



WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 31 maja 2022 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim w składzie:

Przewodniczący: Sędzia WSA Michał Ruszyński (spr.)
Sędziowie: Sędzia WSA Jarosław Piątek
Asesor WSA Kamila Karwatowicz

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w trybie uproszczonym
w dniu 31 maja 2022 r.

sprawy ze skargi Wojewody Lubuskiego
na uchwałę Rady Miejskiej w Czerwieńsku
z dnia 26 maja 2021 r., nr 0007.201.2021

w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta
Czerwieńsk

- I. stwierdza nieważność § 2 ust. 3 pkt 1 w zakresie zwrotu „MN5”, ust. 3 pkt 2, § 3 pkt 10, § 8 ust. 2 w zakresie zwrotu „KP3”, § 10 ust. 4 pkt 3, § 20, § 21 ust. 1 w zakresie zwrotu „i MN5”, ust. 3 pkt 2, ust. 4 pkt 1 lit. e, ust. 4 pkt 2 lit. d tiret trzecie w zakresie zwrotu „zgodnie z przepisami odrębnymi”, § 22, § 23 ust. 4 pkt 5 lit. a, ust. 6 pkt 2 w zakresie zwrotu „zgodnie z przepisami odrębnymi”, § 24 ust. 5 pkt 2 w zakresie zwrotu „zgodnie z przepisami odrębnymi”, zaskarżonej uchwały,
- II. w pozostałym zakresie skargę oddala.



na oryginale własowe podpisy
za zgodność z oryginałem
31. MAJ. 2022
data podpis Komol

UZASADNIENIE

Dnia 26 maja 2021 r. Rada Miejska w Czerwieńsku (dalej: organ) podjęła uchwałę nr 0007.201.2021 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Czerwieńsk.

Wojewoda Lubuski (dalej: skarżący) zaskarżył tę uchwałę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp., zarzucając jej istotne naruszenie art. 15 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 6, art. 15 ust. 2 pkt 8 oraz art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2021 r., poz. 741 ze zm., dalej u.p.z.p.), § 5, § 4 pkt 8, § 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. z 2003 r., nr 164, poz. 1587 - w brzmieniu obowiązującym w dniu podjęcia skarżonej uchwały), art. 101 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2021 r., poz. 1899, dalej: u.g.n.), a także art. 3 pkt 2 ustawy o lasach (Dz. U. z 2021 r., poz. 1275 z późn. zm., dalej: u.o.l.). Skarżący wniósł o stwierdzenie jej nieważności w całości.

W motywach uzasadnienia skargi skarżący podał, że w terminie określonym przez przepis art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2022 r., poz. 559, dalej: u.s.g.) nie wydał rozstrzygnięcia w przedmiocie niezgodności z prawem ww. uchwały, lecz na podstawie art. 93 ust. 1 tejże ustawy postanowił wnieść skargę do wojewódzkiego sądu administracyjnego.

Skarżący wskazał, że przedmiotowym aktem Rada Miejska w Czerwieńsku uchwaliła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego miasta Czerwieńsk. W ocenie skarżącego w sprawie doszło do istotnego naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego. W myśl art. 28 ust. 1 u.p.z.p. istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części. Pojęcie zasad sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego należy wiązać ze sporządzeniem aktu planistycznego, a więc z jego zawartością (część tekstowa, graficzna i załączniki), zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej (por. J. Dziedzic - Bukowska, U.p.z.p. Komentarz, LexisNexis 2014, s. 249, wyroki NSA z dnia

11 września 2008 r., sygn. akt II OSK 215/08; z dnia 25 maja 2009 r., sygn. akt II OSK 1778/08).

Zgodnie z art. 20 ust. 1 u.p.z.p. plan miejscowy uchwala rada gminy, po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu oraz sposobie realizacji, zapisanych w planie, inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należy do zadań własnych gminy oraz zasadach ich finansowania, zgodnie z przepisami o finansach publicznych (...).

Niezależnie od faktu, iż możliwość uchwalenia planu miejscowego przez radę gminy warunkowana jest stwierdzeniem jego zgodności z ustaleniami studium, skarżący podkreślił, że wymóg ten jest bezwarunkowy i nie ma jedynie charakteru formalnego. Nawet jeśli rada stwierdzi w uchwale ową zgodność, to kwestia tejże zgodności podlega każdorazowo ocenie organu nadzoru.

