

**II SA/Po 564/11 - Wyrok Wojewódzkiego Sądu
Administracyjnego w Poznaniu**

Wyrok

Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu

z dnia 19 stycznia 2012 r.

II SA/Po 564/11

UZASADNIENIE

Skład orzekający

Przewodniczący: Sędzia WSA Aleksandra Łaskarzewska.

Sędziowie WSA: Edyta Podrazik, Tomasz Świstak (spr.).

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 19 stycznia 2012 r. sprawy ze skargi D. G. na uchwałę Rady Miasta Gniezna z dnia 22 czerwca 2009 r. nr XXXVII/430/2009 w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;

I. stwierdza nieważność § 9 ust. 2 pkt 2 zaskarżonej uchwały,

II. zasądza od Rady Miasta Gniezna na rzecz skarżącego kwotę 557,- (pięćset pięćdziesiąt siedem) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania;

III. określa, że zaskarżona uchwała w części obejmującej § 9 ust. 2 pkt 2 nie może być wykonana.

Uzasadnienie faktyczne

D. G., reprezentowany przez radcę prawnego J. S., pismem z dnia 22 kwietnia 2011 r. wezwał Radę Miasta Gniezna do usunięcia naruszenia prawa zawartego w uchwale Rady Miasta Gniezna z dnia 22 czerwca 2009 r. nr XXXVII/430/2009 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu zabudowy mieszkaniowo-usługowej osiedla Konikowo w Gnieźnie poprzez zmianę nieprzekraczalnej linii zabudowy dla działki 79 oraz stwierdzenie nieważności § 9 ust. 2 pkt 2 tej uchwały w związku z naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego.

Strona zarzuciła opisaną wyżej uchwałę naruszenie art. 1 ust. 2 pkt 1 oraz art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.), a także § 4 pkt 1 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587).

Zdaniem D. G. § 9 ust. 2 pkt 2 uchwały narusza normy wynikające z obowiązującego porządku prawnego, w szczególności zasady stanowienia prawa miejscowego, jakim jest plan zagospodarowania przestrzennego, w zakresie, w jakim dopuszcza lokalizację budynku wielorodzinnego na terenie przeznaczonym, zgodnie z brzmieniem § 9 ust. 1 ww. uchwały, pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną. Zgodnie bowiem z uchwalonym planem zagospodarowania przestrzennego na terenach przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną oznaczonych symbolem 8MN, dopuszczono lokalizację jednego budynku wielorodzinnego (na działce nr 79). W wezwaniu podniesiono, iż z wyżej przytoczonych przepisów prawa powszechnie obowiązującego wynika, że określony w planie zagospodarowania teren powinien być przeznaczony pod zabudowę określonego rodzaju, zgodną z symbolem literowym. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie dopuszcza możliwości ustalania dla danego terenu określonego rodzaju zabudowy i jednocześnie wprowadzania na tym terenie możliwości lokalizacji innego rodzaju zabudowy. Umożliwienie lokalizacji budynku wielorodzinnego na obszarze przeznaczonym wyłącznie dla zabudowy jednorodzinnej jest naruszeniem postanowień liniowych miejscowego planu zagospodarowania.

Ponadto, w ocenie strony, na działce 79 nastąpiło naruszenie postanowień liniowych w zakresie linii zabudowy. W zaskarżonej uchwale dokonano na tej działce wyznaczenia linii zabudowy w sposób znacząco odbiegający, od wyznaczonej linii zabudowy dla sąsiedniej nieruchomości należącej do D. G. i położonej w sąsiedztwie działki 79. Linia zabudowy dla działki 79 powinna być zgodna z linią wyznaczoną dla istniejącej zabudowy. W przedmiotowej sprawie nie było bowiem żadnych warunków uniemożliwiających wyznaczenie linii zabudowy względem istniejących obiektów.

D. G. podniósł także, że przy uchwalaniu zaskarżonego planu zostały naruszone postanowienia proceduralne z uwagi na fakt, iż normatywne ustalenia planów miejscowych, określające przeznaczenie terenów, stają się zarazem zakazami ich przeznaczenia na cele niemieszczące się w granicach tego

