



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 10 kwietnia 2017 r.

Poz. 3179

WYROK NR IV SA/PO 930/16 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W POZNANIU

z dnia 2 lutego 2017 r.

w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu miasta Pызdry

Na podstawie

Sygn. akt IV SA/Po 930/16

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 02 lutego 2017 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu

w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia NSA Grażyna Radzicka

Sędziowie WSA Maciej Busz

WSA Józef Maleszewski (spr.)

Protokolant st. sekr. sąd. Joanna Kujawa

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 25 stycznia 2017 r.

sprawy ze skargi Wojewody Wielkopolskiego

na uchwałę Rady Miejskiej w Pызdrach

z dnia 4 sierpnia 2016 r. nr XV/141/16

w przedmiocie zmiana miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu miasta Pызdry

1. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w § 2 pkt 4, § 3 w części obejmującej słowa „(50 m)”, oraz § 12 pkt 2 w części obejmującej słowa „ 50 – metrowej”;
2. w pozostałym zakresie skargę oddala;
3. odstępuje od zasądzenia zwrotu kosztów postępowania w całości.

Sygn. akt IV SA/Po 930/16

UZASADNIENIE

Uchwałą z dnia 4 sierpnia 2016 r. nr XV/141/16, Rada Miejska w Pyzdrach uchwaliła zmianę miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu miasta Pyzdry. Uchwała została opublikowana (Dz. Urz. Woj. Wlkp. z 2016 r. Nr 5027).

Pismem z dnia 21 września 2016 r. Wojewoda Wielkopolski, zastępowany przez zawodowego pełnomocnika, wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego skargę na ww. uchwałę, domagając się stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały oraz zasądzenia od strony przeciwnej na rzecz skarżącego kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa prawnego wg norm przepisanych.

W odpowiedzi na skargę Burmistrz Pyzdr wniósł o oddalenie skargi i ocenił, że zakres wskazanych uchybień i ich istota nie uzasadniają żądania stwierdzenia nieważności uchwały.

Uzasadniając skargę pełnomocnik Wojewody zarzucił:

1. Niedopełnienie obowiązku wynikającego z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2016 r. poz. 778 z późn. zm., dalej jako u.p.z.p.) oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587, zwanego dalej Rozporządzeniem) w ten sposób, że nie określono linii zabudowy dla terenu zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, oznaczonego symbolem 25MN, terenu zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i usługowej, oznaczonego symbolem 25MN/U oraz dla terenu cmentarza, oznaczonego symbolem ZC (na którym dopuszczono zabudowę kubaturową). Ponadto, na części terenów na rysunku planu nie wskazano w sposób graficzny, zgodnie z legendą, czy linie, których przebieg wyznaczono jedynie w sposób liniowy - są liniami nieprzekraczalnymi czy też obowiązującymi. Sytuacja taka ma miejsce np. na niektórych, przylegających do dróg, odcinkach terenów 39MN, 53MN/U, 58MN/IJ, 59MN/U, 1UO, 1UK i sprawia, że wymogi wynikające z ww. przepisów ustawy i rozporządzenia nie są we właściwy sposób spełnione. Nadto pełnomocnik zarzucił brak określenia geometrii dachów budynków dla terenu usług sportu i rekreacji, oznaczonego symbolem 1US, gdzie - poprzez wyznaczenie pozostałych parametrów zabudowy - dopuszczono sytuowanie nowych budynków.

W odpowiedzi na ten zarzut Burmistrz ocenił, że jedynym zarzutem z którego trafnością nie polemizuje, jest zarzut braku wskazania linii zabudowy dla terenu zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej oznaczonego symbolem 25 MN. W końcowej części odpowiedzi na skargę organ oznaczył ten teren jako 25 MN/U, zaś na rozprawie sprecyzowano, że organ uznaje zasadność zarzutu co do obu tych terenów. Dla działki oznaczonej 39 MN linia zabudowy została wyznaczona do budynku znajdującego się w granicy działki, podobnie dla terenu oznaczonego symbolem 53MN/U linia zabudowy wyznaczona została do budynku znajdującego się w granicy działki (nie istniała potrzeba wyznaczania żadnej dodatkowej „innej” linii, gdyż sąsiadująca z tym terenem 10 KDW to przejście piesze, a działki skomunikowane są z ulicą Farną. Dla terenu oznaczonego symbolem 1UO, 1UK linie zabudowy zostały wyznaczone, dla terenu o symbolach 58MN/U, 59MN/U nieprzekraczalna linia zabudowy jest wyznaczona fragmentarycznie, ponieważ część tych terenów to tereny szczególnego zagrożenia powodzią, na których zgodnie z zapisem § 10 ust. 1 planu wprowadzono zakaz zabudowy. Dla terenu cmentarza jedyną możliwością zabudowy jest „tył działki” gdyż groby zlokalizowane są od jej frontu, teren cmentarza wpisany jest do rejestru zabytków. Nie dokonano określenia geometrii dachu na terenie usług sportu i rekreacji – US, gdyż istniejąca na tym terenie hala sportowa nie może zostać nadbudowana - konserwator zabytków nakazuje zachowanie istniejących dominant przestrzennych. Wyznaczone pozostałe parametry zabudowy odnoszą się do istniejących budynków i uczynienie zarzutu, że ich wskazanie stanowi dopuszczenie lokalizacji nowej zabudowy jest nieuprawnione, ustalenia są formułowane w formie zakazów nakazów i dopuszczeń - w § 9 ust. 16 planu mowa jest tylko o zachowaniu istniejących obiektów kubaturowych.

2. Dalej pełnomocnik Wojewody zarzucił, że w miejscowym planie nie określono wymaganego normatywu miejsc parkingowych dla terenu usług sportu i rekreacji, oznaczonego symbolem 2US oraz dla terenu zabudowy usługowej oraz obiektów produkcyjnych, składów i magazynów, oznaczonego symbolem U/P (w odniesieniu do zabudowy produkcyjnej). Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji

i infrastruktury technicznej, wśród których, wg § 4 ust. 9 Rozporządzenia, winno określić się układ komunikacyjny i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych, jak też warunki ich powiązań z układem zewnętrznym, a także wskaźniki w zakresie komunikacji, w szczególności ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub liczby zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych. Ponadto, w odniesieniu do terenów usług oświaty, oznaczonych symbolami 1UO i 2UO, nie określono, czy normatyw, wyznaczony dla tych terenów w § 9 ust. 11 pkt 8 uchwały, odnosić się winien do działki budowlanej, danego terenu czy też do wszystkich terenów usług oświaty łącznie.