Jedną z zasad sporządzenia planu, na które wskazuje art. 28 ust. 1 u.p.z.p., jest wynikająca z art. 9 ust. 4 u.p.z.p. reguła związania ustaleniami studium organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. Reguła ta znajduje również potwierdzenie w art. 14 ust. 5, art. 15 ust. 1 oraz art. 20 ust. 1 u.p.z.p. Skarżący podkreślił, iż studium nie jest aktem prawa miejscowego, ale aktem kierownictwa wewnętrznego, przeznaczonym do użytku wewnętrznego rady gminy i podporządkowanych jej jednostek organizacyjnych. W treści studium rada gminy dokonuje podstawowych ustaleń w zakresie kształtowania polityki przestrzennej gminy. Studium stanowi zatem swego rodzaju diagnozę zagospodarowania przestrzennego i zbiór wytycznych dla organów gminy, w oparciu o które mają w przyszłości kształtować politykę gminy w zakresie zagospodarowania przestrzennego. Jego podstawową rolą jest określenie kierunków i sposobów działania organów i jednostek pozostających w systemie organizacyjnym aparatu gminy przy sporządzaniu w przyszłości projektów planów miejscowych (por. wyrok NSA z dnia 9 kwietnia 2008 r., sygn. akt II OSK 32/08 - ONSAiWSA 2009, Nr 4, poz. 72 i wyrok NSA z dnia 21 listopada 2000 r., sygn. akt II SA 106/00, niepubl.). Realizacja ustaleń studium następuje poprzez uchwalenie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Są to akty o zdecydowanie większym stopniu szczegółowości niż studium. Ustala się w nich w sposób szczegółowy przeznaczenie terenów oraz określa się sposób ich zagospodarowania i zabudowy. Zarówno plan miejscowy, jak i studium składają się z części tekstowej i graficznej. Skoro, stosownie do treści art. 9 ust. 4 u.p.z.p., ustalenia studium są

wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych, to w celu zbadania, czy projekt planu miejscowego nie narusza ustaleń studium, konieczne jest nie tylko porównanie tekstu planu z tekstem studium, ale i odniesienie się do części graficznej (rysunku) planu i studium. Zatem podstawę stwierdzenia, że plan miejscowy nie narusza ustaleń studium w rozumieniu art. 20 ust. 1 u.p.z.p. stanowią łącznie część tekstowa oraz część graficzna planu miejscowego i studium (por. wyrok NSA z dnia 9 kwietnia 2008 r., II OSK 32/08, ONSAiWSA 2009, Nr 4, poz. 72; wyrok NSA z dnia 9 kwietnia 2008 r., II OSK 34/08, Lex nr 565688).

Skarżący zaznaczył, że w studium nie tylko dokonuje się kwalifikacji poszczególnych obszarów gminy i ich przeznaczenia, ale określa się, m.in. minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne, co wynika wprost z § 6 pkt 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz art. 10 ust. 2 pkt 1 lit. b u.p.z.p. Ustalane w studium minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne, podobnie jak przeznaczenie terenu, także wiążą organy gminy przy sporządzaniu planu miejscowego, zaś zmiana tych parametrów może zostać dokonana jedynie poprzez zmianę ustaleń studium. W ocenie autora skargi ustalenie innych wskaźników zagospodarowania terenu lub parametrów kształtowania zabudowy (tzw. parametrów urbanistycznych) w planie miejscowym niż w studium, należy zakwalifikować jako istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, co stanowi przesłankę do stwierdzenia jego nieważności w całości lub części (poglądy zbieżne ze stanowiskiem skarżącego podzielił, m.in. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 12 lutego 2013 r., sygn. akt II OSK 2460/12).

Zdaniem skarżącego analiza tekstu planu oraz tekstu studium przyjętego uchwałą Nr 0007.200.2021 Rady Miejskiej w Czerwieńsku z dnia 26 maja 2021 r. (dalej: studium) określającego m.in. kierunki zagospodarowania przestrzennego gminy, prowadzi do wniosku, iż wbrew opisanej powyżej zasadzie, ustalenia dotyczące sposobu określenia wskaźnika intensywności zabudowy dla terenów oznaczonych w przedmiotowym planie miejscowym symbolami MN1, MN2, MN3, MNU (na rysunku planu jako MU), oraz sposobu określenia wysokości zabudowy usługowej dla terenu oznaczonego w przedmiotowym planie miejscowym symbolem U1 naruszają ustalenia obowiązującego studium w tym zakresie. Mianowicie dla terenów MN1, MN2, MN3 w planie określono wskaźnik intensywności zabudowy od 0,25 - 0,65 w odniesieniu do działki budowlanej (§ 21 ust. 3 pkt 2). Tymczasem w studium dla terenów tych

wskaźnik intensywności zabudowy określono od 0,2 do 0,3. Natomiast dla terenu MNU (na rysunku planu jako MU) w planie określono wskaźnik intensywności zabudowy od 0,2 - 1,8 w odniesieniu do działki budowlanej (§ 22 ust. 3 pkt 3 – powinno być § 22 ust. 3 pkt 2). Tymczasem w studium dla terenów tych wskaźnik intensywności zabudowy określono od 0,4 do 1. Wysokość zabudowy usługowej dla terenu oznaczonego w przedmiotowym planie miejscowym symbolem U1 określono do 3 kondygnacji nadziemnych, w tym poddasze użytkowe, ale nie wyższą niż 12 m mierzoną od poziomu terenu do najwyższego punktu dachu. Tymczasem w studium dla terenów tych wysokość określono do 2 kondygnacji nadziemnych i 8 m wysokości (§ 23 ust. 4 pkt 5 lit. a).