przeznaczenia. W jego ocenie przy uchwalaniu zaskarżonego aktu zostały naruszone wymagania ładu przestrzennego wynikające z obowiązywania art. 5 ust. 1 pkt 9 ustawy Prawo budowlane poprzez nieuwzględnienie poszanowania, występujących w obszarze oddziaływania obiektu uzasadnionych interesów osób trzecich, gdyż w związku z realizacją planowanej inwestycji nastąpi wzmożenie emisji pyłów i hałasu na działkach sąsiednich. Ponadto doszło do naruszenia norm prawnych zawartych w przepisach wykonawczych do ustawy prawo budowlane, dotyczących warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. Rozmiary działki nr 79, na której ma być posadowiony budynek wielorodzinny nie pozwalają na zachowanie wymogów wynikających z przepisów rozporządzenia dotyczącego warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, co było do przewidzenia na etapie procedury uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Odpowiadając na wezwanie do usunięcia naruszenia prawa Przewodnicząca Rady Miasta przesłała pełnomocnikowi D. G. przy piśmie z dnia 27 maja 2011 r. opinię Prezydenta Miasta Gniezna dotyczącą tego wezwania. W opinii tej Prezydent przedstawił przebieg procedury planistycznej poprzedzającej przyjęcie uchwały Rady Miasta Gniezna z dnia 22 czerwca 2009 r., nr XXXVII/430/2009 wskazując, iż zainteresowane strony miały niejednokrotnie możliwość zapoznania się z projektem planu podczas jego opracowywania i możliwość złożenia odpowiednich uwag. Prezydent podkreślił, iż przedmiotowy plan miejscowy był dwukrotnie badany przez Wojewodę pod względem zgodności z prawem, zatem brak jest podstaw do stwierdzenia uchybienia.

W swoim piśmie Prezydent Miasta Gniezna wskazał nadto, że dla obszaru 8MN ustalono jednakowe parametry i wskaźniki zabudowy, w tym między innymi maksymalną wysokość budynku mieszkalnego wynoszącą 10,5 m.

Pismem z dnia 7 czerwca 2011 r. D. G. reprezentowany przez radcę prawnego J. S. wniósł skargę na uchwałę Rady Miasta Gniezna z dnia 22 czerwca 2009 r., nr XXXVII/430/2009.

W skardze powtórzono zarzuty i argumentację wyrażoną w wezwaniu do usunięcia naruszenia prawa z dnia 22 kwietnia 2011 r.

Zdaniem strony skarżącej w świetle przepisów ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego niedopuszczalne jest ustalanie

dla danego terenu jednego rodzaju zabudowy i jednocześnie wprowadzanie na tym terenie możliwości lokalizacji innego rodzaju zabudowy. W przypadku zamiaru przeznaczenia terenu pod różnego rodzaju zabudowy, teren ten powinien przewidywać w oznaczeniu literowym wszystkie dopuszczone rodzaje zabudowy. W związku z powyższym niedopuszczalne jest zezwolenie na budowę budynku mieszkaniowego wielorodzinnego na działce oznaczonej jako 8MN.

Skarżący podniósł dodatkowo, iż § 9 ust. 2 pkt 2 uchwały, wprowadza znacznie mniej restrykcyjne wymagania dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz warunków zagospodarowania terenu dla budynku wielorodzinnego, niż dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej.

Zwrócił także uwagę, iż zgodnie z uzasadnieniem zaskarżonej uchwały, celem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu zabudowy mieszkaniowo-usługowej osiedla Konikowo jest uporządkowanie zabudowy poprzez jednoznaczne określenie funkcji dla poszczególnych terenów, w szczególności uniemożliwienie dalszego przenikania funkcji zabudowy jednorodzinnej z zabudową wielorodzinną i usługową na podstawie wydawanych decyzji o warunkach zabudowy w przypadku braku plany. Natomiast jak wynika z treści § 9 ust. 2 pkt 2 przedmiotowego planu, na działce o przeznaczeniu pod zabudowę jednorodzinną, dopuszczono możliwość zabudowy wielorodzinnnej, przez co zniweczono podstawowy cel uchwalenia planu, wynikający z pkt 1 uzasadnienia uchwały. Stąd zaskarżony zapis planu miejscowego nie może się ostać jako sprzeczny z celem uchwalenia tego planu.

Odpowiadając na skargę Rada Miasta Gniezna wniosła o jej oddalenie.

W pierwszej kolejności organ podniósł, iż żaden przepis prawa nie zabrania usytuowania w planie miejscowym zabudowy wielorodzinnnej na terenach przeznaczonych pod zabudowę jednorodzinną. Ponadto czynności organu gminy podejmowane w ramach przyznanego jej władztwa planistycznego nie wymagają konkretnego przepisu upoważniającego. Przyjęcie poglądu przeciwnego oznaczałoby zdaniem organu, przekreślenie istoty przedmiotowego władztwa, u podstaw którego leży samodzielne decydowanie o przeznaczeniu i zasadach zagospodarowania określonych obszarów. Przyjęcie, że na terenie zabudowy jednorodzinnej dopuszczalne jest tylko i wyłącznie tego rodzaju zabudowa, prowadziłoby do znacznego ograniczenia możliwości

planistycznych, poprzez ścisłą reglamentację określonych terenów dla ściśle określonej zabudowy.

