



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

---

Lublin, dnia 23 grudnia 2015 r.

Poz. 5389

### WYROK NR SYGN. AKT II SA/LU 1133/14 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W LUBLINIE

z dnia 22 września 2015 r.

**w sprawie ze skargi Wojewody Lubelskiego na uchwałę Rady Miasta Bełżyce z dnia 27 sierpnia 2014 r., nr LVIII/355/2014 w przedmiocie zmiany w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego**

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia NSA Grażyna Pawlos - Janusz

Sędziowie Sędzia WSA Joanna Cylc - Malec (sprawozdawca) Sędzia WSA Bogusław Wiśniewski

Protokolant Starszy asystent sędziego Łucja Krasieńska

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 22 września 2015 r.

sprawy ze skargi Wojewody Lubelskiego

na uchwałę Rady Miasta Bełżyce

z dnia 27 sierpnia 2014 r., nr LVIII/355/2014

w przedmiocie zmiany w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części obejmującej: § 1 ust. 3 pkt 1 tiret drugi; § 1 ust. 3 pkt 1 tiret szósty w brzmieniu „Nr 14”, „Nr 17”; § 1 ust. 3 pkt 1 tiret czternasty w brzmieniu „40”; § 29 wraz z załącznikiem nr 2; § 44 wraz z załącznikiem nr 14; § 47 wraz z załącznikiem nr 17; § 78 wraz z załącznikiem nr 40.

*Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.*

#### Uzasadnienie

Wojewoda Lubelski wniósł – na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2013r., poz. 594 ze zm.) - do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie skargę o stwierdzenie nieważności uchwały Rady Miejskiej w Bełżycach z dnia 27 sierpnia 2014r., Nr LVIII/355/2014 w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Bełżyce w części obejmującej: § 1 ust. 3 tiret drugi, § 1 ust. 3 pkt 1 tiret szósty w brzmieniu „Nr 14” i „Nr 17”, § 1 ust. 3 pkt 1 tiret czternasty w brzmieniu „Nr 40”, § 29 wraz z Załącznikiem nr 2, § 44 wraz z Załącznikiem nr 14, § 47 wraz z załącznikiem nr 17, § 78 wraz z załącznikiem nr 40.

Wojewoda stwierdził, że uchwała w zaskarżonej części została wydana z naruszeniem zasad sporządzania planu, dającym podstawę do stwierdzenia jej nieważności zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn. Dz.U. z 2012r., poz. 647 ze zm.), zwanej dalej „u.p.z.p.”.

W zakresie ustaleń dla terenów zabudowy zagrodowej dokonanych w § 29 uchwały dla terenu oznaczonego symbolem 3 RM (załącznik nr 2), § 44 uchwały dotyczy terenu oznaczonego symbolem

15 RM (załącznik nr 14), § 47 uchwały dla terenu oznaczonego symbolem 18 RM (załącznik nr 17), § 78 uchwały dla terenu oznaczonego symbolem 42 RM (załącznik nr 40) określono bowiem nieprzekraczalną linię zabudowy w odległości 10 m od granicy przedmiotowych terenów z terenami leśnymi, oznaczonymi na rysunku symbolem ZL, co stanowi naruszenie § 271 ust. 8 w zw. z § 271 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz.U. Nr 75, poz. 690 ze zm.), zwanego dalej „rozporządzeniem”. Z przepisów tych wynika bowiem, że ze względu na bezpieczeństwo pożarowe za najmniejszą odległość budynków, w tym mieszkalnych i inwentarskich, od granicy lasu należy przyjmować odległość ścian budynków od ściany budynku ZL z pokryciem dachu rozprzestrzeniającym ogień, co wynosi 12 m (odległość wynikająca z § 271 ust. 8 powiększona o 50% zgodnie z § 271 ust.2).

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska w Bełżycach reprezentowana przez Burmistrza Bełżyc wniosła o jej oddalenie.

Rada wyjaśniła, że kwestionowane załączniki graficzne zostały wprowadzone w celu zachowania zgodności z § 3 ust. 10 lit. „j” planu, w brzmieniu nadanym uchwałą z dnia 31 stycznia 2011r., Nr V/43/2011, zgodnie z którym „wyklucza się realizację budynków w odległości mniejszej niż 10 m od ściany lasu (istniejącego lub przewidzianego w planie) i po to, by nie różnicować warunków zabudowy na sąsiednich działkach.

Rada wskazała, że w świetle art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994r. – Prawo budowlane (tekst jedn. Dz.U. z 2012r., poz. 1409 ze zm.), zwanej dalej „Prawo budowlane” - w przypadkach szczególnie uzasadnionych dopuszcza się odstępstwo od przepisów techniczno-budowlanych i dlatego „w zaskarżonej uchwale została określona nieprzekraczalna linia zabudowy w odległości 10 m od linii rozgraniczającej w przypadku nieotrzymania odstępstwa, budynek będzie można lokalizować w odległości 12 m, co nie naruszy ustaleń uchwały”.

