



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 10 maja 2013 r.

Poz. 3461

WYROK NR IV SA/PO 567/12
WOJEWÓDZKIEMU SĄDOWI ADMINISTRACYJNEMU W POZNANIU

z dnia 27 lutego 2013 r.

w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu

w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Ewa Kręcichwost-Durchowska (spr.)

Sędziowie WSA Donata Starosta

WSA Izabela Bąk-Marciniak

Protokolant st. sekr. sąd. Monika Zaporowska

po rozpoznaniu w Wydziale IV na rozprawie w dniu 13 lutego 2013 r.

przy udziale

sprawy ze skargi Wojewody Wielkopolskiego

na uchwałę Rady Miejskiej we Wrześni

z dnia 28 marca 2012 r. nr XI/144/2012

w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

1. stwierdza nieważność uchwały Rady Miejskiej we Wrześni z dnia 28 marca 2012 r., nr XI/144/2012 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej w Nowym Folwarku w rejonie ulicy Nowej,

2. określa, że zaskarżona uchwała nie może być wykonana,

3. zasądza od Rady Gminy Września na rzecz Wojewody Wielkopolskiego kwotę 240 (słownie: dwieście czterdzieści) złotych tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.

Sygn. akt IV SA/Po 567/12

UZASADNIENIE

W dniu 28 marca 2012 r. Rada Miejska we Wrześni podjęła uchwałę nr XI/144/2012 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej w Nowym Folwarku w rejonie ulicy Nowej.

Na powyższą uchwałę skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu wniósł Wojewoda Wielkopolski wnosząc o stwierdzenie jej nieważności oraz wstrzymanie jej wykonania.

W uzasadnieniu skargi skarżący wskazał, że zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717 ze zm.) w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania, do czego odnoszą się także przepisy § 7 pkt. 7 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r. Nr 164, poz. 1587).

W ocenie organu przyjęty przez Radę Miejską we Wrześni plan sporządzony został z naruszeniem ww. przepisów w zakresie ustalenia przeznaczenia tych terenów oraz linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania, ze względu na dopuszczenie w § 13 pkt. 1 i 2 uchwały jednoczesnego przeznaczenia tego samego terenu pod zabudowę mieszkaniową jednorodziną i wielorodziną.

Uchwała o planie zagospodarowania przestrzennego po opublikowaniu stanowi akt prawa miejscowego i musi spełniać szereg ustawowych wymogów.

W szczególności zawarte w nim normy, poprzez swoją budowę i treść, winny zapewnić jednoznaczność w ich odbiorze przez wszystkich adresatów jego zapisów, jak również gwarantować wysoki stopień przewidywalności skutków realizacji tych zapisów.

Ustalenie na jednym terenie, bez rozgraniczania linią rozgraniczającą, wzajemnie rozłącznych funkcji- w niniejszym przypadku- zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i wielorodzinnej, poza jawną sprzecznością z zapisami ustawy, a w szczególności z przyjmowaniem ładu przestrzennego za podstawę działań planistycznych (art. 1 ust. 1 ustawy) prowadzi do licznych konfliktów przestrzennych związanych z różnym sposobem i intensywnością użytkowania takich terenów.

Skarżący podkreślił, że zgodnie z § 9 ust. 4 ww. rozporządzenia „w zależności od specyfiki i zakresu ustaleń dotyczących przeznaczenia terenów oraz granic i linii regulacyjnych, dopuszcza się stosowanie na projekcie rysunku planu miejscowego uzupełniających i mieszanych oznaczeń barwnych i jednobarwnych oraz literowych i cyfrowych”.

Dopuszczalne jest zatem rozszerzenie podstawowych barwnych oznaczeń graficznych i literowych dotyczących przeznaczenia terenów, zawartych w załączniku nr 1 do rozporządzenia, a nawet ich połączenie w granicach jednego terenu, jednak tylko i wyłącznie w przypadku, gdy z przepisów planu można jednoznacznie odczytać przeznaczenie terenu, a określone na danym terenie funkcje nie stanowią funkcji rozłącznych czy sprzecznych.

W niniejszym przypadku potencjalny inwestor, na podstawie ustaleń planu, nie jest w stanie określić przyszłego zagospodarowania danego terenu. Naruszenie art. 15 ust. 2 pkt. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez połączenie w planie wzajemnie rozłącznych funkcji stanowi więc podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały, co potwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 04 listopada 2009 r. (sygn. akt: II SA/Po 382/09). Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt. 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w planie miejscowym określa się obowiązkowo 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, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów.