W odpowiedzi na ten zarzut Burmistrz ocenił, że w projekcie planu nie określono wymaganego normatywu miejsc parkingowych dla następujących terenów: 2US, U/P, 1UO i 2UO. Teren U/P jest terenem zainwestowanym, znajduje się w zwartej zabudowie objętej ochroną konserwatorską, w niewielkiej, nie przekraczającej 150 m odległości, znajdują się miejsca parkingowe wyznaczone na centralnym placu Rynku. Ponadto na pobliskich ulicach (Sportowa, Farna, Jana Pawła II) zaklasyfikowanych w planie jako drogi publiczne klasy dojazdowej dopuszczono lokalizację miejsc postojowych. W § 9 ust. 31 planu, parking ogólnodostępny został wyznaczony przy ulicy sportowej (2KS). Dla terenu U/P wyznaczono miejsca postojowe dla samochodów osobowych w ilości nie mniejszej niż 1 stanowisko na 50 m² powierzchni użytkowej budynku o funkcji usługowej. Dla terenów o symbolu 1UO i 2 UO stanowiące tereny usług oświaty ustalono minimum 8 miejsc postojowych

3. Dalej pełnomocnik Wojewody zarzucił niezgodność zapisu uchwały, dotyczącego strefy ochronnej cmentarza, z przepisami rozporządzenia Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 25 sierpnia 1959 r. w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze (Dz. U. Nr 52, poz. 315, dalej jako rozporządzenie MGK). W § 12 pkt 2 uchwały zapisano „zakaz lokalizacji zabudowy mieszkaniowej oraz usług związanych z produkcją, przechowywaniem artykułów żywności oraz zakładów żywienia zbiorowego w 50-metrowej strefie ochronnej od cmentarza, zgodnie z przepisami odrębnymi”. Zgodnie jednak z § 3 ust. 1 ww. rozporządzenia Ministra Gospodarki Komunalnej, odległość cmentarza od zabudowań mieszkalnych, od zakładów produkujących artykuły żywności, zakładów żywienia zbiorowego bądź zakładów przechowujących artykuły żywności oraz studzien, źródeł i strumieni, służących do czerpania wody do picia i potrzeb gospodarczych, powinna wynosić co najmniej 150 m; odległość ta może być zmniejszona do 50 m pod warunkiem, że teren w granicach od 50 do 150 m odległości od cmentarza posiada sieć wodociągową i wszystkie budynki korzystające z wody są do tej sieci podłączone. Pełnomocnik podkreślił, że przepisy gminne nie mogą zawierać powtórzeń ustawowych, ani też ich modyfikować lub uzupełniać, gdyż jest to niezgodne z zasadami legislacji. Zasadą jest bowiem, że uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co zostało już unormowane i stanowi przepis prawa powszechnie obowiązujący (zgodnie z § 149 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz. U z 2002 r. Nr 100 poz. 908, dalej jako ZTP).

W odpowiedzi na ten zarzut Burmistrz ocenił, że zapisy rozporządzenia MGK pozostawiają dla władztwa planistycznego gminy wyznaczenie strefy ochronnej cmentarza. Jeżeli strefa może zostać zmniejszona do 50 metrów, musi to znaleźć swoje odbicie w planie.

4. Dalej pełnomocnik Wojewody zarzucił, że w uzasadnieniu dołączonym do projektu miejscowego planu nie została podana informacja o dacie podjęcia uchwały w sprawie aktualności studium i planów miejscowych, o której mowa w art. 32 ust. 2 u.p.z.p. Pełnomocnik podkreślił, że w dniu 18 listopada 2015 r. weszła w życie ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz. U. z 2015 r., poz. 1777, dalej jako ustawa o rewitalizacji), która wprowadziła zmiany w przepisach u.p.z.p. W art. 15 ust. 1 u.p.z.p. uszczegółowiono zakres uzasadnienia projektu planu miejscowego. Na mocy tej zmiany zakres uzasadnienia został rozszerzony o informacje dotyczące w szczególności sposobu realizacji wymogów wynikających z art. 1 ust. 2-4 u.p.z.p., zgodności z wynikami analizy o której mowa w art. 32 ust. 1 u.p.z.p. (analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy w celu oceny aktualności studium i planów miejscowych), wraz z datą uchwały rady gminy w sprawie aktualności studium i planów miejscowych, o której mowa w art. 32 ust. 2 u.p.z.p., oraz wpływu na finanse publiczne, w tym budżet gminy. Pełnomocnik zaznaczył, że wprowadzone zmiany dotyczą również postępowań toczących się w dniu wejścia w życie ustawy o rewitalizacji.

W odpowiedzi na ten zarzut Burmistrz ocenił, że zarzut jest niesłuszny, bowiem Rada Miejska takiej uchwały nie podjęła. Uzasadnienie zawiera odniesienie do finansów publicznych - budżetu gminy.

5.

Dalej pełnomocnik Wojewody zarzucił, że w uchwalonym planie występują nieścisłości, nieprecyzyjne bądź niezrozumiałe ustalenia, stwarzające wątpliwości interpretacyjne w odczycie zapisów planu, a co za tym idzie brak możliwości skutecznego ich wyegzekwowania na etapie wydania pozwolenia na budowę, zawarte w:

a. § 2 pkt 4 uchwały, gdzie powierzchnie definiujące intensywność zabudowy odniesiono do „wszystkich budynków na terenie objętym planem w odniesieniu do powierzchni terenu objętego planem”, co pozostaje w sprzeczności z ustaleniami w tym zakresie dla poszczególnych terenów, gdzie - w sposób prawidłowy - wskaźniki powierzchni całkowitej zabudowy odnoszą się do powierzchni działki budowlanej;

b. § 5 ust. 1 pkt 3 uchwały, gdzie dopuszczono lokalizację budynków bezpośrednio przy granicy działki sąsiedniej dla „budynków mieszkalnych, mieszkalno-usługowych i usługowych w zwartej zabudowie śródmiejskiej”, nie określając przy tym granic obszaru, w którym miałyby się zawierać ww. zabudowa;

c. § 9 ust. 3 pkt 4 lit. b uchwały, gdzie dopuszczono lokalizację „usług nieuciążliwych realizowanych w lokalach użytkowych wydzielonych w budynkach mieszkalnych, zgodnie z przepisami odrębnymi”, nie wskazując jakie przepisy odrębne regulują tę materię w odniesieniu do budynków mieszkalnych wielorodzinnych;

d. § 9 ust. 12 uchwały, odnoszącym się do zasad kształtowania zabudowy terenów usług publicznych, gdzie nie określono jednoznacznie jakie formy, czy też branże działalności usługowej mieścić się winny w pojęciu „usług publicznych”.

