

Sygn. akt II SA/Go 986/21



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 24 lutego 2022 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim w składzie:

Przewodniczący

Sędzia WSA Jacek Jaśkiewicz

Sędziowie

Sędzia WSA Jarosław Piątek

Asesor WSA Kamila Karwatowicz (spr.)

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w trybie uproszczonym

w dniu 24 lutego 2022 r.

sprawy ze skargi Wojewody Lubuskiego

na uchwałę Rady Gminy Górzycy

z dnia 30 października 2020 r., NR XX.119.2020

w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w miejscowości Górzycy

- I. stwierdza nieważność § 13 pkt 13, § 14 pkt 9, § 19 pkt 2 lit. d, § 32 pkt 2 zaskarżonej uchwały oraz załącznika graficznego nr 1 arkusz nr 5 do zaskarżonej uchwały w części obejmującej nieprzekraczalne linie zabudowy i obowiązujące linie zabudowy,
- II. w pozostałym zakresie skargę oddala.

na oryginale własne podpisy
za zgodność z oryginałem

dnia 2022-03-11

lopolis

UZASADNIENIE

W dniu 30 października 2020 r. Rada Gminy Górzycy, na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tj. Dz. U. z 2020 r. poz. 713, dalej jako u.s.g.), art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 293 ze zm., dalej jako u.p.z.p.) oraz uchwały Nr III.21.2018 Rady Gminy Górzycy z dnia 28 grudnia 2018 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w miejscowości Górzycy, po stwierdzeniu, iż plan nie narusza ustaleń Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Górzycy zatwierdzonego uchwałą Nr XXXII.184.2017 Rady Gminy Górzycy z dnia 29 grudnia 2017 r. zmienionego uchwałą nr XIV.74.2019 Rady Gminy Górzycy z dnia 30 grudnia 2019 r., podjęła uchwałę Nr XX. 119.2020 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w miejscowości Górzycy. Uchwała opublikowana została w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego z 6 listopada 2020 r., poz. 2547.

Pismem z dnia 27 września 2021 r. Wojewoda Lubuski wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. skargę na powyższą uchwałę. Skarżący zarzucił istotne naruszenie art. 4 ust. 1 oraz art. 6 ust.1, art. 15 ust. 1 oraz ust. 2 pkt 6 i 9, art. 28 ust. 1 u.p.z.p. w związku z art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 1947, dalej jako ustawa o cmentarzach) oraz § 3 ust. 1 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), a także §4 pkt 6 oraz § 8 pkt 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zwanego dalej "rozporządzeniem" i wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały w następującym zakresie: § 12 ust. 2 i § 26, §13 pkt 13, §14 pkt 9, § 19 pkt 2 lit. d, § 23 pkt 3, § 32 ust. 1 pkt 2, załącznika graficznego nr 1 (arkusz 5 do uchwały w części obejmującej teren ZC wraz z jego strefami ochronnymi) oraz załącznika graficznego nr 1 (arkusze 1-7) w części obejmującej linie zabudowy.

W uzasadnieniu Wojewoda Lubuski wskazał, że na załączniku nr 1 arkusz 5 znajduje się cmentarz, a pozostałą część zajmują tereny zabudowy mieszkaniowej i usługowej. Zgodnie z art. 3 ustawy o cmentarzach, cmentarze zakłada się i rozszerza

na terenach określonych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Tym samym warunkiem założenia lub rozszerzenia istniejącego cmentarza jest przeznaczenie danego terenu pod taką lokalizację w planie miejscowym. Zamierzając poszerzyć istniejący cmentarz, rada gminy musi więc uchwalić miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego i określić w nim tereny przeznaczone na cmentarz, zaś w myśl § 3 ust. 1 rozporządzenia MGK odległość cmentarza od zabudowań mieszkalnych, a także 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 metrów, przy czym odległość ta może być zmniejszona do 50 metrów pod warunkiem, że teren w granicach od 50 do 150 metrów odległości od cmentarza posiada sieć wodociągową i wszystkie budynki korzystające z wody są do tej sieci podłączone. Skarżący podkreślił, że w przypadku kontrolowanej uchwały na rysunku planu, stanowiącym załącznik nr 1 arkusz 5 do tej uchwały wyznaczona została strefa ochronna w odległości 50 m od cmentarza, a z rysunku planu wynika, iż na terenie pomiędzy granicą cmentarza a granicą strefy ochronnej od cmentarza o szerokości do 50 m (a więcej mniejszej nawet niż 50 m) znajdują się budynki mieszkalne, z kolei żaden z dokumentów znajdujących się w dokumentacji prac planistycznych (w tym również prognoza oddziaływania na środowisko) nie potwierdza jednoznacznie, aby wszystkie budynki znajdujące się w strefie ochronnej w odległości od 50 m do 150 m, korzystające z wody były podłączone do sieci wodociągowej. Ponadto Wojewoda zarzucił wyznaczenie w planie strefy izolującej w sposób niekompletny, gdyż wykracza ona poza granice miejscowego planu, uznając taki sposób wyznaczenia strefy za niedopuszczalny, skoro część strefy będzie w rzeczywistości znajdować się poza granicami opracowania.

W dalszej kolejności skarżący wskazał, że Rada Gminy w § 13 pkt 13 zaskarżonej uchwały wprowadziła zapis dotyczący dopuszczenia realizacji na jednej działce budowlanej, jednego budynku mieszkalnego jednorodzinnego oraz jednego budynku gospodarczego, gospodarczo-garażowego lub garażowego. Natomiast w § 14 pkt 9 zaskarżonej uchwały wprowadziła zapis dopuszczający realizację na jednej działce budowlanej, jednego budynku mieszkalnego jednorodzinnego i jednego budynku usługowego lub jednego budynku mieszkalno-usługowego lub jednego wolnostojącego budynku usługowego oraz jednego budynku gospodarczego, gospodarczo-garażowego lub garażowego. Według Wojewody przepisy, takie niewątpliwie stanowią ograniczenie uprawnień przysługujących właścicielowi

nieruchomości i naruszają art. 6 ust. 1 u.p.z.p. oraz art. 64 ust. 3 Konstytucji RP. Wojewoda zauważył, iż własność może być ograniczona tylko w zakresie, w jakim nie narusza to istoty prawa własności, a każde ograniczenie musi być poparte konkretnym przepisem ustawy, a przepisy z zakresu planowania przestrzennego nie dają radzie gminy uprawnień do wprowadzania w planie miejscowym tak daleko idących ograniczeń.

W dalszej kolejności organ nadzoru wskazał także, iż w treści uchwały pojawiła się norma prawna, której zastosowanie nie będzie możliwe. Zgodnie z § 19 pkt 2 lit. d uchwały na terenach zabudowy produkcyjno-usługowej oznaczonych na rysunku planu symbolem PU1- PU4 w ramach przeznaczenia podstawowego dopuszczono lokalizację na terenie U2 funkcji tartaku. §19 uchwały zawiera ustalenia na terenów zabudowy produkcyjno-usługowej oznaczonych na rysunku planu symbolem PU 1- PU4, a zatem nie powinny się w nim znajdować ustalenia dla terenów zabudowy usługowej, dla której ustalenia zawarto w paragrafie kolejnym tj. w §20. Pomimo, iż zapis dopuszczający funkcję tartaku na terenie U2, najprawdopodobniej omyłkowo znalazł się w § 19 zamiast w § 20, nie będzie możliwe jego zastosowanie w odniesieniu do terenów zabudowy usługowej.