Powyższy przepis obowiązujący od dnia 21 października 2010 r. (Dz.U. z 2010 r. Nr 130, poz. 871) znajduje uszczegółowienie w § 4 pkt. 6 ww. rozporządzenia, na mocy którego 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.

Zasady sporządzania planu, określone w ww. przepisie naruszono poprzez brak określenia dopuszczalnej wysokości oraz geometrii dachów budowli pełniących funkcje wiat garażowych, których wznoszenie dopuszczono na terenie „MNW”.

Skarżący podniósł, że w zaskarżonym planie nie określono ponadto minimalnej intensywności zabudowy jako wskaźnika powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, ograniczając się w tym zakresie jedynie do wyznaczenia maksymalnej powierzchni zabudowy dla działki budowlanej.

Ponadto skarżący zauważył, że za niezrozumiały i pozbawiony podstaw prawnych należy uznać zapis § 13 pkt.7 uchwały, który nakłada wymóg uzgadniania z gestorem sieci energetycznej lokalizacji wiat garażowych w obrębie całego terenu MNW, gdy w pasie technologicznym linii średniego napięcia znajduje się tylko niewielka część ww. terenu.

W ocenie skarżącego za naruszający prawo należy także uznać zapis § 3 pkt. 11 uchwały, który jest inny, niż definicja działki budowlanej zamieszczona w art. 2 pkt. 12 ustawy.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie podnosząc, że funkcje mieszkaniowe wielorodzinna i jednorodzinna nie są funkcjami wzajemnie wykluczającymi i sprzecznymi lecz uzupełniającymi się. W treści uchwały jednoznacznie ustalono warunki dla zabudowy jednorodzinnej dla całego terenu jak i dla zamiennie dopuszczalnej zabudowy wielorodzinnej.

W ramach zapisów planu dopuszczono dla terenu MNW, przy zachowaniu jednakowych gabarytów jak dla zabudowy jednorodzinnej, możliwość zamiennej realizacji zabudowy wielorodzinnej. W związku z niewielkim obszarem terenu MNW nie zachodzi możliwość zlokalizowania dwóch rodzajów zabudowy na tym samym terenie, a możliwość zaistnienia jakichkolwiek kolizji, jest czysto hipotetyczna. Zwrócić należy uwagę, że według starszej definicji obowiązującej w przepisach budowlanych budynek jednorodzinny mógł posiadać do 4 lokali mieszkalnych, co przy obecnych definicjach ustawowych kwalifikuje go do zabudowy wielorodzinnej. W związku ze zmiennością definicji prawnych, jak wykazano na przykładzie zabudowy mieszkalnej jednorodzinnej, przy chęci zachowania jednolitych i ciągłych zasad zagospodarowania, z uwagi na ład przestrzenny dla obszaru objętego planem miejscowym, określono również w słowniczku definicję działki budowlanej.

Parametry dla wiat garażowych wynikają z całościowych parametrów określających dopuszczalny łączny procent zabudowy jak i minimalny parametr powierzchni biologicznie czynnej. W związku z techniczną możliwością realizacji wiat garażowych bez ław fundamentowych czyli bez trwałego związania z gruntem dopuszczalnej jest traktowanie ich jako zabudowy tymczasowej. Maksymalną intensywność zabudowy określono określając zarówno maksymalny procent zabudowy względem powierzchni działki jak i poprzez określenie minimalnej powierzchni biologicznie czynnej. Minimalny procent zabudowy a co za tym idzie minimalną intensywność zabudowy wyznacza stan istniejący jak dla działki niezabudowanej.

Postanowieniem dnia 9 października 2012 r. Sąd wstrzymał wykonanie zaskarżonej uchwały.

Na rozprawie w dniu 13 lutego 2013 r. pełnomocnik skarżącego podtrzymał skargę i wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały w całości.

Pełnomocnik organu wniósł jak w odpowiedzi na skargę oraz wniósł o zasądzenie kosztów postępowania.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z przepisem art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tj. Dz.U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 z późn.zm.), 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 uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90. Z kolei przepis art. 93 ust. 1 powoływanej ustawy stanowi, że po upływie terminu wskazanego w art. 91 ust. 1 organ nadzoru nie może we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy. W tym przypadku organ nadzoru może, a nawet zobowiązany jest, uwzględniając jego konstytucyjne

powołanie do sprawowania nadzoru nad legalnością działalności komunalnej, zaskarżyć niezgodną z prawem uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego. W tym zakresie organ nadzoru nie jest ograniczony żadnym terminem.