W odpowiedzi Burmistrz ocenił, że wskazane przykłady nie ilustrują zarzutu:

ad. a. definicja intensywności zabudowy została w planie umieszczona i prawidłowo oznaczona, w § 2 pkt 4 uchwały opisano zakres prac planistycznych,

ad. b. lokalizację budynków bezpośrednio przy granicy działki określono dla poszczególnych terenów i zwartej zabudowy śródmiejskiej, te określenia nie powinny budzić wątpliwości, ścisła i zwarta zabudowa miasta to określenia zrozumiałe i nie wymagające interpretacji, posługuje się nim konserwator zabytków,

ad. c., w uchwale wskazano przepisy odrębne, mówiące o wskaźnikach usług nieuciążliwych dla zabudowy mieszkaniowej - dla budynków mieszkalnych - budynki wielorodzinne są również budynkami mieszkalnymi,

ad. d. zarzut braku wyliczenia usług publicznych jest zarzutem bezpodstawnym, brak takiej definicji zarówno w prawie unijnym jak i krajowym, cel publiczny jest ustawowo zdefiniowany w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2015 r. poz. 1777), do tej definicji jest odwołanie w art. 2 pkt 5 u.p.z.p.

Burmistrz podkreślił, że uchwalenie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zostało poprzedzone trwającą kilkanaście miesięcy analizą wniosków właścicieli nieruchomości postulujących wprowadzenie zmian w obowiązującym uprzednio planie (dowód załącznik numer 1 do skargi). Opracowanie projektu planu jest procedurą długotrwałą i kosztowną i nie może zostać zniweczone przez niemające znaczenia dla jego funkcjonowania drobne uchybienia.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zważył, co następuje:

Skargę na przedmiotową uchwałę złożył Wojewoda Wielkopolski, jako organ nadzoru w rozumieniu przepisów Rozdziału 10 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446, z późn. zm.; dalej jako u.s.g.). W świetle art. 91 ust. 1 u.s.g. uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne, przy czym o nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia. Po upływie tego terminu organ nadzoru nie może już we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały (zarządzenia) organu gminy, a jedynie może zaskarżyć taki wadliwy, jego zdaniem, akt do sądu administracyjnego, zgodnie z art. 93 ust. 1 u.s.g. Realizując tę kompetencję, organ nadzoru nie jest skrupowany jakimkolwiek terminem do wniesienia skargi (zob. np.: wyrok NSA z 15.07.2005 r., II OSK 320/05, ONSAiWSA 2006, nr 1, poz. 7; a także postanowienie NSA z 29.11.2005 r., I OSK 572/05, dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>, dalej jako CBOSA).

W rozpoznawanej sprawie Wojewoda w ustawowym terminie 30 dni od dnia otrzymania uchwały nie orzekł o jej nieważności, wobec czego był władny zaskarżyć ją w trybie art. 93 u.s.g.

Zgodnie z art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1066), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności administracji publicznej, przy czym kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Sądy administracyjne, kierując się wspomnianym kryterium legalności, dokonują oceny zgodności treści zaskarżonego aktu oraz procesu jego wydania z normami prawnymi – odpowiednio: ustrojowymi, proceduralnymi i materialnymi – przy czym ocena ta jest dokonywana według stanu prawnego istniejącego w dniu wydania zaskarżonego aktu. W świetle art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2016 r. poz. 718, z późn. zm.; dalej jako P.p.s.a.) kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje m.in. orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego.

Przedmiotem tak rozumianej kontroli Sądu jest w niniejszej sprawie uchwała Rady Miejskiej w Pyzdrach z dnia 4 sierpnia 2016 r. nr XV/141/16, którą uchwalono zmianę miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu miasta Pyzdry (Dz. Urz. Woj. Wlkp. z 2016 r. Nr 5027). Należy podkreślić, że w skardze nie zostało dokładnie określone, czy Uchwała jest zaskarżana w całości, czy tylko w jej określonej części (co do określonych jej przepisów). W petitum zawodowy pełnomocnik wprawdzie wniósł o „stwierdzenie nieważności uchwały Nr...”, ale z treści zarzutów oraz z uzasadnienia skargi wynika, że Wojewoda Wielkopolski kwestionuje prawidłowość jedynie niektórych fragmentów miejscowego planu:

1. braku określenia linii zabudowy dla niektórych terenów zabudowy wymienionych w skardze, a także terenu cmentarza (na którym dopuszczono zabudowę kubaturową) i brak określenia geometrii dachów budynków dla terenu usług sportu i rekreacji 1US,

2. braku określenia normatywu miejsc parkingowych dla niektórych terenów wymienionych w skardze, braku określenia w odniesieniu do terenów usług oświaty, oznaczonych symbolami 1UO i 2UO, czy normatyw, wyznaczony dla tych terenów, odnosić się winien do działki budowlanej, danego terenu czy też do wszystkich terenów usług oświaty łącznie,

3. odmienności zapisu uchwały dotyczącego strefy ochronnej cmentarza, z przepisami rozporządzenia MGK

4. braku informacji o dacie podjęcia uchwały w sprawie aktualności studium i planów miejscowych, podjętej na podstawie art. 32 ust. 2 u.p.z.p.