Skarżący wskazał, że zestawiając ww. parametry urbanistyczne określone w studium z parametrami określonymi w planie miejscowym uwzględnił wskazaną w punkcie 3.18 (na stronie 54) studium możliwość zmiany parametrów (zawyżenie lub zniżenie o 30%) pomimo, że z uzasadnienia do uchwały nie wynika aby zmiana tych parametrów wynikała z „przeprowadzonych szczegółowych analiz występujących uwarunkowań”.

Ponadto skarżący zwrócił uwagę, iż samo przeznaczenie terenów oznaczonych w tekście planu symbolem MNU (na rysunku planu MU - arkusz nr 8) jest niezgodne ze studium. Według obowiązującego studium teren ten zlokalizowany jest na terenie oznaczonym E5-P jako obszar rolniczej przestrzeni produkcyjnej, który może być przeznaczony pod zabudowę techniczno - produkcyjną.

Wątpliwość skarżącego budzi również prawidłowość wyrysowania ze studium, który zamieszczony został w uchwale dotyczącej miejscowego planu. Mianowicie z wyrysowania wynika, że obszar MNU zlokalizowany jest na obszarze, który może być przeznaczony pod zabudowę mieszkaniową, natomiast w studium uchwalonym uchwałą Nr 0007.200.2021 Rady Miejskiej w Czerwieńsku z dnia 26 maja 2021 r. ten sam teren oznaczony jest jako E5-P obszar rolniczej przestrzeni produkcyjnej i może być przeznaczony wyłącznie pod zabudowę techniczno - produkcyjną.

Zdaniem skarżącego wskazane naruszenie należy kwalifikować jako istotne naruszenie zasad sporządzania planu, ponieważ ustalone w studium minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne, podobnie jak przeznaczenie terenu, wiążą organy gminy przy sporządzaniu planu miejscowego, zaś zmiana tych parametrów, czy też przeznaczenia terenu może zostać dokonana jedynie poprzez zmianę ustaleń studium.

W dalszej części skargi skarżący wskazał, że art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. w brzmieniu obowiązującym od dnia 1 lipca 2014 r. stanowi, iż w planie miejscowym określa się obowiązkowo m.in. minimalną liczbę miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji. Przepis ten został zmieniony ustawą z dnia 23 października 2013 r. o zmianie ustawy - Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2013 r., poz. 1446), którą jednocześnie znowelizowano m.in. art. 8 ustawy - Prawo o ruchu drogowym, który określa przesłanki i procedurę wydawania kart parkingowych osobom niepełnosprawnym oraz dodano art. 12a w ustawie o drogach publicznych. Zgodnie z brzmieniem art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. sprzed nowelizacji, w planie miejscowym określało się jedynie obowiązkowo minimalną liczbę miejsc do parkowania i sposób ich realizacji. Wskazana ustawa nowelizująca wprowadziła obowiązek określenia w planie dodatkowo miejsc przeznaczonych na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową. Z wykładni językowej art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. wynika, że skoro organ planistyczny ma obowiązek określić minimalną liczbę miejsc do parkowania i „w tym” miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową, to nie jest wystarczające samo dopuszczenie w planie możliwości realizacji takich miejsc, lecz konieczne jest określenie w planie również minimalnej liczby tych miejsc (podanie wskaźników pozwalających na jej ustalenie) - wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 lipca 2017 r., sygn. akt II OSK 2828/15 (dostępny w CBOSA). W realiach niniejszej sprawy Gmina Czerwieńsk, wskazała iż na obszarach objętych 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 1985 r. o drogach publicznych.

W myśl art. 12a ust. 1 ustawy o drogach publicznych 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, zwaną dalej „kartą parkingową”: 1) na drogach publicznych; 2) w strefach zamieszkania, o których mowa w art. 2 pkt 16 ustawy Prawo o ruchu drogowym; 3) w strefach ruchu, o których mowa w art. 2 pkt 16a ustawy Prawo o ruchu drogowym. Natomiast zgodnie z art. 12a

ust. 2 tej ustawy 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.

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 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. tereny zabudowy mieszkaniowej, tereny zabudowy usługowej, tereny zabudowy produkcyjnej, składów i magazynów).

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.

Do istotnego naruszenia zasad sporządzania planu – zdaniem skarżącego - doszło również na skutek braku ograniczenia w określaniu parametru powierzchni działki budowlanej oraz szerokości frontu działki w zakresie szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości na terenie U1.

W myśl art. 15 ust. 2 pkt 8 ww. ustawy rada gminy zobligowana jest umieścić obowiązkowo w planie miejscowym szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości. Sprecyzowanie wymogów w tym zakresie dokonane zostało w § 4 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003r., poz. 1587), zgodnie z którym ustalenia dotyczące szczególnych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości powinny zawierać określenie parametrów działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości, w szczególności minimalnych lub maksymalnych szerokości frontów działek. Ich powierzchni oraz określenie kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego.