Przechodząc do oceny merytorycznej skargi wskazać należy, że kontrolując miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego Sąd zobligowany jest do kontroli zaskarżonej uchwały w kontekście przesłanek wymienionych w art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Stosownie bowiem do treści tego przepisu 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.

Pod pojęciem procedury planistycznej należy rozumieć kolejno podejmowane czynności planistyczne określone przepisami ustawy, gwarantujące możliwość udziału zainteresowanych podmiotów w procesie planowania (składanie uwag i wniosków) i kontroli legalności przyjmowanych rozwiązań w granicach uzyskiwanych opinii i uzgodnień. Pojęcie zaś zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wiąże się z merytorycznymi wartościami i wymogami kształtowania polityki przestrzennej.

Przed przystąpieniem do oceny czy zachowana została procedura planistyczna wskazać należy, iż niniejsza uchwała nie była jeszcze przedmiotem kontroli sądowoadministracyjnej, co uzasadnia jej kontrolę w całokształcie.

Procedurę planistyczną określają przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a w szczególności art. 17 tej ustawy.

Zgodnie z art. 17 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu Wójt, burmistrz albo prezydent miasta po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego kolejno:

1. ogłasza w prasie miejscowej oraz przez obwieszczenie, a także w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości, o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu, określając formę, miejsce i termin składania wniosków do planu, nie krótszy niż 21 dni od dnia ogłoszenia;

2. zawiadamia, na piśmie, o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu instytucje i organy właściwe do uzgadniania i opiniowania planu;

3. sporządza projekt planu miejscowego rozpatrując wnioski, o których mowa w pkt 1, wraz z prognozą oddziaływania na środowisko;

4. sporządza prognozę skutków finansowych uchwalenia planu miejscowego, z uwzględnieniem art. 36;

5. występuje o:

opinie o projekcie planu do:

– gminnej lub innej właściwej, w rozumieniu art. 8, komisji urbanistyczno-architektonicznej,
– wójtów, burmistrzów gmin albo prezydentów miast, graniczących z obszarem objętym planem, w zakresie rozmieszczenia inwestycji celu publicznego o znaczeniu lokalnym,

– regionalnego dyrektora ochrony środowiska,

– właściwych organów administracji geologicznej w zakresie terenów zagrożonych osuwaniem się mas ziemnych,

– Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej w zakresie telekomunikacji,

– właściwego organu Państwowej Straży Pożarnej i wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska w zakresie lokalizacji nowych zakładów o zwiększonym lub dużym ryzyku wystąpienia poważnych awarii, zmian, o których mowa w art. 250 ust. 5 i 7 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska, w istniejących zakładach o zwiększonym lub dużym ryzyku wystąpienia poważnych awarii i nowych inwestycji oraz rozmieszczenia obszarów przestrzeni publicznej i terenów zabudowy mieszkaniowej w sąsiedztwie zakładów o zwiększonym lub dużym ryzyku wystąpienia poważnych awarii, w przypadku gdy te inwestycje, obszary lub tereny zwiększają ryzyko lub skutki poważnych awarii,

– właściwego państwowego wojewódzkiego inspektora sanitarnego, oraz

b) uzgodnienie projektu planu z:

- wojewodą, zarządem województwa, zarządem powiatu w zakresie odpowiednich zadań rządowych i samorządowych,
- organami właściwymi do uzgadniania projektu planu na podstawie przepisów odrębnych,
- właściwym zarządcą drogi, jeżeli sposób zagospodarowania gruntów przyległych do pasa drogowego lub zmiana tego sposobu mogą mieć wpływ na ruch drogowy lub samą drogę,
- właściwymi organami wojskowymi, ochrony granic oraz bezpieczeństwa państwa,
- dyrektorem właściwego urzędu morskiego w zakresie zagospodarowania pasa technicznego, pasa ochronnego oraz morskich portów i przystani,
- właściwym organem nadzoru górniczego w zakresie zagospodarowania terenów górniczych,
- ministrem właściwym do spraw zdrowia w zakresie zagospodarowania obszarów ochrony uzdrowiskowej,
- właściwym wojewódzkim konserwatorem zabytków w zakresie kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu, oraz

c) zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, jeżeli wymagają tego przepisy odrębne;

6. wprowadza zmiany wynikające z uzyskanych opinii i dokonanych uzgodnień oraz ogłasza, w sposób określony w pkt 1, o wyłożeniu projektu planu do publicznego wglądu na co najmniej 7 dni przed dniem wyłożenia i wyklada ten projekt wraz z prognozą oddziaływania na środowisko do publicznego wglądu na okres co najmniej 21 dni oraz organizuje w tym czasie dyskusję publiczną nad przyjętymi w projekcie planu rozwiązaniami;