5. poszczególne ustalenia planu, którym pełnomocnik Wojewody zarzucił „nieścisłości, nieprecyzyjne bądź niezrozumiałe ustalenia, stwarzające wątpliwości interpretacyjne w odczycie zapisów planu, a co za tym idzie brak możliwości skutecznego ich wyegzekwowania na etapie wydania pozwolenia na budowę”, zawarte w:

a. § 2 pkt 4 uchwały, zawierającym definicję intensywności zabudowy,

b. § 5 ust. 1 pkt 3 uchwały, gdzie dopuszczono lokalizację budynków bezpośrednio przy granicy działki sąsiedniej dla „budynków mieszkalnych, mieszkalno-usługowych i usługowych w zwartej zabudowie śródmiejskiej”, nie określając przy tym granic obszaru, w którym miałyby się zawierać ww. zabudowa,

c. § 9 ust. 3 pkt 4 lit. b uchwały, gdzie dopuszczono lokalizację „usług nieuciążliwych realizowanych w lokalach użytkowych wydzielonych w budynkach mieszkalnych, zgodnie z przepisami odrębnymi”, nie wskazując jakie przepisy odrębne regulują tę materię w odniesieniu do budynków mieszkalnych wielorodzinnych;

d. § 9 ust. 12 uchwały, odnoszącym się do zasad kształtowania zabudowy terenów usług publicznych, gdzie nie określono jednoznacznie jakie formy, czy też branże działalności usługowej mieścić się winny w pojęciu „usług publicznych”.

Sąd podkreśla, że Wojewoda nie naprowadził zarzutów dotyczących całej uchwały.

Nie ulega wątpliwości, że zaskarżona uchwała, jako podjęta w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jest aktem prawa miejscowego (art. 14 ust. 8 u.p.z.p.). Tym

samym należy do kategorii aktów, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a. Sąd uznaje skargę za dopuszczalną i podlegającą rozpoznaniu.

Oceny, czy zaskarżony plan miejscowy jest obciążony wadą skutkującą stwierdzeniem jego nieważności przez sąd administracyjny na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., dokonuje się przez przyzmat przesłanek wynikających z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. W myśl tego przepisu, w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia zaskarżonej Uchwały jak i obecnie, istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części.

Pojęcie "trybu sporządzania planu miejscowego" (zwanego też "procedurą planistyczną") – którego zachowanie stanowi przesłankę formalną zgodności m.p.z.p. z przepisami prawa – odnosi się do sekwencji czynności, jakie podejmuje organ w celu doprowadzenia do uchwalenia planu miejscowego, począwszy od uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu, a skończywszy na jego uchwaleniu. Natomiast pojęcie "zasad sporządzania planu miejscowego" – których przestrzeganie stanowi przesłankę materialną zgodności m.p.z.p. z przepisami prawa – należy wiązać z samym sporządzeniem (opracowaniem) aktu planistycznego, a więc z merytoryczną zawartością tego aktu (część tekstowa, graficzna i załączniki), zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej (por. wyroki NSA: z 25 maja 2009 r., II OSK 1778/08; z 11 września 2008 r., II OSK 215/08, wyrok WSA w Poznaniu z 17 listopada 2016 r., IV SA/PO 460/16 – CBOSA).

Sąd podkreśla, że pełnomocnik Wojewody nie podniósł w skardze żadnego zarzutu, który dotyczyłby naruszenia trybu sporządzania planu miejscowego. Mimo to Sąd zobligowany był zbadać tę okoliczność z urzędu – jako że rozpoznawana skarga jest pierwszą skargą do sądu administracyjnego na przedmiotową Uchwałę (por. wyroki WSA: z 6 października 2011 r., II SA/Kr 38/11; z 24 kwietnia 2013 r., IV SA/PO 1153/12; z 18 lipca 2013 r., II SA/Wr 835/12 – CBOSA). Sąd stwierdza, że zaskarżony plan został uchwalony z zachowaniem procedury określonej w art. 17 u.p.z.p. Burmistrz, sporządzając projekt planu miejscowego, wystąpił o niezbędne opinie i dokonał uzgodnień projektu planu. Co do braku uzgodnienia projektu miejscowego planu z zarządem województwa w zakresie uwzględnienia wyników audytu krajobrazowego, o którym mowa w art. 38a u.p.z.p. (art. 17 pkt 6 lit. b tiret dziewiąte u.p.z.p.) to Sądowi jest wiadomo z urzędu, że sejmik województwa nie uchwalił dotąd audytu krajobrazowego. Wymóg sporządzenia audytu krajobrazowego został wprowadzony ustawą z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz. U. z 2015 r. poz. 774). Zmiana zaczęła obowiązywać od 11 września 2015 r. Zgodnie z art. 13 ust. 1 tej ustawy sejmiki poszczególnych województw powinny uchwalić audyty krajobrazowe w terminie 3 lat od dnia wejścia w życie ww. ustawy zmieniającej. Zaskarżona uchwała została podjęta w sierpniu 2016 r.

Przechodząc do analizy zarzutów podniesionych w skardze, należy na wstępie podkreślić, że w świetle art. 3 ust. 1 u.p.z.p. do zadań własnych gminy należy kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz m.p.z.p. Zgodnie z art. 4 ust. 1 u.p.z.p. w planie miejscowym następuje ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu. Ustalenia m.p.z.p. kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości (art. 6 ust. 1 u.p.z.p.). Przywołane przepisy tworzą normatywne zręby doktrynalnej koncepcji tzw. władztwa planistycznego gminy, przez które rozumie się przyznaną organom gminy przez ustawodawcę kompetencję do określania w sposób władczy (jednostronny i wiążący) przeznaczenia terenów położonych na obszarze gminy oraz zasad (sposobów) ich zagospodarowania. W ramach tego władztwa organy gminy mogą samodzielnie kształtować przeznaczenie oraz sposób zagospodarowania terenu znajdującego się na obszarze ich działania, pod warunkiem, że czynią to w granicach obowiązującego prawa i nie nadużywają swych uprawnień.

Jednym z podstawowych instrumentów, za pomocą których gmina wykonuje przysługujące jej władztwo planistyczne, jest plan miejscowy – co wynika jasno z przywołanego wyżej art. 4 ust. 1 u.p.z.p. Regulację tę uszczegóławiają przepisy art. 15 ust. 2 i 3 u.p.z.p., w których ustawodawca zawarł zestawienie, odpowiednio, obligatoryjnych i fakultatywnych elementów planu miejscowego.