Następnie Wojewoda Lubuski zakwestionował treść § 23 pkt 3 zaskarżonej uchwały zakazującego lokalizacji obiektów budowlanych na terenie ZL – Lasów. Skarżący zwrócił uwagę, iż zgodnie z art. 3 pkt. 2 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2021 r. poz. 1275, dalej jako ustawa o lasach) lasem jest grunt związany z gospodarką leśną, zajęty pod wykorzystywane dla potrzeb gospodarki leśnej: budynki i budowle, urządzenia melioracji wodnych, linie podziału przestrzennego lasu, drogi leśne, tereny pod liniami elektroenergetycznymi, szkółki leśne, miejsca składowania drewna, a także wykorzystywany na parkingi leśne i urządzenia turystyczne. Wojewoda podniósł, iż w § 23 pkt 2 uchwały ustalono możliwość prowadzenia gospodarki leśnej zgodnie z przepisami odrębnymi, a jednocześnie zakazano na terenach lasów (ZL) lokalizacji obiektów budowlanych w §23 pkt 3. Mając na uwadze, iż lasem w rozumieniu ustawy o lasach jest również grunt zajęty na potrzeby prowadzonej gospodarki leśnej m.in. budynki i budowle, zakaz w planie miejscowym lokalizacji obiektów budowlanych związanych z gospodarką leśną na terenach lasów ZL zdaniem Wojewody stanowi naruszenie przepisu wyższej rangi, tj. przepisu ustawowego.

Kolejno skarżący wskazał, że w §32 ust. 1 pkt 2 zaskarżonej uchwały przyjęto, iż na obszarze objętym planem zapewnić należy realizację miejsc przeznaczonych na

parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową, zgodnie z przepisami odrębnymi. Tym samym Rada postanowiła, iż dokładne wyliczenie liczby tych miejsc dla poszczególnych inwestycji nie nastąpi w planie miejscowym, lecz pozostawione zostanie innym organom w trybie art. 12a ust. 2 ustawy z dnia 21 marca 1985r. o drogach publicznych (t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 1376 ze zm., dalej jako u.d.p.). Z kolei w myśl art. 12a ust. 1 u.d.p. organ właściwy do zarządzania ruchem na drogach, wyznaczając miejsca przeznaczone na postój pojazdów wyznacza stanowiska postojowe dla pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową, o której mowa w art. 8 ustawy Prawo o ruchu drogowym (dalej jako P.r.d.), zwaną dalej "kartą parkingową": 1) na drogach publicznych; 2) w strefach zamieszkania, o których mowa w art. 2 pkt 16 P.r.d.; 3) w strefach ruchu, o których mowa w art. 2 pkt 16a P.r.d. Natomiast zgodnie z art. 12a ust. 2 u.d.p. stanowiska postojowe, o których mowa w ust. 1, w miejscu przeznaczonym na postój pojazdów wyznacza się w liczbie nie mniejszej niż: 1) 1 stanowisko - jeżeli liczba stanowisk wynosi 6-15; 2) 2 stanowiska - jeżeli liczba stanowisk wynosi 16-40; 3) 3 stanowiska - jeżeli liczba stanowisk wynosi 41-100; 4) 4% ogólnej liczby stanowisk jeżeli ogólna liczba stanowisk wynosi więcej niż 100. Zdaniem skarżącego analiza powyższego przepisu wskazuje, iż jest on adresowany do organu właściwego do zarządzania ruchem na drogach i dotyczy tych terenów, do których zastosowanie mają przepisy P.r.d. (drogi publiczne, strefy zamieszkania, strefy ruchu). Nie ma on więc zastosowania na terenach, na których przepisy wspomnianej ustawy nie mają zastosowania (np. tereny usług, tereny zabudowy produkcyjno-usługowej). Zatem w ocenie skarżącego nie można przyjąć, że w przypadku braku w planie miejscowym odrębnych regulacji w zakresie miejsc postojowych dla pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową przepis ten - jako przepis szczególny - będzie mógł mieć automatycznie zastosowanie do każdej inwestycji na terenie objętym planem. Stanowi to istotne naruszenie zasad sporządzania planu - brak istotnego elementu planu określonego w art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p.

Zdaniem Wojewody Lubuskiego naruszone zostały także zasady sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w zakresie wyznaczonych linii zabudowy na załączniku graficznym nr 1, poprzez niewyznaczenie punktu zmiany linii zabudowy z nieprzekraczalnej na obowiązującą i z obowiązującej na nieprzekraczalną. Określone w § 2 pkt 10 i 11 uchwały definicje w/w linii zabudowy różnią się od siebie i powinny zdaniem skarżącego zostać rozróżnione na rysunku planu miejscowego. Zgodnie z legendą zamieszczoną na rysunku planu obowiązująca linia zabudowy oznaczona została linią ciągłą koloru czarnego z czarnymi wypełnionymi trójkątami a linia nieprzekraczalna oznaczona

została linią ciągłą koloru czarnego z trójkątami bez wypełnienia. Na rysunku planu (arkusze 1-7) linie te łączą się ze sobą i nie wiadomo do którego miejsca obowiązuje dana linia. Na podstawie rysunku nie ma możliwości stwierdzenia, w którym miejscu następuje zmiana ustaleń dla terenu. Powyższe według Wojewody stanowi istotne naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. nakładającego obowiązek określenia w planie miejscowym zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu, oraz m.in. linii zabudowy. Konkretyzację ww. przepisu stanowi zaś § 4 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z którym ustalenia części tekstowej dotyczące przeznaczenia terenów powinny zawierać określenie przeznaczenia poszczególnych terenów lub zasad ich zagospodarowania, a także symbol literowy i numer wyróżniający go spośród innych terenów. Ponadto ta część, która odnosi się do obligatoryjnych ustaleń części graficznej zalicza do nich niezależnie zarówno, linię rozgraniczającą (§ 7 pkt 7 rozporządzenia), jak i linię zabudowy (§ 7 pkt 8 rozporządzenia). Według Wojewody nieprawidłowe wyznaczenie linii zabudowy w liniach rozgraniczających stanowi naruszenie art. 28 ust. 1 u.p.z.p. bowiem wyznaczenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego linii zabudowy następuje w odniesieniu do całego terenu wydzielonego liniami rozgraniczającymi. Zdaniem skarżącego linie zabudowy powinny w jednoznaczny sposób określać możliwość sytuowania planowanej zabudowy w ramach terenów, bowiem celem wyznaczenia linii zabudowy jest jednoznaczne określenie obszaru na którym może być lokalizowana nowa zabudowa, a także rozbudowywana zabudowa już istniejąca. Obszar ten musi w precyzyjny, nie budzący jakichkolwiek wątpliwości interpretacyjnych sposób, określać te części terenu przeznaczonego pod zabudowę, na których plan dopuszcza sytuowanie budynków. Ustalenia planu dotyczące linii zabudowy powinny być kompletne, a przebieg linii zabudowy powinien być możliwy do ustalenia.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie w całości. W uzasadnieniu wskazano, że poza jednym, oczywiście uzasadnionym zarzutem, dotyczącym błędnego zapisu dopuszczającego funkcje tartaku na terenie PU 2, gdzie popełniano omyłkę pisarską, Rada Gminy Górzycy nie zgadza się z pozostałymi zarzutami skargi.