Rada Miejska w Czerwieńsku w tekście uchwały w §10 dotyczącym zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości wprowadziła zapis dotyczący nie ograniczenia możliwości podziału na działki w zakresie powierzchni i szerokości frontu

działki na terenie oznaczonym symbolem U1. Odstąpienie od określenia obligatoryjnego elementu planu nie zostało w żaden sposób uzasadnione przez organ.

Ustalone w planie szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału stanowią podstawę do przeprowadzenia scalania i podziału nieruchomości na podstawie art. 101 i następnych u.g.n. Bez uszczegółowionych planem wszystkich wymaganych zasad i warunków scalania i podziału nie jest w ogóle możliwe przeprowadzenie takiej procedury. Wynika to z treści art. 102 ust. 1 zdanie drugie ww. ustawy, który wskazuje, że szczegółowe warunki scalania i podziału nieruchomości określa plan miejscowy. Wszczęcie procedury scalania i podziału może nastąpić zarówno z urzędu, jak też na wniosek właścicieli lub użytkowników wieczystych posiadających ponad 50 % powierzchni gruntów objętych scalaniem i podziałem (art. 102 ust. 2). W tym ostatnim przypadku procedura scalania i podziału musi również oparta być na ustaleniach wynikających z planu miejscowego, co prowadzi do wniosku, że omawiane zasady i warunki muszą być określone dla wszystkich nieruchomości położonych na obszarze planu a nie tylko dla tych, które znalazły się w wyznaczonych w planie na podstawie art. 15 ust. 3 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym granicach obszarów wymagających przeprowadzenia scalania i podziału. Tym samym należy przyjąć, że ustalenie szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału dla wszystkich nieruchomości w granicach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest obowiązkiem organu stanowiącego gminy, niezależnie od tego, czy określony zostanie obszar o którym mowa w art. 15 ust. 3 pkt 1 u.p.z.p. W przeciwnym wypadku niemożliwe byłoby przeprowadzenie procedury scalania i podziału z inicjatywy właścicieli lub użytkowników wieczystych ze względu na brak omawianych zasad i warunków. Jednocześnie wskazać należy, iż organ stanowiący gminy mógłby odstąpić od obowiązku określenia w planie szczegółowych warunków i zasad scalania i podziałów, gdyby wykazane zostało, że stan faktyczny obszaru objętego ustaleniami planu nie daje podstaw do ich zamieszczenia w tym planie.

Odniesienie powyższych zastrzeżeń do zaskarżonej uchwały pozwala – w ocenie skarżącego - stwierdzić, że część tekstowa przedmiotowego planu nie zawiera zapisów dotyczących szczegółowych warunków i zasad scalania i podziałów nieruchomości w wymaganym zakresie tzn. obejmujących obszar U1 poddany procedurze planistycznej i w sposób zgodny z treścią § 4 pkt 8 powoływanego wcześniej rozporządzenia. W niniejszej sprawie nie wykazano również, aby w terenie objętym ustaleniami planu zachodziły okoliczności faktyczne uprawniające Radę

Miejską w Czerwieńsku do odstąpienia od obowiązku zawarcia w uchwale tych zasad i warunków. Brak określenia szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości stanowi naruszenie zasad sporządzania planu (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 21 maja 2014 r., sygn. akt II SA/Wr 178/14, wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 5 grudnia 2018r. sygn. akt II SA/Go 801/18).

Niezależnie od powyższego skarżący stwierdził również inne istotne naruszenia prawa. Jednym z nich jest niespójność części tekstowej i graficznej uchwały w poszczególnych paragrafach:

- § 2 ust. 3 pkt 1, § 21 ust. 1 uchwały, § 21 ust. 4 pkt 1 lit. e uchwały, dotyczących terenu M5, którego nie ma na rysunku planu,
- § 2 ust. 3 pkt. 2 uchwały, dotyczącym terenów zabudowy mieszkaniowo-usługowej oznaczonych jako MML) - tereny o takim symbolu nie występują ani w uchwale, ani w części graficznej planu,
- § 8 ust. 2 uchwały, dotyczącym terenów U1, U2, KP3 położonych w obszarze układu urbanistycznego miasta Czerwieńsk wpisanego do gminnej i wojewódzkiej ewidencji zabytków i objętych strefą ochrony konserwatorskiej (zgodnie z rysunkiem planu teren zamiast terenu KP3 powinien być teren KP2),
- § 22 uchwały, dotyczącym terenów zabudowy mieszkaniowo-usługowej oznaczonych jako MN U - tereny o takim symbolu nie występują w części graficznej planu.

Skarżący zwrócił również uwagę na niespójności w części graficznej, dotyczące obowiązujących linii zabudowy na załączniku nr 1 - arkusz nr 8, które oznaczone są tak samo jak nieprzekraczalne linie zabudowy na pozostałych arkuszach. Ponadto w uchwale znajdują się zapisy nie dotyczące wyżej wymienionego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego - §3 pkt 19 i § 20, błędnie została przedstawiona definicja powierzchni całkowitej zabudowy, a także błędnie zostało przedstawione odwołanie do paragrafu w § 3 pkt 2. W myśl § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Do projektu rysunku planu miejscowego dołącza się objaśnienia wszystkich użytych oznaczeń.