Należy zaznaczyć, że owa "obligatoryjność" elementów wymienionych w art. 15 ust. 2 u.p.z.p. nie może być rozumiana zbyt dosłownie, gdyż – jak się trafnie przyjmuje się w dominującym obecnie nurcie orzecznictwie sądowoadministracyjnego (por. np. wyrok NSA z 20.04.2016 r., II OSK 1993/14, CBOSA) – plan miejscowy musi zawierać poszczególne ustalenia, o których mowa w art. 15 ust. 2 u.p.z.p., tylko

wówczas, gdy okoliczności faktyczne dotyczące obszaru objętego planem, wynikające zwłaszcza z istniejącego lub planowanego przeznaczenia i sposobu zagospodarowania terenu, uzasadniają dokonanie takich ustaleń. 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. Jednakże 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 (zob. wyrok WSA z 09.02.2012 r., IV SA/Po 1203/11, CBOSA).

Odnosząc się kolejno, w sposób bardziej szczegółowy do poszczególnych zarzutów skargi, począwszy od zarzutów które Sąd uznał za uzasadnione, należy stwierdzić, co następuje.

Sąd podzielił argument skargi dotyczące strefy ochronnej cmentarza. Nie ulega wątpliwości, że przepis § 12 pkt 2 zaskarżonej uchwały jest sprzeczny z przepisami rozporządzenia MGK. W § 12 pkt 2 zaskarżonej uchwały zapisano „zakaz lokalizacji zabudowy mieszkaniowej oraz usług związanych z produkcją, przechowywaniem artykułów żywności oraz zakładów żywienia zbiorowego w 50-metrowej strefie ochronnej od cmentarza, zgodnie z przepisami odrębnymi”. Literalna wykładnia tego przepisu prawa miejscowego zezwala na proces inwestycyjno-budowlany poza tak wyznaczoną strefą ochronną. Tymczasem, zgodnie z § 3 ust. 1 ww. rozporządzenia MGK, odległość cmentarza od zabudowań mieszkalnych, od zakładów produkujących artykuły żywności, zakładów żywienia zbiorowego bądź zakładów przechowujących artykuły żywności oraz studzien, źródeł i strumieni, służących do czerpania wody do picia i potrzeb gospodarczych, powinna wynosić co najmniej 150 m; odległość ta może być zmniejszona do 50 m pod warunkiem, że teren w granicach od 50 do 150 m odległości od cmentarza posiada sieć wodociągową i wszystkie budynki korzystające z wody są do tej sieci podłączone. Sąd stwierdza, że zakwestionowany przepis wypacza normę prawną zawartą w rozporządzeniu MGK, obowiązującą w dacie podjęcia zaskarżonej uchwały, jak i obecnie, co stanowi samodzielną przesłankę stwierdzenia nieważności kontrolowanego przepisu, w niezbędnej części. Nadto, nie można w miejscowym planie gwarantować trwałego spełniania wyjątku od normy prawnej powszechnie obowiązującej. Może bowiem nastąpić zmiana, tak okoliczności faktycznych jak i brzmienia przepisu odrębnego. Jeżeli w okresie obowiązywania miejscowego planu zostanie złożony wniosek o pozwolenie na budowę dla budynku sytuowanego w odległości od 50 do 150 metrów od cmentarza, to organ administracji architektoniczno-budowlanej będzie każdorazowo sprawdzał realia faktyczne i prawne, czy warunek wynikający z przepisu odrębnego pozostaje spełniony, w obowiązującym wówczas brzmieniu przepisu odrębnego. Nadto Sąd podziela argument skargi, że przepisy prawa miejscowego nie mogą zawierać powtórzeń przepisów powszechnie obowiązujących, ani też ich modyfikować lub uzupełniać, gdyż jest to niezgodne z zasadami legislacji.

Z uwagi na powyższe Sąd stwierdził nieważność przepisów zaskarżonej uchwały, w części dotyczącej wyznaczenia strefy wokół cmentarza, z ograniczeniami w zabudowie. W kontrolowanej uchwale są to, obok zaskarżonego przepisu § 12 pkt 2, także przepis § 3 dotyczący oznaczenia graficznego na rysunku planu. Mimo, że drugi ze wskazanych przepisów nie został wymieniony w skardze, to także dotyczy pięćdziesięciometrowej strefy wokół cmentarza. Z uwagi na powyższe, Sąd stwierdził nieważność obu przepisów, w częściach wyznaczających strefę wokół cmentarza.

Sąd uznał także trafność zarzutu dotyczącego przepisu § 2 pkt 4 zaskarżonej uchwały. W przywołanym przepisie Rada Miejska zdefiniowała intensywność zabudowy. Przyjęto, że ilekroć w dalszych przepisach uchwały jest mowa o intensywności zabudowy, „należy przez to rozumieć wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy, tj. sumę powierzchni całkowitej kondygnacji nadziemnych wszystkich budynków na terenie objętym planem w odniesieniu do powierzchni terenu objętego planem”. Sąd zaznacza, że także „teren” został zdefiniowany w zaskarżonej uchwale; zgodnie z § 2 pkt 5 „należy przez to rozumieć obszar o określonym przeznaczeniu i zasadach zagospodarowania, wyznaczony na rysunku planu liniami rozgraniczającymi”. Zatem w rozumieniu zacytowanych przepisów, wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy to suma powierzchni całkowitej kondygnacji nadziemnych wszystkich budynków na obszarze o określonym przeznaczeniu i zasadach gospodarowania, wyznaczonym na rysunku planu liniami rozgraniczającymi. W tej sytuacji Sąd stwierdził nieważność przepisu definiującego intensywność zabudowy, w całości, jako sprzecznego z prawem. W art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. jest bowiem zawarta

definicja intensywności zabudowy, jako wskaźnika powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej. Zatem w zaskarżonej Uchwale nie dość, że nadano definicji legalnej zupełnie inne brzmienie, to jeszcze wprowadzono dodatkowe ograniczenie w zagospodarowaniu poszczególnych działek, nieznanie ustawom, w tym u.p.z.p. Sąd podkreśla, że ustawodawca, w art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p., odnosi wskaźnik intensywności zabudowy do działki budowlanej, nie do obszaru wyznaczonego na rysunku planu. Nadto ustawodawca nakazuje dwojakie określenie intensywności zabudowy w odniesieniu do działki budowlanej: intensywności maksymalnej i intensywności minimalnej. Ustalanie wskaźnika minimalnego ma na celu m.in. racjonalne wykorzystanie działek pod zabudowę i infrastruktury technicznej. Ustalenie zaś wskaźnika maksymalnego ma na celu m.in. ochronę środowiska przyrodniczego, zapewnienie korzystnych warunków użytkowania terenu o określonym przeznaczeniu (wyrok NSA z dnia 19 listopada 2015 r., II OSK 635/14; Lex). W zaskarżonej uchwale wprowadzono dodatkowy parametr limitujący zabudowę, a co za tym idzie kształtujący prawo własności, w sposób nieznanymi ustawodawcy.