Rada ponadto podniosła, że § 271 rozporządzenia dotyczy dalszego etapu procesu inwestycyjnego tj. pozwolenia na budowę, a kwestionowane przepisy uchwały wyznaczają jedynie nieprzekraczalne w stosunku do granicy lasu linie zabudowy. Linia zabudowy określa granicę terenu potencjalnych inwestycji, pojedyncze budynki mogą pozostawać natomiast w zróżnicowanej relacji przestrzennej (odległości) od linii zabudowy. Z tego względu wyznaczona nieprzekraczalna linia zabudowy nie narusza odległości wskazanych w § 271 rozporządzenia.

Zdaniem Rady Miejskiej w Bełżycach przy sytuowaniu budynków na terenie objętym planem muszą być stosowane zarówno kwestionowane przepisy uchwały, jak i przepisy rozporządzenia dotyczące bezpieczeństwa pożarowego, przy czym odstępstwo od przepisów rozporządzenia - zgodnie z art. 9 ust. 1 Prawa budowlanego - nie może powodować przekroczenia wyznaczonej w planie linii zabudowy. Z tego względu kwestia usytuowania budynków na terenie objętym planem wymaga każdorazowo rozstrzygnięcia w indywidualnej sprawie o pozwolenie na budowę.

#### **Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie zważył, co następuje:**

Skarga jest zasadna.

Badając sprawę merytorycznie stwierdzić należy, że stosownie do art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 z późn. zm.) oraz art. 3 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz.U. z 2012r., poz. 270 ze zm.), zwanej dalej „P.p.s.a.”, sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem.

Zgodnie z treścią art. 147 § 1 P.p.s.a. sąd uwzględniając skargę na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej, stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności. Jednocześnie w świetle art. 28 ust. 1 powołanej wyżej ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym („u.p.z.p.”) - 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.

Skarga zasługuje na uwzględnienie, albowiem uchwała w zaskarżonej części została podjęta z naruszeniem zasad sporządzania planu, co - w świetle art. 28 ust. 1 u.p.z.p. - stanowi przesłankę nieważności takiego aktu.

Rada Miejska w Bełżycach wprowadziła bowiem zmiany do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Bełżyce w części obejmującej: § 1 ust. 3 tiret drugi, § 1 ust. 3 pkt 1 tiret szósty w brzmieniu „Nr 14” i „Nr 17”, § 1 ust. 3 pkt 1 tiret czternasty w brzmieniu „Nr 40”, § 29 wraz z Załącznikiem nr 2, § 44 wraz z Załącznikiem nr 14, § 47 wraz z załącznikiem nr 17, § 78 wraz z załącznikiem nr 40 tj. w części określającej nieprzekraczalną linię zabudowy w odległości 10 m od granicy z terenami leśnymi, oznaczonymi na rysunku symbolem ZL – z naruszeniem art. 15 ust. 1 u.p.z.p. Przepis ten stanowi, że projekt miejscowego planu musi być zgodny m.in. z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem, a do takich – jak słusznie ponosi Wojewoda Lubelski - należy m.in. wskazane wyżej rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie („rozporządzenia”) (zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 października 2013r., IV SA/WA 1515/13).

Rozporządzenie to określa w rozdziale 7. zasady sytuowania budynków z uwagi na bezpieczeństwo pożarowe (§ 271 - § 273), przewidując m.in. konieczność zachowania ściśle określonych odległości budynków różnych od lasu. Mianowicie zgodnie z § 271 ust. 8 tego rozporządzenia najmniejszą odległość budynków ZL, PM, IN od granicy lasu należy przyjmować, jak odległość ścian tych budynków od ściany budynku ZL z przekryciem dachu rozprzestrzeniającym ogień. Budynki oznaczone symbolami ZL, PM i IN to odpowiednio budynki mieszkalne, produkcyjne i magazynowe oraz inwentarskie (§ 209 rozporządzenia). Z kolei „odległość ścian tych budynków od ściany budynku ZL z przekryciem dachu rozprzestrzeniającym ogień” została wskazana w tabeli w § 271 ust.1 – wynika z niej, że minimalna odległość budynków ZL, IN, PM od budynków ZL wynosi 8 m (dla budynków PM  $1.000 < Q < 4.000$  – 15 m., a dla budynków PM  $Q > 4.000$  – 20 m).

Odległość tę należy jednak każdorazowo ustalać łącznie z § 271 ust. 2. Zgodnie bowiem z tym przepisem – jeżeli jedna ze ścian zewnętrznych usytuowana od strony sąsiedniego budynku lub przekrycie dachu jednego z budynków jest rozprzestrzeniające ogień, wówczas odległość określoną w ust. 1 należy zwiększyć o 50%, a jeżeli dotyczy to obu ścian zewnętrznych lub przekrycia dachu obu budynków – o 100 %.

Taka sytuacja ma miejsce w niniejszej sprawie.

