406/20

ust. 1 ww. ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych " 1. Na terenie działki nie może znajdować się: 1) altana działkowa niespełniająca wymagań określonych w art. 2 pkt 9a; 2) obiekt gospodarczy o powierzchni zabudowy przekraczającej 35 m² oraz o wysokości przekraczającej 5 m przy dachach stromych i 4 m przy dachach płaskich. Ponadto zgodnie z art. 2 pkt 9a ww. ustawy "Ilekcrc w ustawie jest mowa o: (...) 9a) altanie działkowej - należy przez to rozumieć wolno stojący budynek rekreacyjno - wypoczynkowy lub inny obiekt budowlany spełniający taką funkcję, położony na terenie działki w rodzinnym ogrodzie działkowym, o powierzchni zabudowy do 35 m² oraz o wysokości do 5 m przy dachach stromych i do 4 m przy dachach płaskich, przy czym do powierzchni zabudowy nie wlicza się tarasu, werandy lub ganku, o ile ich łączna powierzchnia nie przekracza 12 m². Przepisy ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych jednoznacznie stanowią, iż na terenie rodzinnego ogrodu działkowego nie może znajdować się ani altana działkowa, ani obiekt gospodarczy o powierzchni przekraczającej 35 m² oraz o wysokości przekraczającej 5 m przy dachach stromych i 4 m przy dachach płaskich.

W tych okolicznościach niezbędnym było stwierdzenie nieważności części tekstowej oraz graficznej uchwały w odniesieniu do całego terenu 22ZD.

Analiza przedmiotowej uchwały prowadzi do stwierdzenia, że narusza ona ustalenia "Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Siedlce " przyjętego uchwałą Nr XXXVI/658/2013 Rady Miasta Siedlce z dnia 29 listopada 2013 r., zwanego dalej "Studium". Wiążący charakter studium wynika z przepisu art. 9 ust. 4 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: " Ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych", ale również z przepisu art. 15 ust. 1 zd. 1 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: " Wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem, wraz z uzasadnieniem. " oraz art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., w myśl którego plan miejscowy uchwała rada gminy po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium. Określone obszary gminy mogą być zatem przeznaczone w planie miejscowym pod zabudowę lub funkcję danego rodzaju, jeśli wcześniej w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, gmina wskaże te obszary, jako przewidziane pod taką zabudowę lub taką funkcję. Podobnie należy traktować ustalone w studium minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne. Ustalenia planu miejscowego są konsekwencją zapisów studium. W ramach uprawnień wynikających z władztwa planistycznego gmina może zmienić w planie miejscowym dotychczasowe przeznaczenie

Sygn. akt IV SA/Wa 406/20

określonych obszarów gminy, ale tylko w granicach zakreślonych ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Ustalone w studium minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne, również wiążą organy gminy przy sporządzaniu planu miejscowego, zaś zmiana tych parametrów może zostać dokonana jedynie poprzez zmianę ustaleń studium. Określenie innego przeznaczenia terenu, czy też ustalenie innych wskaźników zagospodarowania terenu lub parametrów kształtowania zabudowy (tzw. parametrów urbanistycznych) w planie miejscowym niż w studium, należy zakwalifikować, jako istotne naruszenie zasad sporządzenia planu miejscowego, co stanowi przesłankę do stwierdzenia jego nieważności w całości lub części (patrz: Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 12 lutego 2013r. sygn. akt II OSK 2460/12).

Analiza rysunku Studium, określającego kierunki zagospodarowania przestrzennego oraz tekstu Studium prowadzi do wniosku, iż wbrew opisanej powyżej zasadzie, ustalenia planu odnoszące się do terenów oznaczonych symbolami: 5MN, 6MN, 7MN/U, 8MN/U, 9MN/U, 11MN/U, 12MN/U, 13MN/U, 14MN/U, 15MN/U, 17MN(U) i 18MN(U), pozostają w sprzeczności z ustaleniami Studium w zakresie określonych w nim wskaźników i parametrów urbanistycznych. Zgodnie z ustaleniami Studium zawartymi w Części 2. pn. "Kierunki zagospodarowania przestrzennego Rozdział 2-01. pn. " Kierunki zmian struktury przestrzennej i przeznaczenia terenów miasta" (tekst Studium str. 116), w brzmieniu: "8. Żwirowa-Południowa: a) wysokość zabudowy: do 2 kondygnacji z trzecią ukrytą w poddaszu - max. 12 m dla zabudowy jednorodzinnej, do 5 kondygnacji -max, 18 m dla zabudowy wielorodzinnej, do 3 kondygnacji - max 15 m dla usług; b) intensywność zabudowy: 0,2-0,6 dla zabudowy jednorodzinnej, 0,4-0,8 dla zabudowy wielorodzinnej, min. 0,5 dla usług. ". Tymczasem, zgodnie z:

- § 21 pkt 3 lit. c tiret drugie uchwały, w brzmieniu: "Dla terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, oznaczonych symbolami: 5MN i 6MN ustała się: (...) 3) zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu: (...) c) wskaźnik intensywności zabudowy:- maksymalnie: dla zabudowy wolnostojącej 0,5, dla zabudowy bliźniaczej 0,6, dla zabudowy szeregowej 1,2", powyższe oznacza, iż wskaźnik intensywności zabudowy dla zabudowy szeregowej dwukrotnie przewyższa maksymalny wskaźnik intensywności zabudowy określony w obowiązującym studium dla zabudowy mieszkaniowej; powyższe oznacza konieczność stwierdzenia nieważności części tekstowej i graficznej uchwały w zakresie ww. terenów w odniesieniu do tych części, które są przeznaczone pod zabudowę szeregową;

Sygn. akt IV SA/Wa 406/20

- § 22 pkt 3 lit. d uchwały, w brzmieniu: "Dla terenu zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i usług, oznaczonego symbolem 7MN/U ustala się: l) przeznaczenie podstawowe: a) zabudowa " mieszkaniowa jednorodzinna b) zabudowa usługa; (...) 3) zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu: (...) d) wskaźnik intensywności zabudowy: - minimalnie: 0,2, - maksymalnie: 0,8,"; z ustaleń planu wynika, że budynki usługowe mogą powstawać bez zabudowy mieszkaniowej a zatem minimalna intensywność zabudowy winna wynosić minimum 0,5 (zgodnie z ustaleniami studium) podczas gdy w planie określono ją na poziomie 0,2; ponadto maksymalną intensywność zabudowy określono na poziomie 0,8 podczas, gdy dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej w studium określono ją na poziomie 0,6; powyższe oznacza, że dla obu przeznaczeń podstawowych terenu (możliwych do realizacji w sposób niezależny) naruszono ustalenia studium - dla zabudowy mieszkaniowej poprzez określenie maksymalnej intensywności zabudowy na poziomie wyższym niż określona w studium, zaś dla zabudowy usługowej minimalną intensywność zabudowy określono na poziomie niższym niż minimalna określona w studium; powyższe kwalifikuje do stwierdzenia nieważności całego terenu;

- § 23 pkt 3 lit. d uchwały, w brzmieniu: "Dla terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i usług, oznaczonych symbolami: 8MN/U i 9MN/U ustala się: (...) 3) zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu: (...) d) wskaźnik intensywności zabudowy: - minimalnie: 0,2, maksymalnie dla zabudowy wolnostojącej: 1,0, - maksymalnie dla zabudowy bliźniaczej: "; z ustaleń planu wynika, że budynki usługowe mogą powstawać bez zabudowy mieszkaniowej a zatem minimalna intensywność zabudowy winna wynosić minimum 0,5 (zgodnie z ustaleniami studium) podczas gdy w planie określono ją na poziomie 0,2; ponadto maksymalną intensywność zabudowy określono na poziomie 1,0 a nawet (dla bliźniaczej) 1,2, podczas gdy dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej w studium określono ją na poziomie 0,6; powyższe oznacza, że dla obu przeznaczeń podstawowych terenu (możliwych do realizacji w sposób niezależny) naruszono ustalenia studium - dla zabudowy mieszkaniowej poprzez określenie maksymalnej intensywności zabudowy na poziomie wyższym niż określona w studium, zaś dla zabudowy usługowej minimalną intensywność zabudowy określono na poziomie niższym niż minimalna określona w studium; powyższe kwalifikuje do stwierdzenia nieważności obu jednostek terenowych;

- § 25 pkt 3 lit. d uchwały, w brzmieniu: "Dla terenu zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i usług, oznaczonego symbolem 11 MN/U ustala się: (...) 3) zasady

Sygn. akt IV SA/Wa 406/20

kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu: (...) d) wskaźnik intensywności zabudowy:

- minimalnie: 0,2, - maksymalnie dla zabudowy wolnostojącej lub bliźniaczej: 1,0, - maksymalnie dla zabudowy szeregowej: 1,2", z ustaleń planu wynika, że budynki usługowe mogą powstawać bez zabudowy mieszkaniowej a zatem minimalna intensywność zabudowy winna wynosić minimum 0,5 (zgodnie z ustaleniami studium) podczas gdy w planie określono ją na poziomie 0,2; ponadto maksymalną intensywność zabudowy określono na poziomie 1,0 a nawet (dla szeregowej) 1,2, podczas gdy dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej w studium określono ją na poziomie 0,6; powyższe oznacza, że dla obu przeznaczeń podstawowych terenu (możliwych do realizacji w sposób niezależny) naruszono ustalenia studium - dla zabudowy mieszkaniowej poprzez określenie maksymalnej intensywności zabudowy na poziomie wyższym niż określona w studium, zaś dla zabudowy usługowej minimalną intensywność zabudowy określono na poziomie niższym niż minimalna określona w studium; powyższe kwalifikuje do stwierdzenia nieważności ww. terenu;

- § 26 pkt 3 lit. d uchwały, w brzmieniu: "Dla terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i usług, oznaczonych symbolami: 12MN/U i 13MN/U ustala się: (...) 3) zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu: (...) d) wskaźnik intensywności zabudowy: - minimalnie: 0,2, - maksymalnie: dla zabudowy wolnostojącej 1,0, dla zabudowy szeregowej – 1,8 "; z ustaleń planu wynika, że budynki usługowe mogą powstawać bez zabudowy mieszkaniowej a zatem minimalna intensywność zabudowy winna wynosić minimum 0,5 (zgodnie z ustaleniami studium) podczas gdy w planie określono ją na poziomie 0,2; ponadto maksymalną intensywność zabudowy określono na poziomie 1,0 a nawet (dla szeregowej) 1,8, podczas gdy dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej w studium określono ją na poziomie 0,6; powyższe oznacza, że dla obu przeznaczeń podstawowych terenu (możliwych do realizacji w sposób niezależny) naruszono ustalenia studium - dla zabudowy mieszkaniowej poprzez określenie maksymalnej intensywności zabudowy na poziomie wyższym niż określona w studium, zaś dla zabudowy usługowej minimalną intensywność zabudowy określono na poziomie niższym niż minimalna określona w studium; powyższe kwalifikuje do stwierdzenia nieważności obu jednostek terenowych;

- § 27 pkt 3 lit. d uchwały, w brzmieniu: " Dla terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i usług, oznaczonych symbolami: 14MN/U i 15MN/U ustala się: (...) 3) zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu: (...) d)

Sygn. akt IV SA/Wa 406/20

wskaźnik intensywności zabudowy: - minimalnie: 0,2, - maksymalnie: dla zabudowy wolnostojącej – 1,0 dla zabudowy szeregowej – 1,8,"; z ustaleń planu wynika, że budynki usługowe mogą powstawać bez zabudowy mieszkaniowej a zatem minimalna intensywność zabudowy winna wynosić minimum 0,5 (zgodnie z ustaleniami studium) podczas gdy w planie określono ją na poziomie 0,2; ponadto maksymalną intensywność zabudowy określono na poziomie 1,0 a nawet (dla szeregowej) 1,8, podczas gdy dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej w studium określono ją na poziomie 0,6; powyższe oznacza, że dla obu przeznaczeń podstawowych terenu (możliwych do realizacji w sposób niezależny) naruszono ustalenia studium - dla zabudowy mieszkaniowej poprzez określenie maksymalnej intensywności zabudowy na poziomie wyższym niż określona w studium, zaś dla zabudowy usługowej minimalną intensywność zabudowy określono na poziomie niższym niż minimalna określona w studium; powyższe kwalifikuje do stwierdzenia nieważności obu jednostek terenowych;

- § 29 pkt 3 lit. d tiret drugie uchwały, w brzmieniu: " Dla terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej z dopuszczeniem usług, oznaczonych symbolami: 17MN (U) i 18MN(U) ustala się: (...) 3) zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu: (...) d) wskaźnik intensywności zabudowy: (...) - maksymalnie: dla zabudowy wolnostojącej – 0,6, dla zabudowy szeregowej – 1,2,"; powyższe oznacza, iż wskaźnik intensywności zabudowy dla zabudowy szeregowej dwukrotnie przewyższa maksymalny wskaźnik intensywności zabudowy określony w obowiązującym studium dla zabudowy mieszkaniowej. Zdaniem organu nadzoru powyższe oznacza konieczność stwierdzenia nieważności części tekstowej i graficznej uchwały w zakresie ww. terenów w odniesieniu do tych części które są przeznaczone pod zabudowę szeregową.