Pozostałe zarzuty skargi Sąd ocenił jako nieuzasadnione, co skutkowało oddaleniem skargi, w pozostałym jej zakresie.

Jednym z podstawowych elementów treści planu miejscowego jest obowiązek ustalenia linii zabudowy, wynikający z przepisów art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. oraz § 7 pkt 8 Rozporządzenia. Dla terenów przyległych do dróg publicznych o usytuowaniu obiektów w odniesieniu do przebiegu drogi rozstrzyga art. 43 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1440 z późn. zm., dalej jako u.d.p.) ustalający wymagania w zakresie odległości, w jakiej obiekty mogą być sytuowane od krawędzi drogi. Wymagania zawarte w tym uregulowaniu w istocie wyznaczają linię zabudowy na terenach przebiegu dróg publicznych. Sąd podziela stanowisko, że niewątpliwie wyznaczenie linii zabudowy dla spełnienia wymagań art. 35 ust. 2 i art. 43 u.d.p. będzie niezbędne w przypadku przewidywania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego przeznaczenia terenu pod realizację nowych dróg, bowiem będzie konieczne nie tylko wyznaczenie terenu niezbędnego pod realizację samej drogi, lecz także ukształtowanie takiej przyszłej zabudowy, która będzie spełniała wymagania ładu przestrzennego. Wyznaczenie linii zabudowy może mieć więc dwojaką funkcję. W ujęciu art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. linia zabudowy stanowi niewątpliwie element kształtujący zabudowę i zagospodarowanie terenu, a jej wyznaczenie powinno uwzględniać wartości wysoko chronione, wymienione przykładowo w art. 1 ust. 2 u.p.z.p. W ujęciu zaś przepisów u.d.p., linia zabudowy jest istotnym elementem dla bezpieczeństwa ruchu drogowego. Oznacza to, że nie ma podstaw prawnych do ustalania w planie miejscowym linii zabudowy od innych niż drogi publiczne terenów planistycznych, w szczególności od sąsiednich terenów planistycznych. Kwestia usytuowania obiektów budowlanych na działkach sąsiednich będzie bowiem reglamentowana przepisami prawa budowlanego (A. Kosicki [w:] A. Plucińska-Filipowicz (red.) Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, do art. 15, nb 28 i wymienione tam orzecznictwo. Lex). Sąd w pełni zgadza się ze stwierdzeniem, że skoro przepisy odrębne, w szczególności przepisy u.d.p. zawierają wyraźne regulacje, to nieujęcie w planie linii zabudowy należy odczytywać jako zgodę gminy na to, aby nieprzekraczalna linia zabudowy pokrywała się z linią wyznaczoną na podstawie art. 43 u.d.p. Do władztwa gminy należy określenie większej odległości (prawomocny wyrok WSA z 28 stycznia 2015 r., II SA/Go 895/14; CBOSA). Stwierdzenie nieważności planu miejscowego tylko dlatego, że brak jest wyraźnego wskazania linii zabudowy, byłoby nadmierną ingerencją we władztwo planistyczne gminy (por. wyrok NSA z 6 września 2012 r., II OSK 1343/12; CBOSA).

Co do braku określenia geometrii dachu na terenie 1US (§ 9 pkt 16 uchwały), to Sąd stwierdza, że taki brak winien być odczytywany jako równoznaczny ze zgodą na dowolną geometrię dachu (dachów) na danym terenie (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 17 listopada 2016 r., sygn. akt IV SA/Po 460/16). W ocenie Sądu brak wyraźnego postanowienia w treści uchwały – w sytuacji możliwości jego wyinterpretowania w drodze uprawnionego rozumowania – nie może stanowić dostatecznej przesłanki do stwierdzenia nieważności określonej części planu. W tym miejscu Sąd zaznacza, że nie podziela stanowiska zawartego w odpowiedzi na skargę, że parametry wyznaczone tak jak to zostało zapisane, nie dopuszczają nowej zabudowy. Zakaz lokalizacji nowej zabudowy na określonym terenie winien być wyraźnie wyartykułowany w treści uchwały.

Co do braku określenia normatywu miejsc parkingowych dla niektórych terenów wymienionych w skardze, braku określenia w odniesieniu do terenów usług oświaty oznaczonych symbolami 1UO i 2UO, czy normatyw, wyznaczony dla tych terenów, odnosić się winien do działki budowlanej, danego terenu czy też do wszystkich terenów usług oświaty łącznie, to Sąd podziela argumenty zawarte w odpowiedzi na

skargę, jako należycie osadzone w realiach urbanistycznych obszaru, objętego miejscowym planem. W odpowiedzi na skargę wykazano, że z ustaleń planu wynika, gdzie dokładnie znajdują się miejsca parkingowe i, że są one zlokalizowane w niewielkich odległościach, (nieprzekraczających 150 m.). Ustalone w § 4 pkt 9 Rozporządzenia wymogi dotyczące stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego, odnoszące się zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, dotyczą określenia układu komunikacyjnego w znaczeniu urbanistycznym. Obejmują one całą jednostkę urbanistyczną, którą poddano regulacji w miejscowym planie (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 4 listopada 2016 r. sygn. akt II OSK 193/15; CBOSA). Trzeba mieć na uwadze, że gospodarowanie przestrzenią w przypadku terenu silnie zabudowanego i objętego ochroną konserwatorską - jest ograniczone. Jeżeli teren jest zabudowany i nie można parkować samochodów na drogach publicznych, przykładowo zbyt wąskich do tego celu, to może okazać się, że na danym obszarze, o określonym przeznaczeniu i zasadach zagospodarowania, wyznaczonym na rysunku planu, nie będzie miejsc, które można wykorzystać w celach parkingowych. Jednocześnie sposób sformułowania § 9 ust. 11 pkt 8 uchwały prowadzi do wniosku, że wskazana liczba miejsc postojowych odnosi się do terenów oznaczonych symbolami 1UO i 2UO łącznie.