Odnosnie zarzutu naruszenia przepisów ustawy o cmentarzach oraz rozporządzenia MGK organ wskazał, że skarżony akt został przyjęty i sporządzony ściśle w granicach określonych uchwałą Nr 111.21.2018 z dnia 28 grudnia 2018 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w miejscowości Górzycy i tej uchwały skarżący nie kwestionował. Z uwagi na oczywisty fakt, że ustalenia planu miejscowego muszą zawierać się w granicach jego uchwalenia, strefa ochronna 50m od

terenu cmentarza obejmuje jedynie obszar jego opracowania. Organ wyjaśnił, iż przedmiotowy plan miejscowy jedynie zastąpił i uszczegółowił wybrane obszary gminy Górzycy objęte już obowiązującymi ustaleniami prawa miejscowego (uchwała Rady Gminy Górzycy Nr XVI.85.2012 z dnia 2 marca 2012 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Górzycy w obrębie miejscowości Górzycy). Jednocześnie organ wskazał, że przywołane przez skarżącego przepisy prawa dotyczą lokalizowania nowych cmentarzy i nie znajdują zastosowania w przedmiotowej sprawie z uwagi na to, że teren ZC określony w planie obejmuje obszar już istniejącego cmentarza, a zaskarżony plan miejscowy nie zakłada poszerzenia obszaru istniejącego cmentarza, ani też lokalizacji nowych cmentarzy.

Odnosnie zapisu § 13 pkt 13 i § 14 pkt 9 Rada Gminy Górzycy wskazała, że z uwagi na nadrzędny cel zapewnienia ładu przestrzennego na obszarze objętym planem miejscowym, to przytoczona regulacja ma zasadnicze znaczenie regulacyjne w zakresie sposobu zagospodarowania działki. Organ podkreślił, że potencjalne dopuszczenie lokalizacji nieokreślonej liczby budynków mieszkalnych na jednej działce budowlanej godziłoby w wynikającą z obowiązujących przepisów prawa samą definicję zabudowy mieszkalnej jednorodzinnej. W ocenie organu sporządzającego plan miejscowy ustalone w planie miejscowym ograniczenie mieści się w zakresie dopuszczalnych konstytucyjnie ograniczeń, a zapisy uchwały nie ograniczają prawa własności właścicieli nieruchomości.

W zakresie zarzutu zakazu lokalizacji obiektów budowlanych w obrębie terenów ZL, organ wyjaśnił, że z uwagi na specyficzne położenie objętego planem fragmentu lasu w pobliżu wymagającej zabezpieczenia skarpy istniejącej kopalni kruszywa dla terenu ZL wprowadzono zakaz lokalizacji obiektów budowlanych jako potencjalnie i realnie zagrażających stabilności tej skarpy. Zdaniem organu skarżący nie zauważył faktu, że w sąsiedztwie obszaru oznaczonego, jako ZL usytuowana jest działająca kopalnia kruszywa.

Odnosnie § 32 ust. 1 pkt 2 Rada Gminy Górzycy podała, że teren objęty planem będzie skomunikowany z drogami gminnymi podlegającymi pod zarząd Wójta gminy i w porozumieniu z organem zarządzającym ruchem drogowym ustalono, że infrastruktura komunikacyjna w postaci dojazdów i parkingów, niezbędnych do spełnienia narzuconych planem wymogów w postaci minimalnej ilości miejsc parkingowych, a zarazem niezbędnej do poprawnego funkcjonowania terenu, stanowić będzie strefę zamieszkania, dla której zgodnie z przepisami odrębnymi organ zarządzający ruchem drogowym wyznaczy ilości stanowisk postojowych dla pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową.

W zakresie zarzutu niewyznaczenia punktu zmiany linii zabudowy organ uznał za wystarczająco czytelne na załączniku graficznym spornej uchwały punkty zmiany linii

zabudowy wskazując, iż stanowią je punkty załamania tych linii lub punkty przecięcia z granicami działek oraz liniami określającymi zasady podziału na działki budowlane. Rada Gminy Górzycy podała także, że zarzut i wniosek strony skarżącej o stwierdzenie nieważności tych ustaleń nie mieści się w granicach współdziałania organów publicznych zmierzających do zapewnienia określonego u.p.z.p., a to z uwagi na niezmiennie istotną rolę regulacyjną na obszarze objętym planem, jaką pełni obszar wyznaczony liniami zabudowy określający zarazem maksymalny obszar lokalizacji budynków oraz ich relację względem terenów dróg.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył co następuje:

Przedmiotem kontroli sądowoadministracyjnej jest opisana na wstępie uchwała Rady Gminy Górzycy uchwałą Nr XX. 119.2020 z dnia 30 października 2020r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w miejscowości Górzycy (dalej zwana zaskarżoną uchwałą lub mpzp). Sprawa została rozpoznana na posiedzeniu niejawnym w trybie uproszczonym (art. 119 pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi; tj. Dz. U. z 2022 r., poz. 329 ze zm., dalej jako p.p.s.a.). Wniosek o rozpoznanie sprawy w trybie uproszczonym złożony został przez organ a skarżący nie wniósł o przeprowadzenie rozprawy.

Zgodnie z art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a. kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje między innymi orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego. Stosownie zaś do art. 147 § 1 p.p.s.a., sąd uwzględniając skargę na akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5, stwierdza nieważność aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

Odnosnie aktów organów gmin powyższe przepisy pozostają w związku z art. 91 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 713, aktualnie: t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 1372, dalej jako: u.s.g.), który stanowi, że uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Z kolei przewidziane w art. 93 ust. 1 u.s.g. prawo organu nadzoru do wniesienia skargi do sądu administracyjnego przysługuje wówczas, gdy organ ten przed upływem 30 dni od daty doręczenia mu uchwały organu gminy nie skorzystał ze środka nadzoru określonego w art. 91 tej ustawy. Ponieważ Wojewoda Lubuski nie stwierdził nieważności tej uchwały we własnym zakresie był uprawniony do wniesienia skargi.

Przeprowadzona w powyższym zakresie kontrola legalności zaskarżonej przez Wojewodę, jako organ nadzoru, uchwały Rady Gminy Górzycy Nr XX. 119.2020 z dnia 30 października 2020 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w miejscowości Górzycy, według stanu prawnego obowiązującego w dniu wydania zaskarżonego aktu, prowadzi do wniosku, że skarga zasługiwała na częściowe uwzględnienie.

W niniejszej sprawie zarzuty Wojewody Lubuskiego do zaskarżonej uchwały dotyczyły naruszenia przez organ uchwałodawczy zasad sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Natomiast sam tryb sporządzenia planu nie nasuwał zastrzeżeń, co do zgodności z prawem.