7. w ogłoszeniu, o którym mowa w pkt 10, termin, w którym osoby fizyczne i prawne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej mogą wnosić uwagi dotyczące projektu planu, nie krótszy niż 14 dni od dnia zakończenia okresu wyłożenia planu;

8. rozpatruje uwagi, o których mowa w pkt 11, w terminie nie dłuższym niż 21 dni od dnia upływu terminu ich składania;

9. wprowadza zmiany do projektu planu miejscowego wynikające z rozpatrzenia uwag, o których mowa w pkt 11, a następnie w niezbędnym zakresie ponawia uzgodnienia;

10. przedstawia radzie gminy projekt planu miejscowego wraz z listą nieuwzględnionych uwag, o których mowa w pkt 11.

W ocenie Sądu wszystkie wyżej wskazane wymogi zostały zachowane.

W szczególności wskazać należy, że w niniejszej sprawie Rada Miejska w dniu 8 listopada 2010 r. podjęła uchwałę w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Zgodnie z art. 17 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym Burmistrz ogłosił w prasie lokalnej oraz w drodze obwieszczenia o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego. Określono również termin składania wniosków do tego planu.

Następnie stosownie do art. 17 pkt 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym Burmistrz zawiadomił organy i instytucje o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego wraz z pouczeniem o możliwości wniesienia wniosków i terminu ich wniesienia.

Następnie sporządzono prognozę skutków finansowych uchwalenia planu miejscowego spełniającego wymagania zawarte w § 11 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. o sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r. Nr 164, poz. 1587). Sporządzona została również prognoza oddziaływania na środowisko.

W dalszej kolejności projekt planu skierowano do zaopiniowania i uzgodnienia.

Przechodząc do oceny zarzutów podniesionych w skardze odnoszących się naruszenia zasad sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w pierwszej kolejności wskazać należy, że zasady sporządzania planu miejscowego to treść merytoryczna planu miejscowego, którą kształtuje przede

wszystkim treść studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, stanowiska zawarte przez organy uzgadniające i opiniujące oraz wyważanie interesu publicznego w przypadkach konfrontacji z interesami prywatnymi.

W tym miejscu wskazać należy, iż stosownie do przepisu art. 3 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ustalanie przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenu należy do zadań własnych gminy. Przepis ten wyznacza gminę jako podstawową jednostkę samorządu terytorialnego, właściwą w sprawach planowania przestrzennego. Oznacza to, że wyłącznie gmina, poprzez swoje organy, będzie określała przeznaczenie i zasady zagospodarowania położonego na jej obszarze terenu. Realizacja zadań publicznych gminy na jej terytorium dokonywana jest między innymi w drodze uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, które jako akty prawa miejscowego, w rozumieniu art. 87 Konstytucji RP, są źródłami powszechnie obowiązującego na terenie gminy prawa.

Zwrócić również należy uwagę, iż planowanie przestrzenne z reguły powoduje konflikty interesów. W interesie właścicieli nieruchomości leży nieskrępowane korzystanie z nieruchomości. Ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, mające walor norm powszechnie obowiązujących (art. 14 ust. 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym), określają natomiast granice korzystania z nieruchomości i wraz z innymi przepisami prawa kształtują wykonywanie prawa własności nieruchomości (art. 6 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym).

Wobec powyższego stwierdzić należy, iż z mocy przepisów obowiązującej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym gmina jest uprawniona do ustalania przeznaczenia terenów pod określone funkcje, określania sposobów ich zagospodarowania i warunków zabudowy i dokonuje tego w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (art. 3 ust. 1, art. 4 ust. 1, art. 14 ww. ustawy). To uprawnienie gminy - doktrynalnie określane jako władztwo planistyczne - nie oznacza jednak dowolności przyjętych rozwiązań planistycznych. Władztwo planistyczne gminy stanowi uprawnienie organu do legalnej ingerencji w sferę wykonywania prawa własności, nie stanowi jednak władztwa absolutnego i nieograniczonego, gdyż gmina wykonując je ma obowiązek działać w granicach prawa, kierować się interesem publicznym, wyważać interesy publiczne z interesami prywatnymi, uwzględniać aspekt racjonalnego działania i proporcjonalności ingerencji w sferę wykonywania prawa własności. A zatem kształtowanie polityki przestrzennej gminy powinno odbywać się z jednej strony z uwzględnieniem prawa osoby posiadającej tytuł prawny do nieruchomości do jej zagospodarowania, zaś z drugiej strony z uwzględnieniem prawa do podejmowania działań, które w ramach ograniczonych m. in. zasadami współżycia społecznego, pozwolą zrealizować zasadę zrównoważonego rozwoju, a jednocześnie służyć będą zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty lokalnej (wyrok WSA w Łodzi z dnia 17 sierpnia 2011r., sygn. akt II SA/Łd 698/11, publ. <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). Wszystkie wymienione elementy powinny być rozpatrywane łącznie, a proporcjonalność ingerencji w sferę wykonywania poszczególnych praw własności winna być oceniana przez pryzmat ogólnych założeń planu.

