



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 26 kwietnia 2016 r.

Poz. 1720

WYROK NR SYGN. AKT II SA/LU 18/15 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W LUBLINIE

z dnia 10 listopada 2015 r.

w sprawie ze skargi Wojewody Lubelskiego na uchwałę Rady Gminy Sawin z dnia 16 maja 2014 r., nr XXXV/280/14 w przedmiocie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Joanna Cylc-Malec

Sędziowie Sędzia NSA Witold Falczyński (sprawozdawca), Sędzia NSA Maria Wieczorek-Zalewska

Protokolant Starszy asystent sędziego Agnieszka Wąsikowska

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 10 listopada 2015 r.

sprawy ze skargi Wojewody Lubelskiego

na uchwałę Rady Gminy Sawin

z dnia 16 maja 2014 r., nr XXXV/280/14

w przedmiocie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

stwierdza nieważność § 15 pkt 1 lit. b) zaskarżonej uchwały w części wymieniającej jako dopuszczalne przeznaczenie terenu zabudowę rekreacji indywidualnej.

Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.

UZASADNIENIE

W dniu 16 maja 2014 r. Rada Gminy Sawin podjęła uchwałę nr XXXV/280/14 w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Sawin, jednostka strukturalna A, dla obszarów w miejscowości Sawin. Uchwała ta została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego z dnia 4 lipca 2014 r. pod poz. 2388 i stosownie do jej § 21 weszła w życie po upływie 14 dni od jej ogłoszenia, tj. w dniu 19 lipca 2014 r.

W dniu 5 grudnia 2014 r. (data nadania) Wojewoda Lubelski – działając jako organ nadzoru na zasadzie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym – złożył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie skargę na powyższą uchwałę, domagając się stwierdzenia jej nieważności w części obejmującej § 15 pkt 1 lit. „b” w brzmieniu „zabudowa rekreacji indywidualnej”.

W uzasadnieniu skargi Wojewoda wskazał, że zgodnie z treścią art. 28 ust. 1 z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części stanowi naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie.

W ocenie organu nadzoru, analiza dokumentacji prac planistycznych uchwalonej zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Sawin, jednostka strukturalna A, daje podstawy do

stwierdzenia, że przedmiotowa uchwała podjęta została z naruszeniem zasad sporządzania zmiany planu określonych w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W zmianie planu nie ustalono bowiem maksymalnej wysokości zabudowy rekreacyjnej. W § 15 pkt 2 lit. „g” oraz lit. „h” uchwały ustalono jedynie maksymalną wysokość budynków mieszkaniowych - 9 m oraz maksymalną wysokość budynków garażowych, gospodarczych lub inwentarskich - 10 m. W ocenie strony skarżącej brak określenia parametrów kształtowania zabudowy, w tym maksymalnej wysokości zabudowy, stanowi naruszenie zasad sporządzania aktu planistycznego.

W odpowiedzi na skargę Wójt Gminy Sawin, reprezentujący Gminę Sawin w niniejszym postępowaniu, wniósł o oddalenie skargi.

W ocenie organu zarzut skargi dotyczący braku ustalenia w zaskarżonej uchwale maksymalnej wysokości zabudowy rekreacyjnej nie jest uzasadniony, bowiem w zmianie planu określono maksymalną wysokość tej zabudowy poprzez odniesienie do definicji w słowniku uchwały, w myśl której jako przeznaczenie dopuszczalne należy rozumieć funkcję towarzyszącą podstawowemu sposobowi użytkowania terenu, której wprowadzenie nie zajmie więcej niż 30% maksymalnej powierzchni zabudowy lub powierzchni terenu o ustalonym w planie przeznaczeniu podstawowym.

Zdaniem organu, w świetle powyższej definicji parametr wysokości zabudowy należy przyjmować tak jak dla przeznaczenia podstawowego, czyli zabudowy mieszkaniowej.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga zasługuje na uwzględnienie.

Na wstępie należy wyjaśnić, że zgodnie z art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. Nr 153, poz. 1269 ze zm.) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości między innymi przez kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej (art. 1 § 2 tej ustawy).

Stosownie do art. 3 § 1 w związku z art. 3 § 2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jednolity: Dz.U. z 2012 r. poz. 270 ze zm. – dalej p.p.s.a.) zakres kontroli administracji publicznej obejmuje również orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej oraz inne akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej. Kryterium legalności umożliwia sądowi administracyjnemu uwzględniającemu skargę na uchwałę lub akt, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a. stwierdzenie nieważności tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdzenie, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności (art. 147 § 1 p.p.s.a.).