Przepis art. 28 ust. 1 u.p.z.p., będący przepisem szczególnym w stosunku do art. 91 u.s.g., stanowi, że 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 potocznie "procedurą planistyczną") odnosi się do sekwencji czynności, jakie podejmuje organ w celu doprowadzenia do uchwalenia planu miejscowego, poczynając od uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu, a na jego uchwaleniu skończywszy. W orzecznictwie przyjmuje się, że pojęcie „zasad sporządzania planu miejscowego” należy wiązać ze sporządzaniem (opracowaniem) aktu planistycznego, a więc z jego merytoryczną zawartością (obejmującą część tekstową, graficzną tj. rysunek planu i załączniki), zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej (por. wyroki NSA z dnia 11 września 2008 r., II OSK 215/08 i 25 maja 2009 r., II OSK 1778/08, www.orzeczenia.nsa.gov.pl – dalej CBOSA).

Przepisy art. 28 ust. 1 u.p.z.p. oraz 91 ust. 4 u.s.g., wyróżniają dwie kategorie wad uchwały organów gminy w zakresie planu miejscowego: istotne naruszenie prawa i nieistotne naruszenie prawa. Ustawodawca nie zdefiniował pojęcia "istotnego naruszenia prawa", ani też nie wyliczył rodzaju wad, które należy w ten sposób kwalifikować. Według wypracowanego przez piśmiennictwo i orzecznictwo stanowiska przyjmuje się, że nieistotne naruszenia prawa obejmują naruszenia mało istotne i niedotyczące istoty zagadnienia. Nieistotne naruszenie prawa, jak błąd lub nieścisłość prawna nie mająca wpływu na istotną treść uchwały, jest zatem mniej doniosłe niż inne wadliwości. Jako przykłady tego rodzaju uchybień wskazuje się nieodpowiednie oznaczenie uchwały, przywołanie niewłaściwej podstawy prawnej uchwały (przy

założeniu, że istnieje przepis prawa umocowujący do jej podjęcia), oczywistą omyłkę pisarską lub rachunkową. Natomiast rodzaje naruszeń, które należy zaliczyć do kategorii istotnych, to naruszenia znaczące, wpływające na treść uchwały lub zarządzenia, dotyczące meritum sprawy, jak np. naruszenie przepisów podstawy prawnej podejmowanych uchwał, przepisów ustrojowych, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (zob. P. Chmielnicki, Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w Polsce, Warszawa, LexisNexis 2006, s. 94-95 oraz przywołane tam orzeczenia NSA).

W pierwszej kolejności Sąd dokonał analizy podniesionego w skardze zarzutu, który jako jedyny został uznany przez organ za uzasadniony, mianowicie dotyczący § 19 pkt 2 lit. d zaskarżonej uchwały. Przepis ten stanowi, iż na terenach zabudowy produkcyjno-usługowej oznaczonych na rysunku planu symbolem PU1- PU4 w ramach przeznaczenia podstawowego dopuszczono lokalizację na terenie U2 funkcję tartaku. Jak słusznie podniósł skarżący, §19 uchwały zawiera ustalenia dla terenów zabudowy produkcyjno-usługowej oznaczonych na rysunku planu symbolem PU1-PU4, a zatem nie powinny się w nim znajdować ustalenia dla terenów zabudowy usługowej, dla której ustalenia zawarto w paragrafie kolejnym tj. w § 20, gdyż budzi to istotne wątpliwości interpretacyjne. Organ przyznał w odpowiedzi na skargę, iż zapis dopuszczający funkcję tartaku (na terenie U2) omyłkowo znalazł się w § 19 dotyczącym terenów PU1-PU4, zamiast w § 20 dotyczącym terenów usług U1-U3, i w istocie nie będzie możliwe jego zastosowanie w odniesieniu do terenów zabudowy usługowej. Zgodzić należy się ze skarżącym, iż zapisy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego stanowiącego akt prawa miejscowego muszą być formułowane w sposób czytelny i budzący jak najmniej wątpliwości interpretacyjnych. Jeżeli tego nie czyni, budząc wątpliwości zasadniczej natury co do przeznaczenia terenu, to może stanowić zagrożenie dla standardów państwa prawa, powielając wątpliwości na etapie rozstrzygnięć indywidualnych (por. wyrok NSA z dnia 9 czerwca 2014 r., sygn. akt II OSK 3083/13, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). Skoro zatem przepisy u.p.z.p. nie przewidują procedury sprostowania omyłki w planie miejscowym, opisany powyżej błąd czyni treść planu zarówno w części tekstowej jak i graficznej w w/w zakresie sprzecznymi. Powyższe naruszenie kwalifikujące się jako istotne naruszenie prawa uzasadnia uwzględnienie zarzutu skargi w tym aspekcie i stwierdzenie nieważności § 19 pkt 2 lit. d.

Dokonując dalszej kontroli legalności zaskarżonego aktu Sąd uznał za uzasadniony

zarzut skargi odnoszący się do § 13 pkt 13, dotyczącego dopuszczenia realizacji na jednej działce budowlanej, jednego budynku mieszkalnego jednorodzinnego oraz jednego budynku gospodarczego, gospodarczo-garażowego lub garażowego, oraz do § 14 pkt 9 zaskarżonej uchwały, dotyczącego dopuszczenia realizację na jednej działce budowlanej, jednego budynku mieszkalnego jednorodzinnego i jednego budynku usługowego lub jednego budynku mieszkalno-usługowego lub jednego wolnostojącego budynku usługowego oraz jednego budynku gospodarczego, gospodarczo-garażowego lub garażowego.

Podkreślić należy, iż przewidziana przez ustawodawcę w granicach władztwa planistycznego gminy ingerencja w prawo własności nie może prowadzić do nadużycia przysługujących gminie uprawnień. Do przekroczenia władztwa planistycznego dochodzi natomiast wówczas, gdy ustalenia planu są dowolne i pozbawione racjonalnego rozważenia wartości wskazanych w art. 1 ust. 2 u.p.z.p. W realiach niniejszej sprawy należy przytoczyć pogląd, w świetle którego miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego może wkraczać w sferę prawa własności wprowadzając nie tylko możliwość, ale i zakaz zabudowy nieruchomości, lub też ograniczając to uprawnienie w tym zakresie. Jednocześnie jednak, samodzielność gminy w tej materii nie może niweczyć praw indywidualnych. Przepis art. 1 ust. 2 u.p.z.p. nakazuje bowiem w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uwzględnić nie tylko wymagania ładu przestrzennego oraz potrzeby interesu publicznego, ale również respektować prawo własności. W świetle art. 64 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, w państwie demokratycznym wymóg istnienia konieczności wprowadzenia ograniczenia (np. ograniczeń w wykonywaniu prawa własności) odpowiadać musi natomiast zasadzie proporcjonalności. Organy władzy publicznej powinny zatem wybierać środki niezbędne, w tym sensie, że będą one chronić określone wartości w stopniu, który nie mógłby zostać osiągnięty przy zastosowaniu innych środków. Spośród możliwych środków należy wybierać najmniej uciążliwe dla jednostki. Ograniczenie danego prawa musi ponadto pozostać w odpowiedniej proporcji do celów, których ochrona uzasadnia ustanowienie tego ograniczenia. Wprawdzie na podstawie art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy, jednak konieczność ustalenia ograniczenia możliwości zabudowy działki musi znajdować uzasadnienie w szczegółowych, wynikających z konkretnej sytuacji, okolicznościach (por. wyroki WSA we Wrocławiu z 14 października 2015 r., II SAWr 580/15 oraz z 20 listopada 2015 r., II SAWr 651/15).