Organ jako niezasadny uznał również zarzut naruszania art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wskazując na orzeczenie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 października 2008 r., sygn. akt II OSK 567/08, w którym stwierdzono, iż możliwe jest ustalenie w planie miejscowym mieszanego przeznaczenia konkretnych terenów w zależności od ich specyfiki. Przepis art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie stanowi bowiem żadnych ograniczeń co do określenia rodzaju przeznaczenia terenu stanowiąc jedynie, że w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania.

Odnosząc się do zarzutu, iż na działce nr 79 nastąpiło naruszenie postanowień liniowych, organ zwrócił uwagę, że linia zabudowy dla tej działki wyznaczona została identycznie jak dla pozostałych działek położonych w jej sąsiedztwie przy ulicy Kołłątaja oraz dla działek położonych wzdłuż ul. Żeromskiego. Przyjęcie innej formy zabudowy dla terenów usługowych podyktowane jest potrzebą zapewnienia lokalizacji miejsc parkingowych przed usługą.

Organ podniósł także, iż treści art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, nie wynika obowiązek ustalenia przebiegu linii zabudowy dla każdej działki budowlanej leżącej na terenie objętym planem. Ponadto w przypadku działek o nieregularnych kształtach gdzie zabudowa może być sytuowana swobodnie, wielkość budynków i ich rodzaj nie pozwala w praktyce na ścisłe określenie wiążącej linii zabudowy.

Zdaniem organu niezasadny jest także zarzut, iż rozmiary działki, na której ma być posadowiony budynek wielorodzinny nie pozwalają na zachowanie wymogów wynikających z przepisów prawa budowlanego oraz przepisów rozporządzenia w sprawie warunków technicznych budynków, albowiem rozporządzenie to znajduje zastosowanie na etapie zatwierdzenia projektu budowlanego, a nie na etapie ustalania warunków zabudowy i zagospodarowania terenu, W dniu 26 września 2011 r. do Sądu wpłynęło pismo Andrzeja Kostrzewskiego właściciela działki nr 79 zawierające wniosek o oddalenie skargi.

Postanowieniem z dnia 29 września 2011 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu odmówił dopuszczenia Andrzeja Kostrzewskiego do udziału w postępowaniu w charakterze uczestnika postępowania, a następnie postanowieniem z dnia 29

listopada 2011 r., sygn. akt II OZ 1131/11 Naczelny Sąd Administracyjny oddalił zażalenie Andrzeja Kostrzewskiego na powyższe postanowienie.

Uzasadnienie prawne

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu, zważył co następuje.

Uchwała została zaskarżona w terminie przewidzianym w art. 53 § 2 p.p.s.a. Z akt wynika, że wezwanie do usunięcia naruszenia prawa sporządzone przez pełnomocnika D. G. zostało wniesione w dniu 26 kwietnia 2010 r. Odpowiedź negatywna na powyższe wezwanie w postaci pisma Przewodniczącego Rady Miasta Gniezna, do którego dołączono opinię Prezydenta Miasta na temat wniosku przekazana została skarżącym pismem z dnia 27 maja 2011 r., zaś skarga została wniesiona w dniu 13 czerwca 2011 r., co przesądza o tym, iż zachowane zostały oba terminy określone w art. 53 § 2 p.p.s.a., to jest termin sześćdziesięciodniowy od skierowania do Rady Miasta Gniezna wezwanie do usunięcia naruszenia prawa oraz termin trzydziestodniowy od uzyskania odpowiedzi na to wezwanie.

Skarżący posiada legitymację skargową, bowiem zaskarżona uchwała narusza jego interesy prawne. Jest on bowiem współwłaścicielem działki nr 78 położonej na obszarze objętym zaskarżonym planem i bezpośrednio sąsiadującej z działką nr 79, przeznaczenia której dotyczą podnoszone w skardze zarzuty.

Jak wskazuję się w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego jeżeli skarżący ma nieruchomość położoną na obszarze objętym kwestionowanym planem i ustalenia tego planu dokonują zmian w przeznaczeniu tej nieruchomości, czy nawet nieruchomości sąsiednich, to już to wystarczy do uznania, że interes prawny skarżącego został naruszony (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 listopada 2009 r., II OSK 1391/09, z dnia 19 listopada 2009 r., sygn. II OSK 12931/09, dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Podkreślić należy, iż z tego punktu widzenia nie jest istotny zakres naruszenia interesu prawnego i wymiernych efektów tego naruszenia. O naruszeniu interesu prawnego w rozumieniu art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym rozstrzyga bowiem zmiana w sytuacji prawno-planistycznej nieruchomości skarżącego. O naruszeniu interesu prawnego skarżącego może też zdecydować zmiana sytuacji prawno-planistycznej działki sąsiedniej, o ile ma ona istotny wpływ na wykonywanie prawa własności w stosunku do określonej nieruchomości, a to jak trafnie wskazano w skardze miało przecież miejsce w niniejszej sprawie. W przypadku braku planu

miejscowego obejmującego przedmiotowy teren, brak byłoby bowiem możliwości zlokalizowania na działce nr 79 sąsiadującej z działką skarżącego zabudowy wielorodzinnej w oparciu o tzw. zasadę dobrego sąsiedztwa.