Wskazane powyżej ustalenia stanowią o naruszeniu przez plan miejscowy, ustaleń części tekstowej Studium, zawartych w Rozdziale 2-01, str. 116, w zakresie wyżej przywołanych wskaźników dotyczących intensywności zabudowy, a w konsekwencji o naruszeniu art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1, w związku z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Tym samym niezbędne było stwierdzenie nieważności ustaleń części tekstowej oraz graficznej planu w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 5MN, 6MN, 7MN/U, 8MN/U, 9MN/U, 11 MN/U, 12MN/U, 13MN/U, 14MN/U, 15MN/U, 17MN(U) i 18MN(U).

Ustalenia obowiązującego studium określają wskaźniki intensywności zabudowy dla usług (wskaźnik minimalny) oraz dla zabudowy jednorodzinnej bez wyróżniania tych

Sygn. akt IV SA/Wa 406/20

wskaźników w zależności od typu zabudowy. Pojęcie zabudowa jednorodzinna, zostało zdefiniowane w § 3 pkt 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2015 r. poz. 1422), Zgodnie z tą definicją przez zabudowę jednorodziną należy rozumieć jeden budynek mieszkalny jednorodzinny lub zespół takich budynków, wraz z budynkami garażowymi i gospodarczymi. Z kolei definicja budynku mieszkalnego jednorodzinnego określona została w art. 3 pkt 2a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2016 r. poz. 290 z późn. zm.) zgodnie, z którą przez budynek mieszkalny jednorodzinny należy rozumieć budynek wolno stojący albo budynek w zabudowie bliźniaczej, szeregowej lub grupowej, służący zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, stanowiący konstrukcyjnie samodzielną całość w którym dopuszcza się wydzielenie nie więcej niż dwóch lokali mieszkalnych albo jednego lokalu mieszkalnego i lokalu użytkowego o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej 30% powierzchni całkowitej budynku. Skoro zatem studium określa wskaźniki intensywności zabudowy dla zabudowy jednorodzinnej, to określa je zarówno dla potrzeb realizacji budynku wolno stojącego, budynku w zabudowie bliźniaczej, szeregowej lub grupowej. Jeżeli organ stwierdza, że określone w studium wskaźniki winny być wyższe, np. dla zabudowy szeregowej, to może to uczynić poprzez zmianę zapisów obowiązującego studium, w przeciwnym razie jest zobligowany do stosowania tych wskaźników, które sam określił w obecnym studium.

Z treści zaskarżonej uchwały wynika, że Rada Miasta Siedlce dopuściła lokalizowanie nowych sieci i urządzeń infrastruktury technicznej na terenie istniejących lasów oznaczonych symbolem 21 ZL. Takie rozwiązanie zawiera § 15 pkt 1 lit. e oraz f, pkt 6 lit. c oraz d uchwały, w brzmieniu: " Ustala się zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej: 1) w zakresie uzbrojenia terenu ustala się: (...) e) dopuszcza się lokalizowanie obiektów, urządzeń, sieci i przyłączy poza terenami dróg publicznych, jeżeli nie będzie to kolidowało z zabudową i zagospodarowaniem terenu, f) dopuszcza się przebudowę, rozbudowę i przeniesienie istniejącej sieci i obiektów infrastruktury technicznej, kolidujących z projektowaną zabudową, obiektami i zagospodarowaniem terenu; (...) 6) w zakresie zaopatrzenia w energię elektryczną ustala się: (...) c) dopuszcza się budowę, nowych stacji elektroenergetycznych SN/nN oraz rozbudowę, modernizację istniejących i budowę nowych linii elektroenergetycznych średniego napięcia 15 kV, d) dopuszcza się rozbudowę, modernizację istniejących i budowę nowych linii elektroenergetycznych niskiego napięcia nN 0,4 kV, (...) ". Z części

Sygn. akt IV SA/Wa 406/20

tekstowej planu wynika, że w obszarze objętym planem znajdują się grunty leśne stanowiące teren oznaczony symbolem 21ZL, na którym dopuszczono lokalizowanie nowych sieci i urządzeń infrastruktury technicznej.

