

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu nie przychylił się do zarzutów Wojewody, według którego uchwała w sprawie przyjęcia planu miejscowego zawierała sprzeczne rozwiązania, co miało uzasadniać jej nieważność w całości. Sąd jednak nie przychylił się do tego stanowiska. Jakie były zarzuty i co powiedział o nich WSA?

### Zarzuty wojewody

Regulacja zawarta w § 3 ust. 1 pkt 3 lit. a uchwały wprowadziła zagospodarowanie uzupełniające na terenie obszaru pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną, polegające na lokalizacji budynków towarzyszących o charakterze usługowym. Z kolei w § 3 ust. 2 pkt 3 lit. a uchwały na terenie przeznaczonym pod zabudowę mieszkaniowo-usługową, lokalny prawodawca wprowadził możliwość zagospodarowania uzupełniającego przez lokalizację towarzyszących budynków o funkcji usługowej, produkcyjnej lub magazynowej. W ocenie Wojewody taka regulacja czyniła przepisy o przeznaczeniu terenów pod zabudowę niezrozumiałymi i sprzecznymi, bowiem nie można było jednoznacznie ocenić jakie jest ostatecznie przeznaczenie terenu objętego planem. Poza tym Skarżący stwierdził, że tereny te mogą w przyszłości być zabudowane w znacznej części budynkami o funkcji odbiegającej od podstawowego przeznaczenia.

Ponadto zdaniem Skarżącego brak linii rozgraniczającej w ramach jednego terenu tych części, na których przewiduje się wskazane odstępstwa czyniła uchwałę sprzeczną z ustawą planistyczną, wobec czego należało stwierdzić nieważność.

### Stanowisko Sądu

Jak stwierdził WSA istotę sprawy stanowiło rozpoznanie przesłanki sprzeczności, która implikuje stwierdzenie nieważności uchwały jednostki samorządu terytorialnego w świetle wprowadzenia zagadnienia zagospodarowania uzupełniającego, które modyfikuje przeznaczenie pierwotne obszarów objętych planem miejscowym.

Sąd zwrócił uwagę w pierwszej kolejności, że procedura planistyczna, której pozytywnym zwieńczeniem jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest wyrazem władztwa organu stanowiącego każdej jednostki samorządu terytorialnego. W związku z tym, wykładnia przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym odnośnie wymogów stawianych planom miejscowym nie może być w ocenie WSA nazbyt rygorystyczna i nie może prowadzić do naruszenia zasady samodzielności gminy w zakresie przeznaczania i określania warunków zagospodarowania terenów leżących na obszarze gminy. Rady gmin mają swobodę w zakresie sprawowania swojego władztwa z jednoczesnym wyłączeniem dowolności.

Wprowadzając w zakresie terenu pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną uzupełniającą zabudowy usługowej, lokalny prawodawca, chcąc zagwarantować zrównoważony rozwój tego terenu wprowadził modyfikacje w zagospodarowaniu, które będą jedynie subsydiarnie wzmacniać przeznaczenie terenu, czyniąc go niejako kompletnym. W ocenie Sądu było dopuszczalne z punktu widzenia obowiązującego prawa również takie określenie w planie miejscowym przeznaczenia terenów, które umożliwia realizację na tym samym terenie zadań o różnych funkcjach (różnym przeznaczeniu) – pod warunkiem, że wzajemnie się one nie wykluczają i nie są ze sobą sprzeczne. Zestawiając ze sobą przeznaczenie mieszkaniowe terenu i wspomagające (uzupełniające) je zagospodarowanie usługowe, nie można według WSA dopatrzeć się sprzeczności, która powodowałaby, iż przeznaczenia te się wzajemnie wykluczają.

Sąd przypomniał także, że wolą ustawodawcy jest, aby zagwarantować w drodze planu miejscowego realizację podstawowych wartości, leżących u podstaw systemu aksjologicznego ustawy. Jedną z nich jest realizacja potrzeb interesu publicznego (art. 1 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p.). Uzasadnienie aksjologiczne rozwiązań ustawodawcy sprawia, że lokalny prawodawca chcąc zrealizować założenia, które są traktowane jako szczególnie istotne, prowadzi procedurę planistyczną w sposób zapewniający beneficjentom możliwość zaspokojenia potrzeb interesu publicznego, a w tym przypadku realizuje się to poprzez dostęp do możliwości prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej. Jak przypomniał w tym kontekście Sąd, lokalny prawodawca wprowadził ograniczenia, według których zagospodarowanie uzupełniające terenu nie może zdominować pierwotnego przeznaczenia terenu, co stanowi wyraz precyzyjnego wskazania sposobu zagospodarowania terenu.

Według drugiego zarzutu sprzeczne było dopuszczenie zagospodarowania uzupełniającego polegające na lokalizacji obiektów usługowych, produkcyjnych lub magazynowych lokalny prawodawca przewidział jako podstawową destynację terenu zagospodarowanie na cele mieszkaniowo-usługowe. Drugi człon tego wyrażenia wyraźnie wskazuje na działalność usługową. Poza działalnością usługową, również działalność magazynowa lub produkcyjna wspiera wykonywanie funkcji pierwotnej. Zdaniem Sądu nie można uznać również w tym przypadku, że są to działalności wykluczające się i sprawiające, że sposób zagospodarowania jest wewnętrznie sprzeczny. Jako działalność sprzeczną, która wyklucza obie działalności jest działalność przykładowo rolnicza i pozarolnicza, która mogłaby być realizowana na jednym obszarze. W ocenie Sądu, w przedmiotowej sprawie taki właśnie stan rzeczy nie zaistniał. WSA przypomniał, że również i w tym przypadku Rada Gminy wprowadziła stosowne ograniczenia, które uniemożliwią niekontrolowaną zmianę przeznaczenia terenu w § 6 ust. 1-3 uchwały. Na szczególną uwagę według Sądu zasługuje treść ust. 3 powołanego przepisu, w którym lokalny prawodawca przedstawił enumeratywny katalog form działalności gospodarczej, której prowadzenie na wskazanym terenie jest zabronione.

Odnosząc się do ostatniego zarzutu Sąd zwrócił uwagę na to, że brak jest przepisu, który nakładałby na gminę obowiązek rozgraniczenia liniami terenów o poszczególnych funkcjach dopuszczonych w ramach jednego terenu o przeznaczeniu mieszanym. Ani w treści ustawy, ani w treści rozporządzenia nie znajduje się przepisu, który istotnie wprowadzałby nakaz wyznaczenia linii.

*Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 14 listopada 2019 r., IV SA/Po 532/19*

Źródło: [CBOSA](#)