Zdaniem Sądu w kontrolowanej sprawie organ uchwałodawczy gminy nie wskazał wystarczających okoliczności mogących uzasadniać ograniczenie prawa zabudowy przez dopuszczenie posadowienia na nich wyłącznie jednego budynku mieszkalnego, jednego budynku gospodarczego, gospodarczo-garażowego lub garażowego (§ 13 pkt 13), jednego budynku usługowego lub jednego budynku mieszkalno-usługowego lub jednego wolnostojącego budynku usługowego oraz jednego budynku gospodarczego, gospodarczo-garażowego lub garażowego (§ 14 pkt 9). Brak jest takich argumentów w uzasadnieniu zaskarżonej uchwały. Nie dostarcza ich również analiza dokumentacji planistycznej, która nie wskazuje, aby potrzeba wprowadzenia tego rodzaju ograniczenia była konieczna z uwagi na ochronę środowiska czy dla zachowania ładu przestrzennego podyktowanego określonymi warunkami występującymi na obszarze objętym planem miejscowym. Również argumentacja zawarta w odpowiedzi na skargę, dość ogólna i lakoniczna i odnosząca się szczegółowo do realiów gminy, nie pozwalała na skuteczną obronę legalności powyższej regulacji. Tym samym stwierdzić należało, że przywołane przepisy uchwały wprowadzają ograniczenie prawa do zabudowy, które ingeruje w sposób nieuprawniony (nadmierny) w prawo własności właścicieli nieruchomości, będących adresatami wskazanych przepisów zaskarżonej uchwały. Dodać przy tym należy, iż realizacja założenia o ograniczeniu w zabudowie jest natomiast możliwa na podstawie art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p., przy wykorzystaniu określonych w tym przepisie wskaźników zagospodarowania terenu, takich jak maksymalna i minimalna intensywność zabudowy czy minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki, albo maksymalna wysokość zabudowy, jak również przez fakultatywne uprawnienie do określenia minimalnej powierzchni nowo wydzielanych działek budowlanych. Należy także mieć na uwadze, że akt prawa miejscowego, jakim jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, nie może naruszać przepisów aktu wyższego rzędu, jakim jest ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane. Tym samym nie może ograniczać uprawnień właścicielskich wynikających z art. 4 tej ustawy, zgodnie z którym każdy ma prawo zabudowy nieruchomości gruntowej, jeżeli wykaże prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, pod warunkiem zgodności zamierzenia budowlanego z przepisami. Skoro natomiast w niniejszej sprawie nie wykazano, że celu, jakim jest ochrona ładu przestrzennego, nie można osiągnąć w inny sposób, to przyjąć należy, że omawiane ograniczenia w zabudowie nie pozostają w racjonalnej i odpowiedniej proporcji do celów, dla osiągnięcia których je ustanowiono. Skoro tak, to plan musi w sposób

zgodny z prawem i przy użyciu legalnych instrumentów prawnych, dostępnych lokalnemu prawodawcy chronić także interesy przyszłych nabywców nieruchomości gruntowych objętych planem (por. wyroki WSA we Wrocławiu z dnia 8 grudnia 2016 r., II SA/Wr 540/16 oraz z dnia 18 maja 2017 r., II SA/Wr 122/17, wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 września 2011 r., IV SA/Wa 132/11).

W ocenie Sądu zasługuje na uwzględnienie zarzut Wojewody Lubuskiego odnośnie naruszenia przez Radę Gminy Górzycy art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p., zgodnie z którym w planie miejscowym określa się obowiązkowo między innymi minimalną liczbę miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów. § 32 pkt 2 (skarżący omyłkowo wskazał ust. 1, którego cyt. przepis nie zawiera) zaskarżonej uchwały stanowi, iż na obszarze objętym planem ustala się następujące zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej: realizacja miejsc przeznaczonych na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową, zgodnie z przepisami odrębnymi.

Sąd rozpoznający niniejszą sprawę podziela stanowisko wyrażone w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 lipca 2017 r., sygn. akt II OSK 2828/15, w którym stwierdzono, że rada gminy ma obowiązek ustalić w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego nie tylko minimalną ogólną liczbę miejsc do parkowania, lecz również minimalną liczbę miejsc przeznaczonych na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową (art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p.). W powyższym wyroku wskazano, że brzmienie art. 15 ust. 2 pkt 6 zostało zmienione od dnia 1 lipca 2014 r. na podstawie ustawy z dnia 23 października 2013r. o zmianie ustawy — Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2013 r., poz. 1446), którą to ustawą znowelizowano jednocześnie m.in. art. 8 P.r.d. określającym przesłanki i procedurę wydawania kart parkingowych osobom niepełnosprawnym oraz dodano art. 12a w u.d.p., wynika obowiązek określenia w planie dodatkowo miejsc przeznaczonych na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową. Przepis art. 12a ust. 1 u.d.p. stanowi, iż organ właściwy do zarządzania ruchem na drogach, wyznaczając miejsca przeznaczone na postój pojazdów wyznacza stanowiska postojowe dla pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową, o której mowa w art. 8 P.r.d., zwaną dalej "kartą parkingową": 1) na drogach publicznych; 2) w strefach zamieszkania, o których mowa w art. 2 pkt 16 P.r.d.; 3) w strefach ruchu, o których mowa w art. 2 pkt 16a P.r.d. Natomiast zgodnie z art. 12a ust. 2 u.d.p. stanowiska postojowe, o których mowa w ust. 1, w miejscu

przeznaczonym na postój pojazdów wyznacza się w liczbie nie mniejszej niż: 1) 1 stanowisko - jeżeli liczba stanowisk wynosi 6-15; 2) 2 stanowiska - jeżeli liczba stanowisk wynosi 16-40; 3) 3 stanowiska - jeżeli i liczba stanowisk wynosi 41-100; 4) 4% ogólnej liczby stanowisk jeżeli ogólna liczba stanowisk wynosi więcej niż 100. Przepis ten jest adresowany do organu właściwego do zarządzania ruchem na drogach i dotyczy tych terenów, do których zastosowanie mają przepisy ustawy - Prawo o ruchu drogowym (drogi publiczne, strefy zamieszkania, strefy ruchu). Nie ma on więc zastosowania na terenach, na których przepisy wspomnianej ustawy nie mają zastosowania (np. parkingi podziemne pod budynkami wielomieszkaniowymi, parkingi wewnętrzne). Zatem nie można przyjąć, że w przypadku braku odrębnych regulacji w planie w zakresie miejsc postojowych dla pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową przepis ten - jako przepis szczególny - będzie miał zastosowanie do każdej inwestycji na terenie objętym planem. Poza tym w przepisie tym jest mowa o minimalnej liczbie stanowisk postojowych dla pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową, przy czym przy ogólnej liczbie miejsc postojowych do 5 nie przewiduje się obowiązku wyznaczenia stanowisk postojowych dla pojazdów zaopatrzonych w taką kartę. Ustalenia planu nie mogą więc naruszać art. 12a u.d.p., jeżeli chodzi o minimalną liczbę miejsc postojowych dla pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową na terenach wskazanych w tym przepisie, gmina w planie może jednak wskazać większą liczbę tych miejsc, dostosowując ją do przeznaczenia terenu i innych przyjętych rozwiązań planistycznych. Gmina ma ponadto dowolność w ustaleniu liczby miejsc postojowych dla pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową na terenach, na których nie mają zastosowania przepisy ustawy - Prawo o ruchu drogowym.