Zatem za prawnie wadliwe ustalenia planu uznaje się zatem nie tylko te, które naruszają przepisy prawa, ale także te, które są wynikiem ewentualnego nadużycia przysługujących gminie uprawnień. W każdym bowiem przypadku w odniesieniu do konkretnego przyjętego rozwiązania planistycznego gmina musi wykazać jego celowość i zasadność z punktu widzenia interesu publicznego, bądź z punktu widzenia interesu określonej grupy społecznej. W sytuacji gdy słuszność danego ustalenia planistycznego nie zostanie wykazana przez gminę naraża się ona na zarzut dowolności i arbitralności przyjętego rozwiązania, a to z kolei uzasadnia wniosek o nadużyciu czy przekroczeniu granic władztwa planistycznego.

Ponadto w tym miejscu wskazać należy, że stosownie do art. 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy określa politykę przestrzenną gminy, w tym lokalne zasady zagospodarowania przestrzennego. Studium zawiera część tekstową i graficzną. Ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. Oznacza to, że zapisy planu nie mogą doprowadzić do modyfikacji kierunków zagospodarowania przewidzianego w studium lub też tego zagospodarowania wykluczyć (tak Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 11 lutego 2008 r., sygn. akt II SA/Gl 817/06, LEX nr 437513). Rada gminy, jako twórca polityki przestrzennej gminy, dokonuje autointerpretacji uchwalonego przez siebie studium w zakresie oceny projektu planu miejscowego. Stopień związania planów ustaleniami studium zależy zatem w dużym stopniu od brzmienia ustaleń studium. Jednym z założeń polityki przestrzennej gminy jest stopień związania planowania miejscowego przez ustalenia studium, który może

być, w zależności od szczegółowości ustaleń studium – silniejszy lub słabszy (tak Z. Niewiadomski, (w:) ZagospPrzestrzU Komentarz, art. 20, Nb 1, Warszawa 2004).

Wobec powyższego przystępując do oceny planu w tym względzie stwierdzić należy, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego stanowiący przedmiot kontroli w niniejszej sprawie jest zgodny z ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego.

Jak wynika z wypisu i wyrysu Studium teren objęty przedmiotowym planem w studium przeznaczony został pod zabudowę mieszkaniową. Wobec powyższego określenia w planie miejscowym dla przedmiotowego terenu funkcji mieszkaniowej pozostaje w zgodności ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego.

Odnosząc się do zarzutów skargi podnieść należy, iż zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego określa się obowiązkowo 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 i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów. Do art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nawiązuje § 4 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z 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.

W tym miejscu podnieść należy, że plan miejscowy musi zawierać poszczególne ustalenia, o których mowa w art. 15 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, tylko wówczas, gdy okoliczności faktyczne dotyczące obszaru objętego planem, wynikające zwłaszcza z istniejącego lub planowanego przeznaczenia i sposobu zagospodarowania terenu, uzasadniają dokonanie takich ustaleń. Należy podkreślić, iż zasadą pozostaje jednak obowiązek ujęcia w planie miejscowym wszystkich elementów wymienionych w powołanym przepisie, co oznacza, że w przypadku odstąpienia od określenia któregośkolwiek z nich w konkretnym planie lub jego fragmencie, na organie planistycznym spoczywa obowiązek wykazania zbędności danej regulacji, a w szczególności utrwalenia przyczyn takiego pominięcia w uzasadnieniu uchwały, ewentualnie w materiałach planistycznych (por. Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, pod red. Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2009, art. 15, Nb 5) i orzecznictwa (por. np.: wyrok NSA z 23.04.2010 r., II OSK 311/10, CBOSA;). Wszakże fakt, iż organ planistyczny nie wskazał wyraźnie w uzasadnieniu uchwały lub materiałach planistycznych, że ustalenie określonych elementów dla danego terenu jest zbędne, nie przesądza, sam w sobie, o uznaniu sprzeczności z prawem danej uchwały, jeżeli pominięcie tych elementów było obiektywnie uzasadnione (por. wyrok WSA z 28.12.2010 r., II SA/Kr 828/10; CBOSA).