Dalej zauważyć należy, iż stosownie do art. 3 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm., dalej p.p.s.a.) sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem.

Przedmiotem tej kontroli odnośnie aktów prawa miejscowego jest zbadanie, czy organy stanowiące, w toku ich podejmowania nie naruszyły prawa w sposób uzasadniający stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdzenie, że zostały one wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności (art. 147 § 1 p.p.s.a.). Kontroli tej sąd dokonuje według stanu prawnego istniejącego w dniu podjęcia zaskarżonego aktu prawa miejscowego.

Sądowa kontrola legalności działania organów administracji publicznej sprawowana jest w granicach sprawy, ale rozstrzygając o zasadności skargi sąd nie jest związany jej zarzutami, wnioskami oraz powołaną podstawą prawną (art. 134 § 1 p.p.s.a.). Oznacza to obowiązek wzięcia pod uwagę wszelkich naruszeń prawa, a także wszystkich przepisów, które powinny znaleźć zastosowanie w rozpoznawanej sprawie, niezależnie od żądań i zarzutów podniesionych w skardze.

Rozpoznając sprawę w tak określonej kognicji, Sąd stwierdził, że skarga zasługuje na uwzględnienie.

W pierwszym rzędzie wskazać należy, iż stosownie do przepisu art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003 r. Nr 80 z poz. 717 z późniejszymi zmianami, dalej u.p.z.p.) naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie powoduje nieważność uchwały rady gminy w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w całości lub części.

W powołanym przepisie ustawodawca rozróżnia pojęcie "zasad sporządzania aktu planistycznego" oraz "trybu sporządzania aktu planistycznego". O ile pojęcie "trybu sporządzania aktu planistycznego" nie budzi wątpliwości, odnosi się bowiem do sekwencji czynności, jakie podejmują organy w celu doprowadzenia do uchwalenia planu miejscowego, o tyle wyjaśnienia wymaga

pojęcie "zasad sporządzania aktu planistycznego". Pojęcie to interpretowane jest jako wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy. Zasady sporządzania planu miejscowego dotyczą zatem zawartości aktu planistycznego (część tekstowa i graficzna oraz załączniki), zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej. Zawartość planu miejscowego określają art. 15 ust. 1 i art. 17 pkt 4 oraz art. 20 ust. 1 u.p.z.p., przedmiot określa art. 15 ust. 2 i 3, natomiast standardy dokumentacji planistycznej (materiały planistyczne, skalę opracowań kartograficznych, stosowanych oznaczeń, nazewnictwa, standardy oraz sposób dokumentowania prac planistycznych) określa art. 16 ust. 1 u.p.z.p. oraz wydane na podstawie delegacji ustawowej zawartej w ust. 2 tegoż artykułu rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587). Podkreślić trzeba, że w przypadku naruszenia zasad sporządzania planu ustawodawca nie wymaga się, aby przedmiotowe naruszenie miało charakter istotny. Oznacza to, że każde naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego skutkować będzie stwierdzeniem nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części (por. Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz pod red. prof. Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2009, s. 254).

Reasumując powyższe rozważania stwierdzić trzeba, że art. 28 ust. 1 u.p.z.p. ustanowił dwie przesłanki oceny zgodności z przepisami uchwały o miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego: po pierwsze, przesłankę materialnoprawną, a mianowicie uwzględnienie zasad sporządzania planu miejscowego, po drugie, przesłankę formalnoprawną, a mianowicie zachowanie procedury sporządzania planu i właściwości organu.

Stosownie do treści art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. w brzmieniu obowiązującym w czasie podejmowania zaskarżonej uchwały, w planie miejscowym określa się obowiązkowo m.in.: parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym linie zabudowy, gabaryty obiektów i wskaźniki intensywności zabudowy. Pojęcie to skonkretyzowane zostało w § 4 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z którym (również w brzmieniu ówczesnie obowiązującym) 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.

Z powyższych przepisów wynika zatem, iż w planie obowiązkowo określić należy m.in. linie zabudowy, wysokość projektowanej zabudowy na obszarze objętym planem, parametry geometrii dachu. Co za tym idzie brak ustaleń w tym zakresie stanowi istotne naruszenie zasad sporządzenia planu.

Do takiego istotnego naruszenia zasad sporządzania planu doszło w przypadku zakwestionowanej regulacji zawartej w § 9 ust. 2 pkt 2 uchwały Rady Miasta Gniezna z dnia 22 czerwca 2009 r., nr XXXVII/430/2009 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu zabudowy mieszkaniowo usługowej osiedla Konikowo w Gnieźnie.