Z kolei w myśl art. 15 u.p.z.p. plan miejscowy składa się z części tekstowej, oraz graficznej (rysunku planu). Rysunek planu jest jego integralną częścią, ma tym samym

także moc wiążącą i jest „uściśleniem” części tekstowej. Stąd ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie (czyli z uwzględnieniem tak części graficznej jak i tekstowej). Ze wskazanych względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu. Inaczej mówiąc, część graficzna planu nie może zawierać ustaleń, które nie odpowiadają zawartości tekstu planu. Stosownie natomiast do art. 20 ust. 1 zdanie drugie u.p.z.p. część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Tekst planu stanowi treść uchwały rady gminy, a jego redakcja przybiera postać przepisów prawnych. Rysunek planu jest zaś załącznikiem graficznym do uchwały w sprawie miejscowego planu i obowiązuje w takim zakresie, w jakim tekst planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku. Rysunek planu w procesie stosowania prawa może być więc uwzględniony tylko w takim zakresie, w procesie stosowania prawa może być więc uwzględniony tylko w takim zakresie, w jakim jest "opisany" w tekście planu. W pewnym uproszczeniu rysunek planu stanowi uzupełnienie i wyjaśnienie tekstu. Za w pełni zasadny należy nadto uznać podnoszony w orzecznictwie sądowym obowiązek orzekania w postępowaniu administracyjnym jednocześnie na podstawie tekstu i rysunku planu (por. Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, pod red. Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2006, s. 149-158). Przyjmując zatem, że część graficzna planu stanowi uszczegółowienie, uzupełnienie i wyjaśnienie części tekstowej oraz ma moc wiążącą, to postanowienia planu należy odczytywać łącznie, uwzględniając zarówno część tekstową, jak i graficzną. Tym samym oczywistym jest, że nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem. Z tego też względu nie sposób zaakceptować rozwiązań przyjętych w rozpoznawanej sprawie, w których zapis części tekstowej nie znajduje potwierdzenia w części graficznej bądź odwrotnie. Uchybienie to należy w istocie pojmować jako istotne naruszenie zasad sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego, przez które należy rozumieć wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawniony organ, które dotyczą problematyki związanej ze sporządzaniem planu, a więc zawartości aktu planistycznego (część tekstowa i graficzna, inne załączniki), zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej (analogicznie orzekł WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 5 marca 2019r. sygn. akt II SA/Wr 7/19).

Odpowiadając na skargę reprezentujący Gminę Czerwieńsk jej Burmistrz wyjaśnił, że dokonał szczegółowej analizy, tak zarzutów, jak i uzasadnienia wniesionej skargi przy uwzględnieniu obowiązujących przepisów prawa oraz aktualnego orzecznictwa. Po dokonaniu tejże analizy, biorąc jednocześnie pod uwagę treść zaskarżonej uchwały, stwierdził, iż rozstrzygnięcie co do zasadności skargi pozostawia do uznania Sąd. Jednocześnie wskazał, że uchylenie skarżonej uchwały może pociągnąć za sobą wiele negatywnych skutków, ponieważ na podstawie zaskarżonej uchwały organ administracji wydał dokumenty takie jak: zaświadczenia o przeznaczeniu terenu w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, a także wyrisy i wypisy z tego planu. Na podkreślenie – zdaniem Burmistrza - zasługuje również fakt, że dokument studium nie stanowi aktu prawa miejscowego. Jest dokumentem strategicznym określającym uwarunkowania i kierunki zagospodarowania przestrzennego. W przypadku, kiedy w ocenie sądu skarga zostanie uznana za zasadną wskazane nieprawidłowości mogłyby zostać naprawione przy sporządzaniu zmiany studium.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga wniesiona została w trybie art. 93 ust. 1 u.s.g. Uprawnienie 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 ustawy, tj. nie stwierdził nieważności tej uchwały we własnym zakresie. Po upływie tego terminu organ nadzoru, chcąc spowodować wyeliminowanie z obrotu prawnego wadliwej, w jego ocenie, uchwały musi ją zaskarżyć do sądu administracyjnego.

Zgodnie z przepisem art. 91 ust. 1 u.s.g., uchwała organu gminy jest nieważna, gdy jest sprzeczna z prawem. U.s.g. wyróżnia dwie kategorie wad uchwał organów gminy: istotne naruszenie prawa oraz nieistotne naruszenie prawa. W art. 91 ust. 4 stanowi, że w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały, ograniczając się do wskazania, że uchwałę wydano z naruszeniem prawa. Nie wylicza rodzaju wad uchwał, które należą do istotnego naruszenia prawa. W art. 91 ust. 5 wskazuje się jednak, że należy odpowiednio stosować przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego.