W doktrynie wskazuje się także, że ocena czy stan faktyczny terenu pozwala na zaniechanie ustalenia w planie miejscowym elementów zagospodarowania uznanych przez ustawę za obowiązkowe, jest niezwykle trudna. Dotyczy bowiem zarówno sytuacji, gdy teren jest już w pełni zagospodarowany i zabudowany, jak również odnosi się do pustych terenów inwestycyjnych, przeznaczonych do kompleksowej zabudowy przez inwestora. Należy wówczas wziąć pod uwagę, że na terenach zabudowanych powinna być możliwa wymiana zabudowy istniejącej, jej rozbudowa itd. Nieustalenie wskaźników i parametrów zabudowy będzie negatywnie wpływać na ład przestrzenny. Ustalenie na zasadzie „zakaz wprowadzania zmian w istniejącej zabudowie”, niezasadnie ograniczy prawo własności nieruchomości. (por. Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, pod red. Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2011, art. 15, Nb 6).

W przedmiotowej sprawie skarżący zaskarżonej uchwale zarzuca brak określenia minimalnej intensywności zabudowy. Odpowiadając na powyższy zarzut organ wskazał, że minimalny procent zabudowy a co za tym idzie minimalną intensywność zabudowy wyznacza stan istniejący jak dla działki niezabudowanej.

Sąd dokonując powyższej oceny miał na uwadze, że na rysunku planu określone zasady podziału działek budowlanych. Jak wynika z rysunku planu po podziale działki winny mieć powierzchnię około 1500 m. Wobec powyższego stwierdzić należy, że maksymalna powierzchnia zabudowy może wynosić nawet 450 m (max powierzchnia zabudowy dla działek budowlanych na terenach MN1, MN2 i MNW określono na 30%). Wobec powyższego stwierdzić należy, że brak minimalnej intensywności zabudowy może prowadzić do zlokalizowania w tym terenie zabudowy przykładowo o pow. 50 m, jak i zabudowy prawie dziesięciokrotnie większej.

Za niewystarczające uznać należy wyjaśnienia organu wskazującego, iż minimalna intensywność zabudowy została określona jako brak zabudowy.

W tym miejscu wskazać należy, że zgodnie z art. 1 ust. 1 pkt 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ustawa określa zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele oraz ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy - przyjmując ład przestrzenny i zrównoważony rozwój za podstawę tych działań. Stosownie zaś do treści art. 1 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się zwłaszcza wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury.

Z cytowanych przepisów wywieść zatem można dwie fundamentalne zasady w planowaniu przestrzennym, a to zasadę zachowania ładu przestrzennego oraz zasadę zrównoważonego rozwoju.

Organ w procesie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej jest związany powyższymi zasadami. Jak wskazuje się w doktrynie uwzględnienie powyższych zasad jest więc warunkiem uznania aktu planistycznego za podjęty zgodnie z przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (por. Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, pod red. Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2011, art. 1, Nb 5).

Ponadto wskazać należy, że przez wymagania ładu przestrzennego należy rozumieć stosownie do treści art. 2 ust.1 ustawy takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne.

Odnosząc powyższe uwagi na grunt niniejszej sprawy wskazać należy, że brak określenia minimalnej zabudowy może doprowadzić do zaburzenia ładu przestrzennego, ponieważ co wskazano wyżej obiekt o maksymalnej powierzchni zabudowy byłby dziesięciokrotnie większy od możliwej i racjonalnej zabudowy jednorodzinnej.

Wobec powyższego w ocenie Sądu takie czynniki jak stan zagospodarowania terenu, wielkość planowanych działek nie pozwalała na odstępianie od ustalenia minimalnej powierzchni zabudowy. Zdaniem składu orzekającego nieustalenie powyższego wskaźnika zabudowy może negatywnie wpływać na ład przestrzenny.

Mając na uwadze, że Rada pominęła powyższy parametr w odniesieniu do wszystkich terenów zabudowy mieszkaniowej, które to tereny, z wyłączeniem nieznaczного obszaru zieleni izolacyjnej i dróg, stanowią znaczną część planu zachodziła konieczność wyeliminowania zaskarżonej uchwały w całości. Pozostawienie w obrocie prawnym zapisów planu zawierających jedynie ogólne stwierdzenia czy też określających układ komunikacji czyniłby uchwałę nieczytelną.