Także bezzasadny jest zarzut braku informacji o dacie podjęcia uchwały w sprawie aktualności studium i planów miejscowych, na podstawie art. 32 ust. 2 u.p.z.p. Obowiązki wynikające z art. 32 u.p.z.p. pozostają niezmiennione od początku obowiązywania tej ustawy, zatem wójt (burmistrz, prezydent miasta) od kilkunastu lat ma obowiązek analizowania zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy i oceniania postępów w opracowywaniu planów miejscowych - w świetle wieloletnich programów ich sporządzania i w nawiązaniu do ustaleń studium oraz z uwzględnieniem wydanych decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym, wojewódzkim, powiatowym i gminnym oraz wniosków w sprawie sporządzenia lub zmiany planu miejscowego. Wyniki analizy ma obowiązek przekazać radzie gminy, co najmniej raz w czasie kadencji rady. Rada podejmuje uchwałę w sprawie aktualności studium i planów miejscowych. Nie budzi wątpliwości, że ustawodawca nałożył opisane obowiązki w celu wymuszenia na organach gminy monitorowania zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy oraz w celu wymuszenia aktywności planistycznej organów gminy. Nowością, wprowadzoną przepisami ustawy o rewitalizacji obowiązującą od listopada 2015 r., jest obowiązek przedstawiania dodatkowych informacji w uzasadnieniu projektu miejscowego planu. Tymi dodatkowymi informacjami, które ustawodawca nakazuje Burmistrzowi zamieszczać w projekcie, są:

- a. informacje o sposobie realizacji wymogów wynikających z art. 1 ust. 2-4 (zasad kształtowania polityki przestrzennej),
- b. wykazanie zgodności projektu z wynikami analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy i oceny postępów w opracowywaniu planów miejscowych, wraz z datą uchwały rady gminy w sprawie aktualności studium i planów miejscowych,
- c. wpływ zaprojektowanego miejscowego planu na finanse publiczne, w tym budżet gminy.

Na stronie 1. uzasadnienia rozpoczyna się tekst informacji o sposobie realizacji zasad kształtowania polityki przestrzennej, punkty od 1.1 do 1.11. O zgodności z wynikami analiz jest informacja na stronie 4. uzasadnienia, następnie – o wpływie zaprojektowanego miejscowego planu, na finanse publiczne. Sąd stwierdza, że ww. informacje znajdują się w uzasadnieniu projektu miejscowego planu, natomiast brak informacji o dacie podjęcia uchwały w sprawie aktualności studium i planów miejscowych. Rada Miejska ma jednak całą kadencję na podjęcie tej uchwały, czyli aktualny brak uchwały w sprawie aktualności studium i planów miejscowych nie jest żadnym ograniczeniem przy uchwalaniu miejscowych planów. Marginalnie Sąd zaznacza, że w ustawie jest zawarty obowiązek każdorazowej kontroli relacji studium – projekt miejscowego planu. Zgodnie bowiem z art. 20 ust. 1 u.p.z.p. rada gminy ma obowiązek stwierdzić, przed uchwaleniem każdego planu miejscowego, że projekt planu miejscowego nie narusza ustaleń studium (art. 20 ust. 1 u.p.z.p.). Takie stwierdzenie zostało zawarte w § 1 zaskarżonej uchwały, co jest uznawane jako dopuszczalne. Sąd podziela stanowisko doktryny, że analizowane stwierdzenie powinno nastąpić w odrębnym głosowaniu rady gminy, ale niekoniecznie w osobnej uchwale i może znaleźć się w uchwale w sprawie planu miejscowego (Z. Niewiadomski. Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, 7. Wydanie. Warszawa 2013, s. 202).

Sąd nie podziela zarzutu Wojewody Wielkopolskiego o wątpliwościach interpretacyjnych związanych z określeniem „zwarta zabudowa śródmiejska”, skoro nie zostały określone granice obszaru, w którym miałyby się zawierać ww. zabudowa. W zaskarżonej uchwale, w zakresie zasad ochrony i kształtowania

ładu przestrzennego, dopuszczono lokalizację budynków bezpośrednio przy granicy działki sąsiedniej, wyłącznie dla zabudowy jednorodzinnej bliźniaczej i szeregowej (§ 5 ust. 2 pkt 3 lit. „a”), budynków gospodarczo-garażowych (§ 5 ust. 2 pkt 3 lit. „b”) oraz budynków mieszkalnych, mieszkalno-usługowych i usługowych w zwartej zabudowie śródmiejskiej (§ 5 ust. 2 pkt 3 lit. „c”). Pełnomocnik Wojewody Wielkopolskiego nie rozwinął swojego zarzutu, jednak zarzut zdaje się dotyczyć możliwości nadużywania tego zapisu przez inwestorów chcących budować bezpośrednio przy granicy działki sąsiedniej”).

Przede wszystkim trzeba stwierdzić, że możliwość sytuowania budynków w granicy działki jest wyjątkiem od reguły, nakazującej sytuowanie budynków w określonych odległościach od granic działki, w zgodzie z przepisami techniczno-budowlanymi. Nie ma wątpliwości co do tego, że wyjątki w prawie powinny być określane precyzyjnie, że wyjątków nie należy interpretować rozszerzająco ("exceptiones non sunt extendendae").

Wskazanej wyżej relacji normatywnej: zasada (sytuowanie budynku w określonej odległości od granic działki) – wyjątek od zasady (sytuowanie budynku przy granicy), nie zmienia ewentualna okoliczność, że na konkretnym obszarze "regułą" (w sensie faktycznym) jest lokalizacja budynków w granicy z działką sąsiednią. Także w takim przypadku zasadą (w znaczeniu normatywnym) pozostaje lokalizowanie budynku w określonej odległości od granicy, chyba że zaistnieją, kumulatywnie, wyjątki wymienione w art. 5 ust. 2 pkt 3 lit. „c” uchwały.