Stosownie do dyspozycji art. 7 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, przeznaczenie gruntów leśnych na cele nieleśne, może być dokonane jedynie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, sporządzonym w trybie określonym w przepisach o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie z dyspozycją art. 7 ust. 2 ww. ustawy, każdy grunt ewidencyjnie leśny, niezależnie od wielkości jego powierzchni, wymaga uzyskania zgody stosownych organów, na zmianę przeznaczenia na cele nieleśne. Ustawa powyższa nie wprowadza ograniczeń dotyczących wielkości powierzchni gruntów leśnych, dla jakiej zgoda jest wymagana, a dla jakiej wymóg jej uzyskania nie obowiązuje. Skoro, zgodnie z wolą ustawodawcy, wyrażoną w art. 7 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, każde grunty leśne, dla których ustalono w planie miejscowym przeznaczenie inne niż leśne, wymagają uzyskania zgody na zmianę ich przeznaczenia w formie decyzji administracyjnej, to nie można przyjąć, że dopuszczenie możliwości: rozbudowy istniejących urządzeń nadziemnych i podziemnych uzbrojenia terenów oraz lokalizacji nowych budowli typu stacja transformatorowa, zwalnia od uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne.

Biorąc pod uwagę powyższe należało stwierdzić, iż Rada Miasta Siedlce nie była uprawniona do ustalenia w planie innego przeznaczenia niż leśne, terenu obejmującego grunty leśne bez uzyskania wymaganej zgody, tym bardziej, że z przedłożonej dokumentacji prac planistycznych wynika, iż w odniesieniu do terenu 21ZL nie wystąpiono do właściwych organów o wyrażenie zgody na zmianę jego przeznaczenia na cele nieleśne. Brak uzyskania powyższej zgody narusza procedurę sporządzenia planu (art. 17 pkt 6 lit. c ustawy o p.z.p.), co stanowi o istotnym naruszeniu trybu sporządzania planu miejscowego.

Należało również zaakceptować stanowisko skarżącego w zakresie ustaleń § 4 ust. 3 pkt 3 uchwały. Kontestowana regulacja odnosi się do kwestii rozmieszczenia inwestycji celu publicznego, a zgodnie z art. 4 ust. 1, że: "Ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego". Z treści normatywnej tego przepisu wynika, że ustalenie przeznaczenia terenu oraz rozmieszczenie inwestycji celu publicznego, a także określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu jest jednym z podstawowych elementów

składających się na ustalenia planu miejscowego. Konkretyzację art. 4 ust. 1 u.p.z.p., stanowi art. 15 tej ustawy, gdzie w sposób enumeratywny wymieniona jest materia, jaka powinna znaleźć się w miejscowym planie. Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p., w planie miejscowym określa się obowiązkowo: "przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania". § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego stanowi: "linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania oraz ich oznaczenia", powinny być określone na rysunku planu. Ponadto rozmieszczenie inwestycji celu publicznego o znaczeniu lokalnym wynika, także z art. 15 ust. 3 pkt 4a u.p.z.p. Jeżeli zatem intencją Miasta Siedlce było, aby w ustaleniach § 4 ust. 3 pkt 3 uchwały dopuścić do realizacji inwestycji celu publicznego poza granicami, o których mowa w pkt 1 i 2 ust. 3 § 4 uchwały, to po pierwsze oznacza to, że na całym obszarze objętym planem można realizować ww. cele, a więc również na terenie 21 ZL, po drugie zaś oznacza wprost naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p., § 4 pkt 9 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz przytoczonych powyżej przepisów, art. 4 ust. 1 i art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. oraz § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Z dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. wynika także, że obligatoryjnym ustaleniem planu miejscowego jest określenie zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, Obligatoryjność ustaleń w tym zakresie wynika również z dyspozycji art. 4 ust. 1 u.p.z.p., zgodnie z którym rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, a także z dyspozycji § 4 pkt 9 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z którym: "ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej powinny zawierać: a) określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacje 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 technicznej, w szczególności ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych;". Z treści przytoczonych przepisów wynika, że obligatoryjnym elementem