Przesłanki nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy ustala art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz.U. z 2013 r., poz. 594 ze zm. – dalej u.s.g.), według którego uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia (w całości lub w części) orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia mu uchwały w trybie określonym w art. 90 u.s.g. Według art. 93 ust. 1 u.s.g. po upływie 30-dniowego terminu organ nadzoru nie może już we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy. Może je natomiast zaskarżyć do sądu administracyjnego. Sytuacja taka miała miejsce w niniejszej sprawie. Jak wynika z akt sprawy zaskarżona uchwała Rady Gminy Sawin z dnia 16 maja 2014 r. została doręczona organowi nadzoru (Wojewodzie Lubelskiemu) w dniu 23 maja 2014 r.

W ustawowym 30-dniowym terminie organ ten nie stwierdził nieważności uchwały we własnym zakresie. Natomiast w dniu 5 grudnia 2014 r. (data nadania w Urzędzie Pocztowym) Wojewoda Lubelski wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie. Podstawę prawną zaskarżonej uchwały stanowią przepisy: art. 18 ust. 2 pkt 5 u.s.g. ustanawiający wyłączną kompetencję rady gminy w zakresie uchwalania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, a także art. 20 ust. 1 i art. 27 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jednolity: Dz.U. z 2012 r. poz. 647 ze zm. – dalej: u.p.z.p.).

Uzasadniając wniosek o stwierdzenie nieważności uchwały w części obejmującej § 15 pkt 1 lit. b w brzmieniu: „zabudowa rekreacji indywidualnej”, Wojewoda powołał się na przepis art. 28 ust. 1 u.p.z.p., w myśl którego skutek taki powoduje m.in. naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego bądź istotne naruszenie trybu jego sporządzania. W ocenie organu nadzoru w przypadku zaskarżonej uchwały (a dokładnie jej wskazanej części) zachodzi pierwsza z wymienionych przesłanek stwierdzenia nieważności.

Stanowisko powyższe zasługuje na aprobatę. W świetle unormowania cyt. art. 28 ust. 1 u.p.z.p. (w brzmieniu obowiązującym do dnia 18 listopada 2015r.), każde naruszenie zasad sporządzania (zmiany) planu powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, związanej ze sporządzaniem tego aktu, a więc: zawartości aktu planistycznego (część tekstowa i graficzna, inne załączniki), zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej. W odniesieniu do planu miejscowego jego zawartość (część tekstowa i graficzna, prognoza oddziaływania na środowisko) określają art. 15 ust. 1 i art. 17 pkt 4 u.p.z.p., przedmiot (a więc wprowadzane ustalenia) określa art. 15 ust. 2 i 3 u.p.z.p., natomiast standardy dokumentacji planistycznej (materiały planistyczne, skalę opracowań kartograficznych, stosowanych oznaczeń, nazewnictwa, standardów oraz sposobów dokumentowania prac planistycznych) określiło wydane na podstawie upoważnienia zawartego w art. 16 ust. 2 u.p.z.p. rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. Nr 164, poz. 1587 – dalej „rozporządzenie”).

W rozpoznawanej sprawie skarga organu nadzoru trafnie zarzuca naruszenie zaskarżoną uchwałą art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia. W myśl pierwszego z tych przepisów w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnikpowierzchni 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. Do tego przepisu nawiązuje także § 4 pkt 6 rozporządzenia, zgodnie w którym ujęte w projekcie tekstu planu miejscowego ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny zawierać w szczególności określenie linii zabudowy, wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu, w tym udziału powierzchni biologicznie czynnej, a także gabarytów i wysokości projektowanej zabudowy oraz geometrii dachu. Art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. (w obecnym jego brzmieniu) zawiera zamknięty katalog parametrów związanych z zabudową i zagospodarowaniem terenu, które określa się w planie miejscowym. Brak więc któregośkolwiek z powyższych ustaleń, jeżeli miał istotny wpływ na treść planu miejscowego, może stanowić naruszenie art. 28 u.p.z.p. skutkujące stwierdzeniem jego nieważności, gdyż prowadzić może do zaburzenia ładu przestrzennego na całym terenie objętym planem bądź też wręcz jego niewykonalności (por. wyrok WSA w Poznaniu z 27 lutego 2013 r., Sygn. akt IV SA/Po 567/12, dostępny w CBOSA).

W zaskarżonej uchwale Rady Gminy Sawin w § 15 pkt 2 lit. g oraz lit. h w odniesieniu do terenów zabudowy zagrodowej 1 RM i 2 RM ustalono maksymalną wysokość budynków mieszkalnych oraz budynków garażowych, gospodarczych i inwentarskich, nie zapisano natomiast ustaleń odnoszących się do maksymalnej wysokości zabudowy rekreacyjnej.