Wyrażone w odpowiedzi na skargę stanowisko organu, który wyjaśnił, iż teren objęty planem będzie skomunikowany z drogami gminnymi podlegającymi pod zarząd Wójta gminy i w porozumieniu z organem zarządzającym ruchem drogowym ustalono, że infrastruktura komunikacyjna w postaci dojazdów i parkingów, niezbędnych do spełnienia narzuconych planem wymogów w postaci minimalnej ilości miejsc parkingowych, a zarazem niezbędnej do poprawnego funkcjonowania terenu, stanowić będzie strefę zamieszkania, dla której zgodnie z przepisami odrębnymi organ zarządzający ruchem drogowym wyznaczy ilości stanowisk postojowych dla pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową, nie znajduje żadnego odzwierciedlenia w dokumentacji planistycznej ani pozostałych aktach administracyjnych sprawy. Ponadto zauważyć należy, iż strefa zamieszkania, na którą powołał się organ według definicji określonej w art. 2 pkt 16 P.r.d. to obszar obejmujący drogi publiczne lub inne drogi na którym obowiązują szczególne zasady

ruchu drogowego a wjazdy i wyjazdy oznaczone są odpowiednimi znakami. Te szczególne zasady ruchu drogowego to m.in. bezwzględne pierwszeństwo pieszego (art. 11 ust. 5 P.r.d.), ograniczenie prędkości do 20 km/h (art. 20 ust. 2 P.r.d.). Z powyższych względów, nie tylko z akt sprawy nie wynika, aby obszar objęty zaskarżonym planem (jest to w rzeczywistości kilka obszarów) stanowić miał strefę zamieszkania, ale analizując przeznaczenie poszczególnych obszarów, które jest zróżnicowane w tymże planie, brak przesłanek do uznania, iż stanowią one strefę zamieszkania. Strefą taką są najczęściej tereny, gdzie porusza się wielu pieszych np. osiedla, nie zaś obszary o funkcji przemysłowej lub przemysłowo – usługowej.

Natomiast za częściowo uzasadniony uznał Sąd zarzut skargi dotyczący załącznika graficznego Nr 1 w części obejmującej linię zabudowy. Mianowicie jedynie odnośnie załącznika Nr 1 arkusza nr 5 do zaskarżonej uchwały (w części obejmującej linię zabudowy). Obowiązek wyznaczenia linii zabudowy wynika zarówno z art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p., jak i z § 4 pkt 6 i § 7 pkt 8 rozporządzenia z 26 sierpnia 2003 r. Zgodnie z § 4 pkt 6 rozporządzenia wśród wymogów dotyczących ustaleń projektu tekstu planu miejscowego wymieniono m.in. linię zabudowy. Z kolei w § 7 pkt 8 w/w rozporządzenia wskazano, iż projekt rysunku planu miejscowego powinien zawierać linię zabudowy oraz oznaczenie elementów zagospodarowania przestrzennego terenu. W ocenie NSA wystarczające jest w tekście planu zdefiniowanie linii zabudowy i wyznaczenie ich w części graficznej (por. wyrok NSA z 2 lutego 2017 r., II OSK 1228/15). Nie ulega jednak wątpliwości, iż ustalenia planu dotyczące linii zabudowy powinny być kompletne, a przebieg linii zabudowy powinien być możliwy do ustalenia bez konieczności odwoływania się do przepisów zamieszczonych w innych aktach prawnych. Obowiązkiem rady jest takie określenie zasad zabudowy i zagospodarowania terenu, aby postanowienia uchwały dało się w sposób niebudzący wątpliwości zinterpretować (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 11 czerwca 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 277/13). Określenie linii zabudowy jest podstawowym elementem kształtowania ładu przestrzennego na danym terenie, bo to właśnie linie zabudowy są kluczowym elementem zagospodarowania, który tworzy uporządkowane relacje w przestrzeni (por. wyrok NSA z 22 września 2020 r. II OSK 796/20).

Mając powyższe na uwadze uznać należy, iż załącznik graficzny pełni niewątpliwie w tym zakresie istotną rolę. Podkreślić przy tym należy, iż załącznik graficzny jest elementem aktu prawa miejscowego, nie tylko ułatwiającym interpretację części tekstowej, ale czasem określającym pewne regulacje, co potwierdza treść art. 20 ust. 1 u.p.z.p. zgodnie, z którym część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia

stanowią załączniki do uchwały. Z kolei zgodnie z § 1 ust. 2 pkt 1 zaskarżonej uchwały rysunek planu stanowi integralną część uchwały i stanowi do niej załącznik.

Odnosząc powyższe do rozpoznawanej sprawy wskazać należy, iż w zaskarżonej uchwale przewidziano dwa rodzaje linii zabudowy mianowicie: obowiązującą linię zabudowy to linia, na której musi być usytuowana główna elewacja frontowa budynku mieszkalnego, przed którą mogą być wysunięte okapy, wykusze, ryzality oraz schody na odcinku nie większym niż szerokość 30% elewacji frontowej na odległość nie większą niż 2,0 m (§ 2 pkt 10 uchwały) oraz nieprzekraczalną linię zabudowy to linia, poza którą nie mogą znajdować się żadne elementy zabudowy (§ 2 pkt 11 uchwały). Zgodzić należy się z Wojewodą, iż interpretacja w zakresie przebiegu poszczególnych linii zabudowy, jednak odnośnie tylko arkusza nr 5 w załączniku Nr 1 do uchwały, budzi istotne wątpliwości interpretacyjne, a takich być nie może mając na uwadze, iż plan stanowi podstawę do wydania następnie innych aktów prawnych jakim jest np. pozwolenie na budowę. Zwrócić należy uwagę, iż na arkuszu nr 5 oznaczenia obu rodzajów linii (trójkąty z czarnym wypełnieniem i trójkąty bez wypełnienia) niejako „przeplatają się”, nie pozwalając jednoznacznie odczytać dokąd obowiązuje nieprzekraczalna linia zabudowy, a dokąd obowiązuje obowiązująca linia zabudowy. Taka niejasność jest niedopuszczalna na gruncie aktu prawa miejscowego. Co prawda organ wyjaśnił, iż granice rozdziału pomiędzy poszczególnymi liniami zabudowy stanowi linia planowanego podziału działki, jednak nie znajduje to żadnego odzwierciedlenia w treści dokumentacji planistycznej i przede wszystkim w treści samego aktu prawa miejscowego, wobec czego interpretacja przebiegu linii w tym zakresie byłaby znacząco utrudniona i niejednoznaczna. Z tego powodu Sąd uznał naruszenie w w/w zakresie za istotne uzasadniające stwierdzenie nieważności w opisanym zakresie arkusza nr 5.