Sygn. akt IV SA/Wa 406/20

planu miejscowego jest rozmieszczenie inwestycji celu publicznego, przy czym inwestycjami celu publicznego, o których mowa w art. 2 pkt 5 u.p.z.p. są m.in. urządzenia infrastruktury technicznej, do których odwołuje się m.in. art. 2 pkt 13 u.p.z.p., a więc drogi, obiekty budowlane, urządzenia i przewody, o których mowa w art. 143 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Zgodnie z tym przepisem: "Przez budowę urządzeń infrastruktury technicznej rozumie się budowę drogi oraz wybudowanie pod ziemią, na ziemi albo nad ziemią przewodów lub urządzeń wodociągowych, kanalizacyjnych, ciepłowniczych, elektrycznych, gazowych i telekomunikacyjnych.". Z kolei zgodnie z art. 6 pkt 1, 2, 3, 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami, realizacja tych inwestycji stanowi cel publiczny. Parametrem, o którym mowa § 4 pkt 9 lit. a rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jest wielkość charakterystyczna dla danego urządzenia (Słownik Języka Polskiego, PWN, Warszawa, 1988 r. II Tom, s. 602). Z przytoczonych powyżej przepisów, wynika konieczność jednoznacznego wyznaczenia terenów pod realizację sieci infrastruktury technicznej, a także określenie ich parametrów. Treść art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. i § 4 pkt 9 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie pozostawia wątpliwości, że postanowienia planistyczne w tym zakresie muszą przybierać formę konkretną, ustalając bezpośrednio na przyjętym do opracowania terenie konkretne parametry. Nie sposób zatem przyjąć, by możliwym było zamieszczenie w planie miejscowym jedynie informacji, niewiążących sugestii, czy też zaleceń adresowanych do potencjalnego inwestora lub użytkownika przestrzeni. Brak jednoznacznego określenia lokalizacji i przebiegu sieci infrastruktury sprawia, że te kwestie pozostawione zostały inwestorom, a więc podmiotom nieuprawnionym do kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej na terenie gminy (zob. wyrok NSA z dnia 25 czerwca 2015 r., sygn.. II OSK 1328/15, dostępny, [w:] CBOSA). Przenosząc powyższe uwagi i analizy na grunt niniejszej sprawy stwierdzić należy, że ustalenia zawarte w § 15 uchwały w sposób ogólny określają zasady uzbrojenia terenów bez określenia parametrów, o których mowa w § 4 pkt 9 lit. a rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a także bez sprecyzowania ich przebiegu, przy czym regulacje planu zawarte zarówno w § 4 ust. 3 pkt 3, § 15 pkt 1 lit. e oraz f, jak i w § 15 pkt 6 lit. c oraz d uchwały umożliwiają jej realizację także na gruntach leśnych w ramach terenu oznaczonego symbolem 21ZL.

Sygn. akt IV SA/Wa 406/20

Organy samorządu terytorialnego w stanowieniu aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze ich działania związane są ramami prawnymi stworzonymi przez ustawy. Akty prawa miejscowego są bowiem aktami o charakterze podustawowym uchwalanymi na podstawie upoważnień ustawowych. Tym samym nie mogą wykraczać poza jakiegokolwiek unormowania ustawowe, czynić wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań ustawowych, a także powtarzać kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych. Powyższe uwagi wynikają wprost z art. 94 Konstytucji, według którego, organy samorządu terytorialnego wydają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Konstytucyjna zasada praworządności wyrażona w art. 7 ustawy zasadniczej w związku z jej art. 94 wymaga zatem, aby materia regulowana danym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Zobowiązanie organu do działania w granicach prawa oznacza w szczególności, że organ władzy publicznej powinien przestrzegać wszelkich norm związanych z kompetencjami tego organu, przy czym nie chodzi tu tylko o prawo materialne i ustrojowe, lecz także o normy procesowe (zob. wyrok TK z dnia 22 września 2006 r. w sprawie sygn. akt U 4/06, Legalis nr 79197). Z punktu widzenia wszelkich regulacji procesowych istotne jest także, że z zasady legalizmu wynika obowiązek rzetelnego wykonywania przez organy władzy publicznej powierzonych im zadań. Nie można też pominąć, wyrażonej w Preambule do Konstytucji, zasady rzetelności działania instytucji publicznych.

Mając powyższe na uwadze, Sąd na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. orzekł jak w pkt 1 wyroku. O kosztach postępowania Sąd orzekł w pkt 2 wyroku na podstawie art. 200 i 210 p.p.s.a.