Przepis § 9 w ust. 1 pkt 1 do 14 uchwały z dnia 22 czerwca 2009 r. określa parametry zabudowy na terenach zabudowy mieszkaniowej oznaczonych na rysunku 1 MN, 2 MN, 3 MN, 4 MN, 5 MN, 6 MN, 7 MN, 8 MN, 9 MN, 10 MN, 11 MN, 12 MN, 13 MN, 14 MN, 15 MN, 16 MN, 17 MN, 18 MN, 19 MN i 20 MN, w tym w pkt 1 wskazuje, że obowiązujące i nieprzekraczalne linie zabudowy ustala się zgodnie z rysunkiem planu, w pkt 7 ustala maksymalną wysokość budynku mieszkalnego, w pkt 8 ustala maksymalną wysokość budynku usługowego, w pkt 9 ustala maksymalną wysokość budynków garażowych bądź gospodarczych zaś w pkt 10, 11 i 12 określa wymogi związane z parametrami geometrii dachu budynków.

Jednocześnie w § 9 ust. 2 pkt 2 prawodawca lokalny wskazał, że na terenach o których mowa w ust. 1 (tegoż paragrafu) dopuszcza się lokalizację jednego budynku wielorodzinnego na terenie MN 8 - na działce nr 79, z uwzględnieniem ust. 1 pkt 4-6.

Zestawienie ze sobą treści § 9 ust. 2 pkt 2 i § 9 ust. 1 uchwały pozwala na stwierdzenie, że w uchwale nakazano uwzględniać przy lokalizacji budynku wielorodzinnego na działce nr 79 jedynie przepisy stanowiące o dopuszczeniu na terenach 3 MN i 20 MN zabudowy usługowej (§ 9 ust. 1 pkt 4), przepisy dotyczące maksymalnej powierzchni zabudowy (§ 9 ust. 1 pkt 5) oraz przepisy dotyczące minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej (§ 9 ust. 1 pkt 6).

W ocenie Sądu nie jest przy tym jasne co oznacza nakaz uwzględnienia przy lokalizacji na działce nr 79 budynku wielorodzinnego przepisu § 9 ust. 1 pkt 4, w tym w szczególności

czy oznacza on dopuszczenie zlokalizowania na tej działce zabudowy usługowej.

Niezależnie od powyższych wątpliwości oczywistym jawi się, iż nakaz uwzględniania przy lokalizacji na działce nr 79 na terenie 8 MN budynku wielorodzinnego jedynie przepisów § 9 ust. 1 pkt 4 do 6 uchwały z dnia 22 czerwca 2009 r., nr XXXVII/430/2009 powoduje, iż w stosunku do budynku tego wyłączone zostało przez prawodawcę lokalnego stosowanie regulacji zawartych w § 9 ust. 1 pkt 1, 78, 9, 10, 11 i 12 normujących takie parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy, których umieszczenie w planie jest obligatoryjne, a ich brak stanowi naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Podkreślić należy, iż uchwalony plan zagospodarowania przestrzennego staje się prawem miejscowym (art. 14 ust. 8 u.p.z.p.), czyli aktem powszechnie obowiązującym, zawierającym normy bezwzględnie obowiązujące (*ius cogens*). Wykluczone więc jest zawieranie w jego przepisach norm, pozwalających jakimkolwiek podmiotom na dowolną interpretację jego zapisów, a charakter takowej dowolnej interpretacji ma stanowisko wyrażone przez Prezydenta Miasta Gniezna w opinii stanowiącej załącznik do odpowiedzi na wezwanie do usunięcia prawa, jakoby na przedmiotowej działce nr 79 dopuszczalna była jedynie lokalizacja budynku mieszkalnego wielorodzinnego o maksymalnej wysokości analogicznej jak w przypadku budynków mieszkalnych jednorodzinnych - to jest 10,5 metra. Rada Miasta Gniezna wprost wskazała bowiem, które jednostki redakcyjne § 9 ust. 1 znajdują zastosowanie w przypadku zlokalizowania na działce nr 79 budynku wielorodzinnego i co za tym idzie a contrario wykluczyła stosowanie w tym zakresie innych punktów ustępu pierwszego tegoż paragrafu.

Podkreślić w tym miejscu należy, iż jak wskazuje się w orzecznictwie sądowym wprowadzenie w uchwale rady gminy będącej aktem prawa miejscowego uregulowań sformułowanych w sposób trudny do jednoznacznego odczytania stanowi istotne naruszenie prawa (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 3 września 2009 r., sygn. II SA/Go 497/09, dostępny w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Odnosnie obowiązującej linii zabudowy dla działki nr 79 wskazać nadto należy, iż zachodzi tu sprzeczność pomiędzy częścią graficzną planu, która linię tą ustala dla działki tej w sposób jednolity, niezależny od faktu jaka zabudowa zostanie na niej zrealizowana, a częścią opisową, w której jak wykazano powyżej nakaz dostosowania się przez inwestora do linii zabudowy określonej w

załączniku graficznym ograniczono do zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, wyłączając stosowanie § 9 ust. 1 pkt 1 uchwały w przypadku realizacji na działce nr 79 budynku wielorodzinnego.