Sąd podziela również zarzut Wojewody, co do braku określenia parametrów zabudowy dla wiat garażowych. W § 13 pkt 17 uchwały dopuszczono lokalizację wiat garażowych bez określenia jakiegokolwiek parametru. Organ uzasadniając powyższe wskazał, że parametry wiat garażowych wynikają z całościowych parametrów określających dopuszczalny łączny procent zabudowy jak i minimalny parametr powierzchni biologicznie czynnej. Uwadze organu jednak uszło, że w odniesieniu do tego rodzaju zabudowy pominięto całkowicie takie parametry jak wysokość zabudowy i geometria dachu, tak jak uczyniono to w przypadku garaży i budynków gospodarczych.

Ponadto wskazać należy, że § 13 uchwały jest mało czytelny. W tym miejscu wskazać należy, że pkt 10 i 11 § 13 uchwały odnoszą się do budynku o którym mowa w pkt 7. Natomiast w pkt 7 ustalono prawo do jednego wjazdu na działkę z przyległej ulicy. Co prawda można się domyślić, że faktycznie chodzi o pkt 9 § 13 uchwały gdzie dopuszczono lokalizację jednego wolnostojącego budynku gospodarczego lub garażu, to jednakże wobec nieokreślenia w uchwale geometrii dachu dla budynku wielorodzinnego. W tym miejscu przypomnieć należy, że zgodnie z § 4 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego

zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego 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.

Wobec powyższego Rada w planie zagospodarowania przestrzennego winna określić obowiązkowo geometrię dachu. W § 13 pkt. 4 uchwały określono geometrię dachu, ale jednocześnie wprost wskazano, iż powyższe ustalenia dotyczą wyłącznie budynku o którym mowa w pkt. 1 tj. budynku mieszkalnego jednorodzinnego. Ponadto nie można uznać, że pkt. 10 § 13 uchwały, określający geometrię dachu dotyczy budynków wielorodzinnych. Jak wskazano już wyżej powyższy punkt odwołuje się do pkt 7 dotyczącego wjazdu na działkę, to jednakże kolejność zapisów planu wskazywała, że dotyczy on budynków o którym mowa w § 13 pkt 9 uchwały.

Wobec powyższego stwierdzić należy, że w niniejszej sprawie dla terenu MNW geometrie dachu określono wyłącznie w odniesieniu do budynków mieszkalnych jednorodzinnych, z pominięciem dopuszczalnej na tym terenie zabudowy wielorodzinnej.

Ponadto zgodzić należy się z Wojewodą, że niezrozumiały jest zapis dopuszczający lokalizację wiat garażowych w obrębie całego terenu w uzgodnieniu z gestorem sieci elektroenergetycznej. O ile taki zapis jest uzasadniony w przypadku zlokalizowania wiaty garażowej w pobliżu sieci elektroenergetycznej, to nie można uznać, że powyższe znajduje racjonalne uzasadnienie w przypadku wiat garażowych zlokalizowanych w znacznych odległościach od tej sieci. Taki zapis planu uznać należałoby za racjonalny wyłącznie w przypadku lokalizowania wiat garażowych w pobliżu sieci elektroenergetycznej. Natomiast konieczność uzgadniania lokalizacji wiaty w odniesieniu do pozostałego obszaru, w ocenie Sądu, w sposób istotny ogranicza możliwość zabudowy uwarunkowując ją od zgody podmiotu nie mającego w tym żadnego interesu.

Za zasadny należy uznać również zarzut zamieszczenia w uchwale definicji „działki budowlanej” sprzecznej z definicją legalną „działki budowlanej” zamieszczonej w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Nie ulega wątpliwości, iż uchwała w zaskarżonej części została podjęta z rażącym naruszeniem prawa, bowiem wprowadziła definicję wyrażenia "działka budowlana", która w dacie podjęcia zaskarżonej uchwały tj. w dniu 28 marca 2012 r. była już zawarta w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Wprowadzenie odmiennej definicji w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego było niedopuszczalne, bowiem niezgodne z obowiązującą hierarchią źródeł prawa przyjętą w art. 87 Konstytucji RP. Przepis ten stanowi, że źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia (ust. 1) oraz - na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego (ust. 2).

W świetle natomiast art. 94 Konstytucji RP akt prawa miejscowego ma charakter wykonawczy w stosunku do ustaw, a uregulowane w nim materie są materiami ustawowymi – "organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa".