Sąd podkreśla, że przepisy prawne określające wyjątki należy konstruować w taki sposób, żeby wyjątki nie mogły być interpretowane w sposób sprzeczny z intencjami uchwałodawcy. Inwestycja będzie musiała dotyczyć budynku (art. 3 pkt 2 P.b.), służącego zaspokajaniu tylko tych potrzeb, które zostały określone w uchwale: mieszkalnych, mieszkalno-usługowych i usługowych. Sąsiednia zabudowa, względem działki inwestora, będzie musiała się cechować obydwojoma przymiotnikami jednocześnie: będzie musiała być „zwarta” i „śródmiejska”. Oba te określenia powszechnie funkcjonują w języku potocznym i mają stabilne znaczenia. W ocenie Sądu określenie „zwarta zabudowa śródmiejska” jest dostatecznie precyzyjne. Dookreślenie „zwarta” pozwoli wyeliminować przypadki nadużyć.

Kolejny zarzut skargi, dotyczy § 9 ust. 3 pkt 4 lit. b uchwały. Wojewoda zarzucił, że zaskarżonym przepisem dopuszczono lokalizację „usług nieuciążliwych realizowanych w lokalach użytkowych wydzielonych w budynkach mieszkalnych, zgodnie z przepisami odrębnymi”, nie wskazując jakie przepisy odrębne regulują tę materię w odniesieniu do budynków mieszkalnych wielorodzinnych. Trzeba wskazać, że zaskarżony przepis dotyczy zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej, uregulowanej kompleksowo w § 9 ust. 3 uchwały. Jako przeznaczenie uzupełniające zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej, została wskazana nieuciążliwa działalność usługowa. Zakwestionowanym przepisem dopuszczono lokalizację usług nieuciążliwych realizowanych w lokalach użytkowych wydzielonych w budynkach mieszkalnych, zgodnie z przepisami odrębnymi. Zdaniem Sądu, intencje Rady Miejskiej należy wyjaśnić definicją „usług nieuciążliwych”, zawartą w zaskarżonej uchwale. Zgodnie z § 2 pkt 9 Uchwały, ilekroć w dalszych przepisach uchwały (a więc także w odniesieniu do zabudowy wielorodzinnej) jest mowa o usługach nieuciążliwych, należy przez to rozumieć „usługi, których oddziaływanie nie przekracza standardów jakości środowiska poza granicami działki budowlanej oraz nie są zaliczone do przedsięwzięć mogących zawsze znacząco lub potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko w rozumieniu przepisów odrębnych”. Rodzaje przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko i rodzaje przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko są określone w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. z 2016 r. poz. 71). Zdaniem Sądu, w zaskarżonym przepisie zgodność z przepisami odrębnymi została zastrzeżona dla rodzajów usług nieuciążliwych, nie dla zabudowy wielorodzinnej. W lokalach użytkowych wydzielonych w budynkach mieszkalnych wielorodzinnych będzie mogły być prowadzone wyłącznie usługi spełniające wymogi określone w § 2 pkt 9 Uchwały.

Sąd nie podziela także zarzutu braku jednoznacznego określenia w zaskarżonej Uchwale, jakie formy, czy też branże działalności usługowej mieścić się winny w pojęciu „usług publicznych”. Strona skarżąca wskazała na § 9 ust. 12, zawierający ustalenia dotyczące zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu, intensywności zabudowy, minimalnego udziału procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalnej wysokości zabudowy, minimalnej liczby miejsc do parkowania i sposobu ich realizacji oraz linii zabudowy i gabaryty obiektów – dla terenów usług publicznych, oznaczonych na rysunku planu. Sąd powtarza, że terenem w rozumieniu zaskarżonej uchwały jest, zgodnie z § 2 pkt 5, obszar o określonym przeznaczeniu i zasadach

zagospodarowania, wyznaczony na rysunku planu liniami rozgraniczającymi. Dalej trzeba zaznaczyć, że w przepisach Rozporządzenia nie ma mowy o „usługach publicznych”. Jest tylko mowa o terenach zabudowy usługowej. Powracając do przepisów zaskarżonej uchwały, to uchwałodawca w § 4, obok „usług publicznych” rozróżnił na obszarze objętym ustaleniami planu, także tereny przeznaczone na inne rodzaje usług:

- tereny zabudowy usługowej towarzyszącej zabudowie mieszkaniowej wielorodzinnej,
- tereny zabudowy usługowej,
- tereny usług oświaty
- tereny usług sakralnych,
- teren zabudowy usługowej oraz obiektów produkcyjnych, składów i magazynów,
- tereny obiektów produkcyjnych, składów i magazynów oraz zabudowy usługowej,
- tereny usług sportu i rekreacji.

Mając na względzie znaczenia przymiotnika „publiczny”, usługami publicznymi będą usługi dotyczące ogółu ludzi, inne jednak, niż usługi rozróżnione w ww. § 4 uchwały, obok usług publicznych. Przywołać tu należy definicję sformułowaną w wyroku NSA z dnia 18 listopada 2016 r., sygn. akt II OSK 324/15 (CBOSA), gdzie za usługi użyteczności publicznej uznano usługi podejmowane w celu zaspokajania potrzeb społecznych o charakterze ogólnym, świadczone w interesie publicznym (tzn. w interesie ogółu danej społeczności, a nie wyłącznie pojedynczych osób) i w sposób ciągły – bez względu na osiągnięty rezultat ekonomiczny, na ogół po kosztach własnych i nie w celach komercyjnych. Zdaniem Sądu, przy tak zaawansowanym rozróżnieniu różnych rodzajów usług, nie może być mowy o wątpliwościach interpretacyjnych w interpretacji przeznaczenia terenów, oznaczonych na rysunku planu symbolami 1UP, 2UP, 3UP, 4UP, 5UP.

W tym stanie rzeczy Sąd, na podstawie art. 147 § 1 P.p.s.a. orzekł jak w punkcie pierwszym sentencji wyroku, oddalając skargę w pozostałym zakresie na podstawie art. 151 P.p.s.a. w punkcie drugim sentencji wyroku. O kosztach Sąd orzekł jak w punkcie trzecim sentencji wyroku, na podstawie art. 206 P.p.s.a. mając na uwadze to, że skarga uwzględniona została jedynie w niewielkiej części.

Przewodniczący Sędzia NSA
(-) Grażyna Radzicka

Sędzia WSA
(-) Maciej Busz

Sędzia WSA
(-) Józef Maleszewski