Ujmując rzecz obrazowo wskazać należy, iż sposób sformułowania przez Radę Miasta Gniezna przedmiotowego przepisu § 9 ust. 2 pkt 2 uchwały z dnia 22 czerwca 2009 r., nr XXXVII/430/2009 teoretycznie rzecz biorąc umożliwia na gruncie przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zlokalizowanie na działce nr 79 budynku wielorodzinnego o dowolnej wysokości, z dachem o dowolnych parametrach (układzie kalenicy, formie dachu oraz ilości i wielkości elementów zmieniających powierzchnie i kształt połaci dachu) oraz w dowolnej części działki i niezależnie od linii zabudowy przewidzianej w planie dla działek sąsiednich, względnie występującej w sąsiedztwie. Dowolna mogłaby być także wysokość realizowanych na tejże działce w ramach tej inwestycji budynków garażowych bądź gospodarczych.

Już tylko powyższe uchybienie stanowiące oczywiste, rażące i istotne naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego uzasadniało - zgodnie z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. stwierdzenie przez Sąd nieważności zaskarżonej uchwały w części - to jest jej § 9 ust. 2 pkt 2.

Niezależnie od powyższego za trafne uznać nadto należy zarzuty skargi dotyczące niekompletności uzasadnienia przedmiotowej uchwały.

W pkt 1 uzasadnienia uchwały z dnia z dnia 22 czerwca 2009 r., nr XXXVII/430/2009 wskazano bowiem, że celem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu zabudowy mieszkalno-usługowej osiedla Konikowo w Gnieźnie jest uporządkowanie zabudowy poprzez jednoznaczne określenie funkcji dla poszczególnych terenów, w szczególności uniemożliwienie dalszego przenikania funkcji zabudowy jednorodzinnej z zabudową wielorodzinną i usługową na podstawie wydawanych decyzji o warunkach zabudowy w przypadku braku planu, zaś w pkt 9, iż wejście w życie miejscowego planu uporządkuje zabudowę uniemożliwiając dalsze przenikanie się zabudowy jednorodzinnej z usługową, która mogłaby prowadzić do pogarszania się warunków życia mieszkańców.

Jednocześnie w uzasadnieniu planu brak jakiegokolwiek wskazania z jakich przyczyn Rada Miasta Gniezna odstąpiła od powyższych założeń o charakterze generalnym i zezwoliła na lokalizację na jednej, konkretnie określonej działce położonej w terenie zabudowy

mieszkaniowej jednorodzinnej budynku wielorodzinnego, z możliwością świadczenia usług.

Sąd nie kwestionując co do zasady dopuszczalności alternatywnego przeznaczania określonych terenów pod zabudowę o różnym charakterze jak i braku związania gminy aktualnym sposobem zagospodarowania terenu objętego planowaniem przestrzennym wskazać pragnie, iż gmina może czynić użytek z władztwa planistycznego w sposób nieograniczony, jednakże z zachowaniem zasad określonych w ustawie. Oznacza to konieczność takiego kształtowania ładu przestrzennego, który tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne (art. 1 ust. 2 pkt 1 w zw. z art. 2 pkt 1 u.p.z.p.), przy jednoczesnym poszanowaniu prawa własności i potrzeb interesu publicznego.

Wobec braku uzasadnienia przez organy planistyczne przyjętych w zaskarżonym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego szczególnych rozwiązań dotyczących działki nr 79 odmiennych od zasadniczych przesłanek uchwalenia przedmiotowego planu, niemożliwym jest zaś dokonanie rzetelnej oceny czy uchwalając zaskarżony przepis § 9 ust. 2 pkt 2 uchwały z dnia 22 czerwca 2009 r. Rada Miasta Gniezna działała w ramach przysługującego jej władztwa planistycznego, czy też przekroczyła granice przysługujących jej w tym zakresie uprawnień, tym bardziej, że sąd administracyjny nie jest władny oceniać przyjętych założeń planistycznych, a zakwestionować może je tylko wtedy, gdyby pozostawały one w sprzeczności z dyrektywami określonymi w ustawie.