Przedstawiona w odpowiedzi na skargę argumentacja Gminy Sawin, iż „w zmianie planu określono maksymalną wysokość zabudowy rekreacji indywidualnej poprzez odniesienie do definicji w słowniku uchwały: ...” i przytaczająca przyjętą w uchwale definicję „przeznaczenia dopuszczalnego”, w świetle której – zdaniem strony – parametr wysokości zabudowy rekreacji indywidualnej należy przyjmować jak dla przeznaczenia podstawowego, czyli zabudowy mieszkaniowej, jest chybiona, gdyż z definicji pojęcia „przeznaczenie dopuszczalne” („...funkcja towarzysząca podstawowemu sposobowi użytkowania terenu, której wprowadzenie nie zajmie więcej niż 45% - w odpowiedzi na skargę omyłkowo podano 30% - maksymalnej powierzchni zabudowy lub powierzchni terenu o ustalonym w planie przeznaczeniu podstawowym”), wniosek taki nie wynika. Jeśli intencją uchwałodawcy było, by wysokość zabudowy ustalona dla zabudowy realizowanej według przeznaczenia podstawowego danego terenu determinowała również wysokość zabudowy właściwej dla przeznaczenia dopuszczalnego, a więc funkcji towarzyszącej podstawowemu sposobowi użytkowania terenu, to powinno to zostać w uchwale jednoznacznie wyartykułowane.

Określenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego maksymalnej wysokości zabudowy służy przede wszystkim postawieniu pewnej granicy w przestrzeni, ponad którą inwestorzy nie mają prawa realizować obiektów budowlanych. Określenie takiej wysokości wynikać może z już ukształtowanej wysokości istniejących obiektów i zamiaru kontynuowania takiej wysokości zabudowy, jak również z chęci wprowadzenia nowych założeń kształtowania ładu przestrzennego, podyktowanego względami architektonicznymi.

Ponadto podkreślić należy, że pojęcie „maksymalnej wysokości zabudowy” obejmuje wszelkie obiekty, jest zatem z jednej strony pojęciem szerszym od pojęcia „wysokości budynku”, a z drugiej strony zawiera w sobie także pojęcie wysokości budynku. Istnienie takiego ogólnego wskaźnika wysokości zabudowy obowiązującego dla wszystkich obiektów jest celowe z punktu widzenia zapewnienia ładu przestrzennego (por. wyrok WSA w Poznaniu z 26 czerwca 2013 r. Sygn. akt IV SA/Po 505/13 – LEX nr 1341088). Pozostawienie istotnej kategorii obiektów budowlanych (w sprawie niniejszej budynków rekreacyjnych) poza wskaźnikiem wysokości zabudowy prowadzi do braku konsekwencji i uniemożliwia organowi planistycznemu osiągnięcie zamierzonego ładu urbanistycznego i architektonicznego.

Raz jeszcze podkreślić należy, że określenie maksymalnej wysokości zabudowy stanowi obowiązkowy element treści planu miejscowego. W tych warunkach opisane wyżej uchybienie stanowi naruszenie (i to – zdaniem Sądu – istotne) zasad sporządzania planu w rozumieniu art. 28 ust. 1 u.p.z.p. Dodatkowo należy wskazać, że w § 15 zaskarżonej uchwały w ustaleniach dotyczących parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy w odniesieniu do zabudowy rekreacyjnej na terenach 1 RM i 2 RM nie określono geometrii dachu. Wymóg w tym zakresie nie wynika wprawdzie wprost z ustawy, lecz jest zawarty w § 4 pkt 6 rozporządzenia.

Z przytoczonych wyżej względów i na podstawie art. 247 § 1 p.p.s.a. w związku z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. Wojewódzki Sąd Administracyjny uwzględnił skargę Wojewody Lubelskiego i stwierdził nieważność uchwały Rady Gminy Sawin z dnia 16 maja 2014 r. Nr XXXV/280/14 w zaskarżonej części modyfikując jedynie redakcję wniosku organu nadzoru w sposób usuwający sugestię, jakoby „zabudowa rekreacji indywidualnej” stanowiła całą treść § 15 pkt 1 lit. b) przedmiotowej uchwały.

Końcowo należy wyjaśnić, że przywrócenie na terenach zabudowy zagrodowej 1 RM i 2 RM zabudowy rekreacji indywidualnej jako przeznaczenia dopuszczalnego będzie możliwe wraz z jednoczesnym określeniem dla tej zabudowy jej maksymalnej wysokości i geometrii dachu jako obowiązkowych elementów planu.

Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.