Zgodnie z utrwalonym już w tym względzie orzecznictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego przy ustalaniu zakresu pojęcia „istotnego naruszenia prawa” należałoby oprzeć się na rozwiązaniach przyjętych w Kodeksie postępowania administracyjnego. W orzecznictwie tym przyjęto, że „istotne naruszenie prawa”, powodujące nieważność uchwały organu gminy, czy też rozstrzygnięcia nadzorczego nie pokrywa się z przesłankami nieważności decyzji w rozumieniu art. 156 Kpa (por. wyrok NSA z 18 września 1990 r., SA/Wr 849/90, ONSA 1990 r., nr 4, poz. 2 wyrok NSA z 26 marca 1991 r., sygn. SA/Wr 81/91, Wspólnota 1991/26/14, wyrok NSA z 16 listopada 2000 r. sygn. II SA/Wr 157/99, nie publ.). Do istotnych naruszeń prawa skutkujących nieważnością uchwały organu gminy należy zaliczyć: naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania tych aktów, podstawy prawnej ich podejmowania, przepisów prawa ustrojowego, przepisów regulujących procedurę podejmowania tych aktów. Orzeczenie o nieważności uchwały (organu gminy) zapada w razie ustalenia, że jest ona dotknięta wadą kwalifikowaną, polegającą na tego rodzaju sprzeczności uchwały z prawem, która jest „czymś więcej” niż tylko nieistotnym naruszeniem prawa (tak również w wyroku WSA we Wrocławiu z 22 lutego 2012 r., II SA/Wr 937/11, orzeczenia.nsa.gov.pl – dalej CBOSA, Z. Kmiecik Ustawowe założenia systemu nadzoru nad działalnością komunalną”, Samorząd Terytorialny 1994/6/13).

Zgodnie z treścią art. 28 ust. 1 u.p.z.p. podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie.

Kierując się wskazanymi powyżej kryteriami, w ocenie Sądu zasadne jest stanowisko skarżącego wskazujące na brak zgodności w zakresie intensywności zabudowy pomiędzy ustaleniami studium a ustaleniami zaskarżonego planu miejscowego dla obszarów oznaczonych w planie jako MN1, MN2, MN3, terenu MNU (na rysunku planu jako MU) oraz sposobu określenia wysokości zabudowy usługowej dla terenu oznaczonego w planie miejscowym symbolem U1. Dla terenów MN1, MN2, MN3 w planie określono wskaźnik intensywności zabudowy od 0,25 - 0,65 w odniesieniu do działki budowlanej (§ 21 ust. 3 pkt 2). W studium natomiast dla terenów tych wskaźnik intensywności zabudowy określono od 0,2 do 0,3. Dla terenu MNU (na rysunku planu jako MU) w planie określono wskaźnik intensywności zabudowy od 0,2 - 1,8 w odniesieniu do działki budowlanej (§ 22 ust. 3 pkt 2).

Tymczasem w studium dla terenów tych wskaźnik intensywności zabudowy określono od 0,4 do 1,00. Wysokość zabudowy usługowej dla terenu oznaczonego w przedmiotowym planie miejscowym symbolem U1 określono do 3 kondygnacji nadziemnych, w tym poddasze użytkowe, ale nie wyższą niż 12 m mierzoną od poziomu terenu do najwyższego punktu dachu. Tymczasem w studium dla terenów tych wysokość zabudowy określono do 2 kondygnacji nadziemnych i 8 m wysokości (§ 23 ust. 4 pkt 5 lit. a).

Zgodnie z art. 9 ust. 4 u.p.z.p., ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. W orzecznictwie podkreśla się, że uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego następuje po stwierdzeniu jego zgodności z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy w myśl wymogu zawartego w art. 9 ust. 4 u.p.z.p., przy czym owa zgodność planu ze studium nie może być rozumiana ogólnie i nie może oznaczać wyłącznie spójności rozwiązań ze studium. Plan winien być nie tylko spójny ale i zgodny z ustaleniami studium (wyrok NSA z dnia 14 czerwca 2007 r., sygn. akt II OSK 359/07), co oznacza, że zapisy planu nie mogą doprowadzić do modyfikacji kierunków zagospodarowania przewidzianego w studium lub też tego zagospodarowania wykluczyć (wyrok WSA w Gliwicach z dnia 11 lutego 2008 r., sygn. akt II SA/GI 817/06), a uchybienie zasadzie, iż ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych musi prowadzić do eliminacji z obrotu prawnego uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 1 sierpnia 2008 r., sygn. akt II SA/Wr 430/05). Niewątpliwie zasadne jest również stanowisko prezentowane w doktrynie i orzecznictwie, że studium jest aktem kierunkowym wskazującym jedynie na kierunki zagospodarowania przestrzennego o dużym stopniu ogólności i zgodność planu ze studium nie oznacza bezrefleksyjnego powielenia postanowień studium w projekcie planu, gdyż studium wiąże organ planistyczny co do ogólnych wytycznych, założeń polityki przestrzennej gminy i właśnie w tym kontekście postanowienia planu muszą być zgodne z założeniami studium. Jednakże stanowisko powyższe może mieć zastosowanie tylko w takim zakresie, w jakim ustalenia studium w istocie zawierają ogóle wytyczne i założenia polityki przestrzennej gminy. Taka sytuacja w rozpatrywanym w tym miejscu przypadku nie ma jednak miejsca. W studium bowiem ustalono, że wskaźnik intensywności zabudowy netto dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej wynosi od 0,20 do 0,30, dla zabudowy mieszkaniowo-usługowej od 0,40 do 1,00, zaś parametry