W świetle powyższego zasadnicze i nie znajdujące wyjaśnienia w dokumentach przedstawionych Sądowi przez organ wątpliwości budzi przeznaczenie w zaskarżonym planie pod fakultatywną realizację budynku mieszkalnego wielorodzinnego jedynie jednej, indywidualnie określonej działki zlokalizowanej na większym terenie przeznaczonym wyłącznie pod zabudowę mieszkalną jednorodzinną i oddalonej od innych terenów przeznaczonych, względnie wykorzystywanych pod zabudowę wielorodzinną, bez jednoczesnego wykazania w uzasadnieniu uchwały (lub w jakimkolwiek innym dokumencie znajdującym się w aktach przekazanych przez organ), by taki wyjątek od zasad ogólnych planu był uzasadniony z przyczyn ekonomicznych, technicznych bądź jakichkolwiek innych, względnie był niezbędny z powodu przepisów szczególnych.

Inaczej rzecz ujmując z żadnego dokumentu, w tym w szczególności z uzasadnienia uchwały nie wynika z jakich powodów Rada Miasta Gniezna dopuściła lokalizację na działce nr 79 zarówno budynku mieszkalnego jednorodzinnego jak i wielorodzinnego, a wyłączyła dopuszczalność zlokalizowania budynków wielorodzinnych na innych działkach położonych w szeroko rozumianym sąsiedztwie.

Brak uzasadnienia dla arbitralnych w tym zakresie rozstrzygnięć organu planistycznego jest szczególnie widoczny na przykładzie działek, które sąsiadują bezpośrednio z działką dla której dopuszczono zabudowę wielorodzinną oraz na przykładzie działek położonych w podobny sposób, to jest narożnikowo i przy skrzyżowaniu ulic, dla których jednakże takowego fakultatywnego sposobu zagospodarowania nie dopuszczono.

Podkreślić należy, że z przepisu art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, stanowiącego, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa oraz wiążącej się z nim zasady zaufania do Państwa, wynikającą z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej) wynika obowiązek uzasadniania podejmowanych przez organy władzy publicznej rozstrzygnięć, w tym uchwał rad gmin. Działanie organu władzy publicznej, mieszczące się w jego prawem określonych kompetencjach, ale noszące znamiona arbitralności i niepoddające się kontroli i nadzorowi, nie może być bowiem uznane za zgodne z prawem. Obowiązek działania na podstawie prawa, w połączeniu z zasadą zaufania, stwarza po stronie organów władzy publicznej obowiązek uzasadniania jej rozstrzygnięć. Obowiązek taki jest zaliczany do standardów demokratycznego państwa prawnego. Obowiązek uzasadniania uchwał rady gminy jest też elementem zasady jawności działania władzy publicznej. Prawny obowiązek sporządzenia uzasadnienia uchwały przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego wynika także z konstytucyjnej funkcji sądownictwa administracyjnego. Zgodnie z art. 184 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu. Organ jednostki samorządu terytorialnego podejmujący uchwałę ma obowiązek sporządzenia uzasadnienia uchwały, gdyż takie uzasadnienie warunkuje kontrolę sprawowaną przez sąd administracyjny. (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 czerwca 2006 r., sygn. II OSK 410/06 publ. Lex nr 247924 oraz Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 13 kwietnia 2006 r., sygn. II SA/Bk 83/06, publ. Lex nr 192856).

Powyższy brak w zakresie uzasadnienia przyjętych rozwiązań wskazuje nadto na wysokie, acz niemożliwe do ostatecznego zweryfikowania przez sąd orzekający w sprawie, prawdopodobieństwo istotnego naruszenia w toku procedury planistycznej zasady proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej) i stanowi nadużycie władztwa planistycznego gminy (art. 3 ust. 1 i art. 6 ust. 1 u.p.z.p.).

Stanowczo podkreślić przy tym należy, że Sąd rozstrzygając niniejszą sprawę, w żaden sposób nie przesądza czy przyjęte w kwestionowanym przepisie § 9 ust. 2 pkt 2 zaskarżonej uchwały określenie terenu dla którego dopuszczalna będzie realizacja zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej, jest co do zasady niezgodna z prawem, a przesłanką zajętego przez Sąd w niniejszym uzasadnieniu wyroku stanowiska, jest jedynie brak poczynienia przez organy gminy w toku procedury planistycznej jakichkolwiek ustaleń dotyczących tego zagadnienia, co z przyczyn oczywistych uniemożliwiło sądowi dokonanie kontroli ich prawidłowości.

Podkreślić przy tym trzeba, iż postulat uwzględnienia w zagospodarowaniu przestrzennym wymagań prawa własności oznacza między innymi takie zagospodarowanie przestrzeni w zakresie funkcji danego terenu, które umożliwi harmonijne, optymalne w danym przypadku, warunki korzystania z prawa własności nieruchomości. Warunki takie winny sprzyjać spokojnemu, bezkonfliktowemu wykonywaniu prawa własności i w miarę możliwości eliminować ryzyko powstawania sporów sąsiedzkich na gruncie art. 144 k.c. Nawet wprowadzenie w planie funkcji kolidujących z funkcją dotychczasową bądź wiodącą nie jest wykluczone, musi być jednak uzasadnione szczególnymi okolicznościami przemawiającymi za jej wprowadzeniem i nie może sprowadzać się wyłącznie do uwzględnienia interesu majątkowego właściciela określonej nieruchomości.