Kwestionowane zapisy planu dotyczą bowiem odległości nieprzekraczalnej linii zabudowy w obszarze oznaczonym symbolem RM – zabudowa zagrodowa - od granic lasu (10m), czyli faktycznie określają minimalną odległość budynków w tej zabudowie (mieszkalnych (ZL) i inwentarskich (IN) od granic lasu. Jak bowiem przyjmuje się w orzecznictwie i piśmiennictwie (brak jest definicji ustawowej) - nieprzekraczalna linia zabudowy oznacza granice obszaru, w którym możliwa jest zabudowa, co – jak słusznie wskazuje Rada Miejska w Bełżycach – nie musi oznaczać, że musi być ona realizowana dokładnie w tej linii (wówczas byłaby to obowiązująca linia zabudowy) (zob. wyrok WSA w Krakowie z dnia 12 stycznia 2012r., II SA/Kr 1344/11; wyrok WSA w Krakowie z dnia 28 lutego 2011r., II SA/Kr 1454; wyrok WSA w Łodzi z dnia 16 marca 2010r., II SA/Łd 787/09; wyrok WSA w Białymstoku z dnia 14 grudnia 2009r., II SA/Bk 615/09), choć jest to dopuszczalne. Nieprzekraczalna linia zabudowy umożliwia zatem sytuowanie budynków na działce zarówno przed tą linią, jak i w tej linii, choć nie pozwala na jej przekroczenie. Skoro zatem dopuszczalne jest sytuowanie budynków w nieprzekraczalnej linii zabudowy, to mając na uwadze przepisy § 271 ust. 1 i 8 rozporządzenia, wymóg zachowania odległości wskazanych w nich budynków od granic lasu należy odnosić również do określonej w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego nieprzekraczalnej linii zabudowy. Wbrew stanowisku Rady Miejskiej w Bełżycach, okoliczność, że faktycznie budynki mogą być sytuowane także przed nieprzekraczalną linią zabudowy, co umożliwiłoby zachowanie odległości wymaganych przepisami § 271 rozporządzenia, nie usprawiedliwia określenia w planie miejscowym mniejszej, niż wskazana w tym przepisie, odległości nieprzekraczalnej linii zabudowy od lasu.

Przepisy planu miejscowego są przepisami prawa powszechnie obowiązującego, podobnie jak ustawa czy rozporządzenie, choć ograniczonymi wyłącznie do danego terenu. Między planem a innymi powszechnie obowiązującymi przepisami nie może być sprzeczności, co zostało wprost wyrażone w art.15 ust. 1 u.p.z.p., zgodnie z którym plan miejscowy sporządza się zgodnie z przepisami odrębnymi.

Określenie zatem zaskarżoną uchwałą Rady Miejskiej w Bełżycach z dnia 27 sierpnia 2014r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Bełżyce nieprzekraczalnej linii zabudowy w odległości 10 m od lasu umożliwia więc realizację budynków w takiej odległości, co jest sprzeczne z powołanym § 271 rozporządzenia, a wbrew stanowisku Rady Miejskiej w Bełżycach to, że budynki mogą być również sytuowane przed nieprzekraczalną linią zabudowy, co umożliwiłoby faktycznie zachowanie odległości 12 m od granicy lasu, nie eliminuje tej sprzeczności. Określenie nieprzekraczalnej linii zabudowy w odległości 10 m od lasu dopuszcza bowiem możliwość sytuowania budynków w tej odległości, a więc odmiennie niż wymaga tego rozporządzenie. Stanowi to zatem naruszenie art. 15 ust. 1 u.p.z.p. i wprowadza wątpliwości interpretacyjne dla organów architektoniczno – budowlanych wydających pozwolenie na budowę. Podkreślić zaś należy, że organy te ustalają lokalizację obiektu jedynie pod kątem zgodności z przepisami powszechnie obowiązującymi - nie oceniają jej natomiast pod kątem ładu przestrzennego.

W konsekwencji – wbrew stanowisku Rady Miejskiej w Bełżycach - nie ma również znaczenia to, że ustawa z dnia 7 lipca 1994 - Prawo budowlane przewiduje w art. 9 ust. 1 – możliwość odstępstw od przepisów techniczno – budowlanych. Odstępstwa takie są dopuszczalne wyłącznie na podstawie upoważnienia ministra, który ustanowił przepisy techniczno – budowlane, a zgodę na nie wydaje właściwy organ postanowieniem (art. 9 ust.2). Rada gminy sporządzająca projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie jest więc organem uprawnionym do wprowadzania takich odstępstw w planie. Ubocznie należy stwierdzić, że odstępstwa, o których mowa w art. 9 ust. 1 Prawa budowlanego nie mogą dotyczyć tych treści, które (co do zasady) powinny być uregulowane w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego w ramach przysługujących organom gminy kompetencji wynikających z ustaw samorządowych i u.p.z.p. Dotyczy to w szczególności określenia linii zabudowy (obowiązującej, nieprzekraczalnej), co wynika z art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. Odstępstwa, o których mowa w art. 9 ust. 1 Prawa budowlanego mogą więc dotyczyć wyłącznie tych przepisów techniczno-budowlanych, które nie stanowią przepisów odrębnych w stosunku do kwestii objętych (zasadniczo) miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego.

Z powyższych względów skarga jest uzasadniona, dlatego na podstawie art. 147§1 P.p.s.a. Sąd stwierdził jej nieważność we wskazanej części.

*Na oryginalne właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.*