Odnosnie pozostałych arkuszy tj. 1-4 i 6-7, wymienionych w zarzutach skargi Sąd uznał, iż naniesione na linie zabudowy nie budzą wątpliwości interpretacyjnych. Po pierwsze na arkuszach nr 1 i 3 występuje tylko nieprzekraczalna linia zabudowy. Na arkuszu nr 2 oraz nr 7, co prawda występują oba rodzaje linii zabudowy, ale oznaczone zostały one w sposób który pozwala uznać, iż to punkty załamania oraz granica działki wyznaczają granice obowiązywania poszczególnych linii zabudowy. Podobnie jest z arkuszem nr 4, gdzie poza punktami załamania i granicami działek, zakresy obowiązywania poszczególnych linii zabudowy określają dodatkowo wydzielone tereny o określonych funkcjach np. MN.1, MN2.1, MN2.2 itd. Na marginesie dodać należy, iż przy oznaczeniach określonych w legendzie tego arkusza omyłkowo zamieniono oznaczenie nieprzekraczalnej linii zabudowy z liniami rozgraniczającymi tereny, ale uchybienie to jest nieistotne mając na uwadze, iż oznaczenia te na pozostałych arkuszach są prawidłowe i spójne, a zatem możliwe jest w związku z tym stwierdzenie co

oznaczają poszczególne oznaczenia graficzne mimo omyłkowej zamiany. Z kolei na arkuszu nr 6 w zasadzie występuje tylko nieprzekraczalna linia zabudowy i jedynie w funkcji oznaczonej jako U2 występuje obowiązująca linia zabudowy, ale tu granice jej obowiązywania określają punkty załamania. Z powyższych względów Sąd uznał, iż zarzuty skargi odnośnie arkuszy nr 1-4 i 6-7 były nieuzasadnione.

Natomiast za nieuzasadniony uznał Sąd zarzut podniesiony w skardze odnośnie § 23 pkt 3 zaskarżonej uchwały zakazującego lokalizacji obiektów budowlanych na terenie ZL – lasów. Zawarte w skardze uzasadnienie tego zarzutu wskazuje, że zdaniem Wojewody w/w przepis uchwały narusza art. 3 pkt 2 ustawy o lasach. Przepis art. 3 pkt 2 ustawy o lasach określa, że lasem poza typowymi uprawami leśnymi są grunty związane z gospodarką leśną zajęte pod wykorzystywane dla potrzeb tej gospodarki budynki i budowle, urządzenia melioracji wodnych, szkółki leśne itd. Według skarżącego skoro przepis wyższej rangi przewiduje, że lasem w rozumieniu w/w ustawy są także budynki i budowle związane z gospodarką leśną to wprowadzenie zakazu budowy ich narusza przepis ustawy. Zdaniem Sądu interpretacja skarżącego jest błędna. To, iż w ustawie o lasach ustawodawca przewidział, iż lasy to nie tylko uprawy leśne, ale także związane z prowadzeniem gospodarki leśnej określone obiekty, nie oznacza, iż obiekty te zawsze muszą występować na terenie stanowiącym las, a wprowadzenie ograniczeń w tym zakresie narusza cytowany przepis ustawy. Sąd uwzględnił przy tym także stanowisko organu, który w odpowiedzi na skargę wyjaśnił, iż wprowadzony w § 23 pkt 3 uchwały zakaz lokalizacji obiektów budowlanych związany jest z powodującym niebezpieczeństwo bezpośrednim sąsiedztwem w obszarze oznaczonym ZL terenów kopalni kruszyna. Powyższe znajduje potwierdzenie w załączniku graficznym (arkusz nr 6) i informacjach o kopalni kruszywa zawartych w dokumentacji planistycznej, a szczególnie w prognozie oddziaływania na środowisko.

Sąd nie uwzględnił także podniesionego w skardze zarzutu dotyczącego cmentarza i związanych z nim stref ochronnych. W istocie zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p. w planie miejscowym obowiązkowo określa się szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy i zdaniem Sądu organ prawidłowo ten obowiązek wypełnił na gruncie przedmiotowej sprawy.

Zgodnie z art. 3 ustawy o cmentarzach, cmentarze zakłada się i rozszerza na terenach określonych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Tym samym warunkiem założenia lub rozszerzenia istniejącego cmentarza jest przeznaczenie danego terenu pod taką lokalizację w planie miejscowym. Z kolei w myśl § 3 ust. 1 rozporządzenia MGK odległość cmentarza od zabudowań mieszkalnych, a także 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 metrów, przy czym odległość ta może być zmniejszona do 50 metrów pod warunkiem, że teren w granicach od 50 do 150 metrów odległości od cmentarza posiada sieć wodociągową i wszystkie budynki korzystające z wody są do tej sieci podłączone. Pasy izolacyjne, o których mowa wprowadzone są ze względów sanitarnych, aby wyłączyć możliwość wywierania szkodliwego wpływu cmentarza na otoczenie (§ 1 ust. 1 rozporządzenia MGK).

W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę, iż Wojewoda Lubuski w ramach opisywanego zarzutu odnosił się do cmentarza powstającego bądź rozbudowywanego co ma zasadnicze znaczenie dla zasadności podniesionego zarzutu. W przypadku bowiem cmentarza planowanego lub planowanej rozbudowy cmentarza istniejącego rzeczywiście w świetle art. 3 ustawy o cmentarzach konieczne jest uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i ujęcie go w tymże planie. Wówczas też konieczne jest określenie w planie miejscowym pasów izolujących, o których mowa w art. 5 ust. 3 ustawy o cmentarzach, skonkretyzowanych w § 3 rozporządzenia MGK. Określenie ich w przypadku planowania utworzenia lub rozbudowy cmentarza ma istotne znaczenie, gdyż wprowadzenie pasów izolujących zapewnia zachowanie przewidzianej w § 3 rozporządzenia odległości wymienionych w nim obiektów, niejako rezerwując tą odległość i pozwalając w ten sposób na lokalizację cmentarza w planowanym miejscu. W przypadku bowiem, braku określenia takiego pasa, dokonanie przed powstaniem cmentarza realizacji zabudowań mieszkalnych czy zakładów określonych w § 3 rozporządzenia, uniemożliwiłoby z uwagi na konieczność zachowania odpowiednich odległości, powstanie cmentarza we wcześniej planowanym miejscu.