zabudowy (maksymalna liczba kondygnacji i wysokości) dla zabudowy usługowej wynosi 2 kondygnacje i 8 m wysokości. Stąd też nie może być uznana za zgodną z tymi postanowieniami regulacja planu miejscowego dla terenów MN1, MN2 i MN3 w zakresie: § 21 ust. 3 pkt 2, określającego wskaźnik intensywności zabudowy na poziomie 0,25 do 0,65, § 22 ust. 3 pkt 2, określającego ten wskaźnik na poziomie 0,2 do 1,8, jak i regulacja planu w zakresie wysokości zabudowy usługowej (§ 23 ust. 4 pkt 5 lit. a). Jednocześnie wskazać należy – na co słusznie zwrócił uwagę skarżący – że wprowadzie w studium przewidziano możliwość zmiany parametrów (zawyżenie lub zniżenie o 30% - pkt 3.18 studium) jednak z uzasadnienia do uchwały jak i całej dokumentacji planistycznej nie wynika aby zmiana tych parametrów wynikała z „przeprowadzonych szczegółowych analiz występujących uwarunkowań”.

Wprowadzie zasadniczo ustalenia studium mają charakter generalny, kierunkowy i są uszczegóławiane w planie zagospodarowania przestrzennego, niemniej jednak z przytoczonej treści studium wyraźnie wynika, że w zakresie dotyczącym wskaźnika intensywności zabudowy oraz jej wysokości regulacja tam zawarta nie ma formy zaleceń, czy też wskazówek, ale ma charakter wiążący dla planu. Rację ma zatem skarżący przyjmując, że ustalenia dotyczące sposobu określenia wskaźnika intensywności zabudowy dla terenów oznaczonych w planie symbolami MN1, MN2, MN3, MNU (na rysunku planu jako MU) oraz sposobu określenia wysokości zabudowy usługowej dla terenu oznaczonego w planie symbolem U1, naruszają ustalenia obowiązującego studium w tym zakresie. Stąd też Sąd stwierdził nieważność § 21 ust. 3 pkt 2, § 22 (obejmującego ust. 3 pkt 2) i § 23 ust. 4 pkt 5 lit. a zaskarżonej uchwały.

Rację ma także skarżący wskazując, że samo przeznaczenie terenów oznaczonych w tekście planu (§ 22) symbolem MNU – tereny zabudowy mieszkaniowo-usługowej (na rysunku planu MU) jest niezgodne ze studium. Według obowiązującego studium teren ten zlokalizowany jest na terenie oznaczonym E5-P jako obszar rolniczej przestrzeni produkcyjnej, który może być przeznaczony pod zabudowę techniczno - produkcyjną. Naruszenie to – jak słusznie wskazał skarżący - należy kwalifikować jako istotne naruszenie zasad sporządzania planu, ponieważ ustalone w studium minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne, podobnie jak przeznaczenie terenu, wiążą organy gminy przy sporządzaniu planu miejscowego, zaś zmiana tych parametrów, czy też przeznaczenia terenu może zostać dokonana jedynie poprzez zmianę ustaleń studium. Wobec powyższego Sąd stwierdził

nieważności całego § 22 zaskarżonej uchwały (w tym także z uwagi na to, że tereny o symbolu MNU nie występują w części graficznej planu).

Przepis art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. stanowi, że w planie miejscowym określa się obowiązkowo m.in. minimalną liczbę miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji. Organ planistyczny ma zatem obowiązek określić minimalną liczbę miejsc do parkowania i „w tym” miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową. Nie jest zatem wystarczające samo dopuszczenie w planie możliwości realizacji takich miejsc, lecz konieczne jest określenie w planie również minimalnej liczby tych miejsc (podanie wskaźników pozwalających na jej ustalenie). W § 11 ust. 5 zd. 2 zaskarżonej uchwały Rada Miejska w Czerwieńsku wprowadziła tylko generalną zasadę, iż stanowiska postojowe przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową wyznacza się w liczbie nie mniejszej niż 1 stanowisko jeżeli liczba miejsc parkingowych wynosi 6-15, 2 stanowiska przy liczbie miejsc parkingowych 16-40. Regulując natomiast powyższe kwestie w odniesieniu do terenów MN1, MN2, MN3, MN4 i MN5 (§ 21 ust. 4 pkt 2 lit. d tiret trzecie), terenów U1, U2 i U3 (§ 23 ust. 6 pkt 2) oraz terenu zabudowy produkcyjnej oznaczonej symbolem P (§ 24 ust. 5 pkt 2), Rada nie podała wskaźników pozwalających na ustalenie na tych terenach miejsc przeznaczonych na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową lecz postanowiła, że ilość miejsc na kartę parkingową ustala się zgodnie z przepisami odrębnymi. Sąd uznając zatem, że ww. zapisy zaskarżonego planu miejscowego w sposób istotny naruszają przepis art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p., stwierdził ich nieważność w zakresie zwrotu „zgodnie z przepisami odrębnymi”.