Odnosząc się do pozostałych podnoszonych w uzasadnieniu skargi argumentów wskazać należy, iż bez jakiegokolwiek znaczenia dla niniejszej sprawy, to jest dla zbadania zgodności z prawem uchwały z dnia 22 czerwca 2009 r., nr XXXVII/430/2009, pozostają okoliczności związane z toczącym się odrębnym postępowaniem dotyczącym udzielenia pozwolenia na budowę na działce nr 79 budynku mieszkalnego wielorodzinnego.

Wskazać nadto należy, iż w postępowaniu planistycznym nie znajdują bezpośredniego zastosowania przepisy ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (w dacie podejmowania uchwały tekst jednolity: Dz. U. z 2006 r. Nr 156, poz. 118 ze zm.).

Przywołany przez skarżących przepis art. 5 ust. 1 pkt 9 ustawy Prawo Budowlane dotyczy bowiem zasad projektowania, budowy i utrzymania obiektów budowlanych, a nie procedury planistycznej. Przepis ten znajdzie zatem zastosowanie nie na etapie uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, lecz dopiero na etapie ewentualnego uzyskiwania pozwolenia na budowę na działce nr 79 budynku mieszkalnego wielorodzinnego, które to pozwolenie na budowę musiałoby uwzględniać wymóg odpowiedniego usytuowania budynku na działce oraz poszanowania występujących w obszarze oddziaływania obiektu uzasadnionych interesów osób trzecich, to jest właścicieli nieruchomości sąsiednich. Dopiero na etapie postępowania o udzielenie pozwolenia na budowę skarżący mógłby skutecznie podnosić zarzuty dotyczące ewentualnego naruszenia przez tą inwestycję przepisów ustawy Prawo budowlane i wydanych na jej podstawie rozporządzeń i dochodzić odpowiedniego w świetle tych przepisów usytuowania nowego obiektu budowlanego względem obiektów istniejących, z zachowaniem wszystkich parametrów wymaganych przepisami prawa (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 września 2007 r., sygn. II OSK 423/07, publ. Lex nr 247924).

Reasumując Sąd uznał, że zaskarżona uchwała narusza w § 9 ust. 2 pkt 2 zasady sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w związku z czym należało w oparciu o przepis art. 147 § 1 p.p.s.a., orzec jak w punkcie I sentencji wyroku.

O wykonalności zaskarżonej uchwały w części w jakiej stwierdzono jej nieważność orzeczono w oparciu o przepis art. 152 p.p.s.a. (punkt III sentencji wyroku). Zauważyć w tym miejscu należy, iż rozstrzygnięcie, o którym mowa w art. 152 ustawy, stanowi obligatoryjny element każdego wyroku uwzględniającego skargę i należy je umieścić w wyroku niezależnie od tego, czy wcześniej wstrzymano wykonanie zaskarżonego aktu lub czynności w drodze postanowienia (por. teza 1 do art. 152 w B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, LEX, 2009, wyd. III). Z uwagi na naturę aktu prawa miejscowego i tego, że jego wykonywanie może także oznaczać w przyszłości (już po wydaniu wyroku przez Wojewódzki Sąd Administracyjny) stosowanie zawartych w nim norm w jednostkowych sytuacjach faktycznych, sąd uprawniony jest do określenia, że akt ten nie może być wykonany w okresie nieprawomocności wydanego wyroku.

W przeciwieństwie do zawartej w art. 61 § 3 p.p.s.a. regulacji dotyczącej wstrzymania wykonania w całości lub w części aktu lub czynności do czasu rozpoznania skargi przez Sąd I instancji, art.

152 p.p.s.a. nie przewiduje przy tym wyłączenia z zakresu swojego stosowania przepisów prawa miejscowego. Z tych też powodów Sąd nie podzielił stanowiska wyrażonego w uchwale Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 maja 2000 r., sygn. I OPS 1/00, która to uchwała wydana została pod rządami poprzednio obowiązującej ustawy z 11 maja 1995 r. r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym i jako taka - wobec odmiennego obecnie ukształtowania odnośnych regulacji postępowania sądowoadministracyjnego wynikających chociażby z jego dwuinstancyjności - nie może znajdować obecnie bezpośredniego zastosowania.

O kosztach postępowania orzeczono na podstawie art. 200 w zw. z art. 205 § 2 p.p.s.a. oraz na podstawie § 14 ust. 2 pkt 1 lit. c rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych oraz ponoszenia przez skarb państwa kosztów pomocy udzielonej przez radcę prawnego ustanowionego z urzędu (Dz. U. Nr 163, poz. 1349 ze zm.).