Odmienne sytuacja kształtuje się przy uwzględnieniu w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego cmentarza istniejącego. Co prawda zgodnie z § 7 rozporządzenia MGK, przepisów tego rozporządzenia nie stosuje się do cmentarzy już istniejących, jeżeli ich zastosowanie uniemożliwiłoby korzystanie z cmentarza a właściwy powiatowy (miejski, dzielnicowy) inspektor sanitarny nie sprzeciwia się dalszemu korzystaniu z tego cmentarza. Jednak zdaniem Sądu nie należy interpretować tego przepisu jako ograniczającego stosowanie § 3 rozporządzenia wyłącznie do w lokalizacji nowych cmentarzy, a nie zabudowy mieszkaniowej. W świetle jednolitej linii orzeczniczej sądów administracyjnych należy przyjąć, że odległość cmentarza od zabudowań mieszkalnych ma zastosowanie nie tylko przy lokalizacji nowych cmentarzy, ale także statuuje ograniczenia w możliwości lokalizacji

zabudowy w sąsiedztwie już istniejących cmentarzy (por. wyrok WSA w Krakowie z dnia 13 września 2017 r., sygn. akt II SA/Kr 445/17, WSA w Poznaniu z dnia 19 grudnia 2018 r., sygn. akt IV SA/Po 991/18). Jednak w przypadku cmentarza istniejącego w rzeczywistości ograniczenia dotyczące zabudowy wynikają wprost z przepisu prawa tj. § 3 rozporządzenia i zgodnie z cyt. art. 15 ust. 1 pkt 9 u.p.z.p. organ uchwałodawczy jest obowiązany uwzględnić te ograniczenia.

Odnosząc powyższe rozważania do rozpoznawanej sprawy Sąd przede wszystkim zwraca uwagę, iż objęty planem cmentarz (oznaczony w planie w części tekstowej i graficznej jako ZC) jest cmentarzem istniejącym, co do którego nie jest planowana rozbudowa. Wskazuje na to treść dokumentacji planistycznej w tym treść § 12 ust. 2 uchwały, gdzie mowa o strefie ochronnej od granic istniejącego cmentarza, strona 5 prognozy oddziaływania na środowisko (opis terenu 5c), a także jej str. 11 i str. 32 oraz treść załącznika graficznego do poprzedniego planu zagospodarowania przestrzennego tj. uchwały z 2 marca 2021 r., Nr XVI.75.2012 (k. 59 i 60 akt sądowych). Powyższe potwierdza również stanowisko organu wyrażone w odpowiedzi na skargę oraz w piśmie organu z dnia 15 lutego 2022 r. (k. 58 akt sądowych).

Niniejsze czyni stanowisko Wojewody, nawiązujące do cmentarza planowanego lub rozbudowywanego, nieuzasadnionymi. Sąd uznał, uwzględniając opisane powyżej rozważania, że organ prawidłowo zgodnie z wymogiem art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p. wprowadził w § 12 ust. 2 uchwały regulację zgodną z wymogami określonymi w § 3 ust. 1 rozporządzenia tj. oznaczono strefę ochronną w odległości 50 m od granic istniejącego cmentarza w obrębie, której ustalono zakaz realizacji budynków mieszkalnych, zakładów produkujących artykuły żywności, zakładów żywienia zbiorowego, zakładów przechowujących artykuły żywności oraz studzien, źródeł i strumieni, służących do czerpania wody do picia i potrzeb gospodarczych z zachowaniem przepisów odrębnych. Powyższe oznacza, iż w obszarze do 50 m wprowadzono zakaz zabudowy mieszkaniowej i w/w rodzajów zakładów. Analiza załącznika nr 1 arkusza nr 5 do zaskarżonej uchwały oraz załącznika do uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z 2012 r. wskazuje, iż znaczna część terenów otaczających cmentarz jest zagospodarowana, są to tereny zabudowy mieszkaniowej. W tym zakresie do istniejącej zabudowy zastosowanie znajduje cyt. § 7 rozporządzenia. W tym miejscu na marginesie dodać należy, iż Powiatowy Inspektor Sanitarny w Słubicach w związku z brakiem odpowiedzi na wniosek organu o opinię (pismo z dnia 13 lipca 2020 r.) nie udzielił odpowiedzi, zatem

w trybie art. 25 ust. 2 u.p.z.p projekt planu miejscowego uznany został za zaopiniowany bez zgłoszenia sprzeciwu.

Odnosnie zaś nowopowstającej zabudowy na terenach sąsiadujących z terenem ZC należy wskazać, iż wyznaczona została strefa 50 m od granic cmentarza, w której przewidziano zakaz realizacji m.in. budynków mieszkalnych, przy czym w § 32 ust. 14 zaskarżonej uchwały przewidziano, że na obszarze objętym planem ustala się, że zaopatrzenie w wodę będzie wyłącznie z wodociągu gminnego (istnienie sieci wodociągowej w gminie potwierdza także treść studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Górzycza z 30 grudnia 2019 r. – pkt 1.3, strona 20). Dodać należy, iż analiza zaskarżonej uchwały wskazuje, iż mimo objęcia częściowo obszaru MN1.8 strefą ochronną, zgodnie z § 3 ust. 3 uchwały, zakaz, o którym mowa w § 12 ust. 2 uchwały ma zastosowanie. Przy czym zauważyć należy, iż w/w zakaz dotyczy budynków mieszkalnych, a w odniesieniu do funkcji MN1.1-MN1.17 jako przeznaczenie dopuszczalne w § 13 uchwały wskazano m.in. budynki gospodarcze i garażowe, altany, wiaty i parkingi, które można w tej sytuacji realizować w strefie. Ponadto każdorazowe rozpoczęcie procesu budowlanego na przedmiotowym terenie będzie wymagało kontroli organów administracji pod kątem jego zgodności z planem miejscowym i powszechnie obowiązującymi przepisami prawa. Z uwagi na fakt, iż rozporządzenie z 1959 r. jest powszechnie obowiązującym prawem, wynikające z niego ograniczenia muszą znaleźć zastosowanie do przedmiotowych terenów niezależnie od ewentualnego powtórzenia tych ograniczeń w treści planu miejscowego, lecz dopiero na etapie wydawania decyzji administracyjnej w przedmiocie pozwolenia na budowę (por. wyrok WSA w Poznaniu z 19 grudnia 2018 r. IV SA/Po 991/18, podobnie wyrok NSA z 13 lutego 2019 r. II OSK 3431/18).

Odnosząc się zaś do zarzutu niekompletnego określenia w zaskarżonej uchwale strefy ochronnej wokół cmentarza Sąd zwraca uwagę, iż ustanowione ograniczenia dla zabudowy wiążą z mocy prawa, wobec czego uznać należy, że niepełne określenie pasów ochronnych (obejmujące część poza obszarem objętym planem miejscowym) nie stanowi naruszenia przepisu prawa, które można kwalifikować jako naruszenie zasad sporządzania planu uzasadniające stwierdzenie nieważności (por. wyrok NSA z dnia 3 marca 2020 r., sygn. akt II OSK 3790/19).

Mając powyższe na uwadze, Sąd na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a, orzekł jak w punkcie I sentencji wyroku. Natomiast w pozostałym zakresie zgodnie z art. 151 p.p.s.a., Sąd oddalił skargę (punkt II sentencji wyroku).



Interesariuszowi podpisany
za zgodność z oryginałem

2022-03-11