Zgodnie z treścią art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p., w planie miejscowym określa się obowiązkowo szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym. § 10 ust. 4 pkt 3 zaskarżonej uchwały stanowi, że na terenie oznaczonym symbolem U1 nie ogranicza się możliwości podziału na działki w zakresie powierzchni i szerokości frontu działki. Rada – jak słusznie wskazał skarżący – odstąpiła zatem od określenia obligatoryjnego elementu planu, przy czym to odstąpienie nie zostało w żaden sposób przez organ uzasadnione. Sąd stwierdził zatem nieważność ww. przepisu planu.

W ocenie Sądu uzasadnione są także zarzuty skarżącego w zakresie niespójności tekstowej i graficznej zaskarżonej uchwały w poszczególnych

paragrafach. I tak w § 2 ust. 3 pkt 1 oraz § 21 ust. 1 mowa jest o terenie zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej oznaczonej symbolem MN5, którego nie ma na rysunku planu, w ust. 3 pkt 2 terenie zabudowy mieszkaniowo-usługowej MMU, który nie występuje ani w uchwale ani w części graficznej planu, w § 8 ust. 2 uchwały o terenie KP3, gdy tymczasem zgodnie z rysunkiem planu zamiast terenu KP3 powinien być teren KP2, a w § 21 ust. 4 pkt 1 lit. e o terenie oznaczonym symbolem M5 którego także nie ma na rysunku planu. W tej sytuacji Sąd stwierdził nieważność § 2 ust. 3 pkt 1 w zakresie zwrotu „MN5”, § 2 ust. 3 pkt 2, § 8 ust. 2 w zakresie zwrotu „KP3” oraz § 21 ust. 1 w zakresie zwrotu „i MN5” i § 21 ust. 4 pkt 1 lit. e zaskarżonej uchwały.

Sąd podzielił także stanowisko skarżącego w zakresie błędnego przedstawienia w § 3 pkt 10 zaskarżonej uchwały powierzchni całkowitej zabudowy, przez którą zgodnie z tym przepisem należy rozumieć sumę wszystkich kondygnacji budynku w obrysie zewnętrznym ścian oraz wszystkich elementów wykraczających poza kubaturę obiektu tj. tarasów, schodów zewnętrznych, balkonów, podcieni, zajadów do garaży w obrębie działki budowlanej. Definicja „powierzchni zabudowy” sformułowana została w Polskiej Normie PN-ISO 9836, która w punkcie 5.1.2.2. stanowi, że powierzchnia zabudowy jest wyznaczona przez rzut pionowy zewnętrznych krawędzi budynku na powierzchnię terenu. Do powierzchni zabudowy nie wlicza się: powierzchni obiektów budowlanych ani ich części nie wystających ponad powierzchnię terenu; powierzchni elementów drugorzędnych, np. schodów zewnętrznych, ramp zewnętrznych, daszków, markiz, występów dachowych, oświetlenia zewnętrznego; powierzchni zajmowanej przez wydzielone obiekty pomocnicze (np. szklarnie, altany, szopy). Ponadto jak słusznie wskazał skarżący w zaskarżonej uchwale znajdują się zapisy nie dotyczące przedmiotowego planu miejscowego (§ 20 zaskarżonej uchwały).

Mając wskazane wyżej przesłanki na uwadze, Sąd na podstawie art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2022 r., poz. 329 ze zm.) orzekł jak w punkcie I sentencji wyroku. Natomiast w pozostałym zakresie zgodnie z art. 151 ww. ustawy skargę oddalił (pkt II wyroku). Nie było bowiem podstaw i potrzeby wyeliminowania całego planu, gdyż bez zakwestionowanych zapisów plan może funkcjonować, a biorąc pod uwagę skutki nieważności oraz całokształt kosztów i prac, które składają się na uchwalenie planu, stwierdzenie nieważności całego aktu musi być ostatecznością i znajdować wyraźne oparcie w stwierdzonych naruszeniach prawa.

Skarga została rozpoznana w trybie uproszczonym na podstawie art. 119 pkt 2 p.p.s.a., zgodnie z którym sprawa może być rozpoznana w trybie uproszczonym, jeżeli strona zgłosi wniosek o skierowanie sprawy do rozpoznania w trybie uproszczonym, a żadna z pozostałych stron w terminie czternastu dni od zawiadomienia o złożeniu wniosku, nie zażąda przeprowadzenia rozprawy. Wniosek o rozpoznanie sprawy w trybie uproszczonym został zgłoszony przez organ w piśmie z dnia 20 kwietnia 2022 r. oraz przez skarżącego w piśmie z dnia 25 kwietnia 2022 r.



na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

dnia 9.06.22. podpis Komar