Z zasady związania aktów prawa miejscowego ramami stworzonymi przez ustawę, treść aktu prawa miejscowego winna być zgodna z ustawami. Dotyczy to także zgodności definicji legalnych formułowanych w akcie prawa miejscowego. Organ tworzący akt prawa miejscowego może w tym zakresie odwołać się do regulacji ustawowych, nie może natomiast tworzyć własnej definicji, zawierając w niej elementy wyraźnie odmienne od tych zawartych w definicji legalnej, tj. umieszczonej w ustawie. Należy przy tym podkreślić, że wprowadzenie definicji legalnych mają zasadniczo bezpośrednie zastosowanie przede wszystkim w odniesieniu do aktów normatywnych, w jakich są formułowane (por. § 147 ust. 1 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej", Dz.U. nr 100, poz. 908), ale nie wyklucza to posługiwania się taką definicją poza bezpośrednim zakresem danego aktu, jeśli wynika to z powiązań przedmiotowych – przyjęcie odmiennego poglądu oznaczałoby, że należałoby powtarzać takie definicje w każdym akcie normatywnym (którym jest także plan miejscowy), co byłoby nie tylko legislacyjnie nieekonomiczne, ale także mogłoby powodować błędy techniczno-prawne.

Jak wskazano już wyżej, w dacie podejmowania zaskarżonej uchwały obowiązywała definicja legalna "działki budowlanej" zawarta w art. 2 pkt 12 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, stanowiąc, że "należy przez to rozumieć nieruchomość gruntową lub działkę gruntu, której wielkość, cechy geometryczne, dostęp do drogi publicznej oraz wyposażenie w urządzenia infrastruktury technicznej spełniają wymogi realizacji obiektów budowlanych wynikające z odrębnych przepisów i aktów prawa miejscowego". Definicja ta była odmienna od definicji wprowadzonej w § 3 pkt 11 zaskarżonej uchwały, która przez wyrażenie "działka budowlana" nakazuje rozumieć „obszar terenu, przeznaczony pod zabudowę wydzielony zgodnie z zasadami podziału oznaczonymi na rysunku planu”.

Wobec powyższego wprowadzenie takiej definicji w zaskarżonej uchwale było niezgodne z obowiązującym porządkiem źródeł prawa, wynikającym z art. 87 Konstytucji RP - i przez to stanowiło rażące naruszenie prawa.

Natomiast Sąd nie podziela zarzutu odnoszącego się do nie rozgraniczenia wzajemnie rozłącznych funkcji tj. zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i wielorodzinnej. Skarżący uzasadniając powyższe powołał się na zasadę ładu przestrzennego jako podstawę działań planistycznych.

Jak wskazano wyżej organy w procesie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej winy uwzględniać zasadę ładu przestrzennego, to jednakże powyższe nie oznacza, że połączenie dwóch funkcji automatycznie powoduje nieważność planu.

Sąd nie kwestionuje faktu, że naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym byłoby połączenie w planie wzajemnie rozłącznych funkcji, to jednakże w przedmiotowej sprawie z powyższym nie mamy do czynienia.

Analizując zaskarżoną uchwałę należy wziąć pod uwagę, że teren oznaczony symbolem MNW jest to teren zabudowy mieszkaniowej zorganizowanej (§ 5 pkt 2 uchwały). Zatem funkcją powyższego terenu jest zabudowa mieszkaniowa. W dalszej części uchwały następuje konkretyzacja, że dopuszczalna jest zabudowa jednorodzinna i wielorodzinna. Przy czym należy pamiętać, że § 13 uchwały określa wspólne parametry zabudowy, z wyłączeniem geometrii dachu – o czym wspomniano wyżej, zarówno dla zabudowy jednorodzinnej jak i wielorodzinnej.

Zatem w świetle powyższego nie można uznać, że wprowadzenie na jednym terenie możliwości zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej i jednorodzinnej, przy wspólnym określeniu parametrów zabudowy, zaburzałoby ład przestrzenny.

Z argumentami Wojewody można by się zgodzić np. w przypadku połączenia zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej i jednorodzinnej, przy czym zabudowa wielorodzinna zakładała by zabudowę o wiele wyższą niż zabudowa jednorodzinna. Dopiero przy tak istotnym zróżnicowaniu zabudowy można by mówić o konieczności rozłączenia powyższych terenów.

W tym stanie rzeczy Sąd na podstawie art. 147 Ppsa orzekł jak w sentencji. O wykonalności uchwały orzeczono na podstawie art. 152 Ppsa, a o kosztach postępowania na podstawie art. 200 Ppsa.

Przewodniczący

Sędzia WSA

(-) Ewa Kręcichwost-Durchowska

Sędzia WSA

(-) Donata Starosta

Sędzia WSA

(-) Izabela Bąk-Marciniak