



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 6 grudnia 2018 r.

Poz. 5761

Sygn. akt II SA/Lu 65/18



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 20 marca 2018 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie

w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Marta Laskowska-Pietrzak (sprawozdawca)
Sędziowie	Sędzia WSA Jacek Czaja
	Sędzia NSA Witold Falczyński
Protokolant	Referent stażysta Kinga Górka

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 20 marca 2018 r.

sprawy ze skargi Wojewody Lubelskiego

na uchwałę Rady Miejskiej w Urzędowie

z dnia 29 września 2017 r. nr XIII/274/17

w przedmiocie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

stwierdza nieważność uchwały nr XIII/274/17 Rady Miejskiej w Urzędowie z dnia 29 września 2017 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Urzędów – II etap, w części obejmującej § 7 oraz w części dotyczącej działki o numerze ewidencyjnym 1106, położonej na obszarze oznaczonym symbolem MN-15, uwidocznionej na załączniku graficznym numer 1.58 do uchwały.

Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.

Uzasadnienie

Wojewoda Lubelski wniósł w dniu 19 stycznia 2018 r. do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie - na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 poz. 1875), dalej „u.s.g.” - skargę na uchwałę Nr XIII/274/17 Rady Miejskiej w Urzędowie z dnia 29 września 2017 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Urzędów - II etap, domagając się stwierdzenia jej nieważności w części obejmującej oraz teren działki o numerze ewidencyjnym 1106 położony na obszarze oznaczonym symbolem MN - J5 na załączniku graficznym nr 1.58 do uchwały oraz § 7 uchwały.

Wojewoda stwierdził, że zaskarżona uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem trybu sporządzania planu, jak również z istotnym naruszeniem zasad sporządzania planu, co uzasadnia stwierdzenie jej nieważności zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 1073), dalej „u.p.z.p.”. Tryb sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmuje sekwencje czynności, jakie podejmują organy w celu doprowadzenia do uchwalenia planu miejscowego, począwszy od uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu, a skończywszy na uchwaleniu planu, szczegółowo określone w przepisach art. 14 ust. 1 i art. 17 u.p.z.p. Do czynności tych należą: ogłoszenie o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu, składanie wniosków do planu i ich rozpatrywanie przez organ sporządzający plan, wystąpienie o opinie do wskazanych w ustawie podmiotów, uzgodnienie projektu planu z organami wymienionymi w ustawie, wprowadzenie ewentualnych zmian w sporządzonym projekcie planu, wyłożenie projektu planu do publicznego wglądu, dyskusję publiczną, etap zgłaszania uwag do projektu planu, rozstrzygnięcie rady gminy uwag nieuwzględnionych przez organ wykonawczy.

Zdaniem Wojewody, zaskarżona uchwała narusza art. 17 pkt 6 lit. „c” u.p.z.p. w związku z art. 7 ust. 1 i ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. z 2015r., poz. 909, ze zm.), dalej jako „u.g.r.l.”, gdyż została podjęta mimo - wymaganej na podstawie tych przepisów - zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne. W świetle bowiem art. 7 ust. 1 u.g.r.l., przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne dokonuje się w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Natomiast w myśl art. 7 ust. 2 pkt 5 ustawy - przeznaczenie na cele nieleśne gruntów leśnych niestanowiących własności Skarbu Państwa wymaga uzyskania zgody marszałka województwa.

Mając na uwadze powyższe przepisy, Wojewoda Lubelski stwierdził, że z podkładu mapowego, na którym sporządzono rysunek zmiany planu miejscowego (załącznik nr 1. 58 do uchwały) wynika, że na działce o nr ewid. 1106 znajdującej się na terenie zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej (oznaczonym w planie symbolem MN-15) występują grunty leśne, a zatem uchwała o zmianie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego powinna być poprzedzona uzyskaniem zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne dla gruntu leśnego na przedmiotowej działce, jednak w dokumentacji prac planistycznych takiej zgody nie ma. Działająca z upoważnienia Burmistrza Sekretarz Gminy Urzędów w piśmie z dnia 23 listopada 2017 r. wyjaśniła, iż działka nr ewid. 1106 nie podlegała procedurze zmiany planu, natomiast podczas końcowego przerysowywania została omyłkowo dołączona do terenu o symbolu MN-15. Pomyłka jest błędem wynikającym z nadmiernego pośpiechu zespołu redagującego dokument planistyczny, który nie został wychwycony na etapie sprawdzania.

Zdaniem Wojewody, powyższe wyjaśnienie nie jest wiarygodne, gdyż z dokumentacji planistycznej wynika, że działka nr ewid. 1106 została objęta granicami zmiany planu. Z wypisu z rejestru gruntów Starostwa Powiatowego w Kraśniku z dnia 8 grudnia 2017 r. wynika ponadto, że działka ta jest działką będącą własnością osób fizycznych i że występuje na niej m.in. użytek oznaczony symbolem LsV - tj. las o powierzchni 0,41 ha. Uzyskanie zgody Marszałka Województwa Lubelskiego na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne dla tej działki było zatem obligatoryjne. Przytaczając treść wyroków sądów administracyjnych, Wojewoda stwierdził, że brak wymaganej zgody stanowi naruszenie procedury uchwalania planu zagospodarowania przestrzennego w tym zakresie, które uzasadnia stwierdzenie nieważności planu. Także późniejsze udzielenie zgody na zmianę przeznaczenia gruntów nie konwaliduje czynności podjętych bez jej uzyskania.

Zdaniem Wojewody Lubelskiego, uchwała podjęta została również z naruszeniem zasad sporządzania planu, przez które należy rozumieć standardy odnoszące się do merytorycznych ustaleń planu, związane z jego treścią oraz parametrami technicznymi i wymaganiami dotyczącymi dokumentacji planu.

Naruszenie to dotyczy § 7 uchwały, gdyż przepis ten wadliwie określił zasady kształtowania zabudowy, wymagane w planie na podstawie z art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. Przepis § 7 uchwały stanowi: „Ustala się następujące zasady usytuowania zabudowy na działce budowlanej:

- 1) w planie dopuszcza się lokalizację obiektów kubaturowych w odległości mniejszej niż 3 m od granicy działki sąsiedniej:
 - a) dla istniejących terenów zabudowanych, na których znajdują się działki z budynkami usytuowanymi w odległości mniejszej niż 3 m lub w granicy działki,
 - b) dla terenów przeznaczonych do zabudowy ustalenie to można stosować na istniejących działkach o szerokości mniejszej niż 16 m,
- 2) Dopuszczenie lokalizacji obiektów kubaturowych w odległości mniejszej niż 3 m od granicy działki sąsiedniej nie może kolidować z ustaleniami szczegółowymi planu”.

Zdaniem Wojewody Lubelskiego, w świetle § 12 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz.U. Nr 75, poz. 916 ze zm.), dalej jako „r.w.t.”, w planie miejscowym dopuszczalne było umożliwienie sytuowania budynków wyłącznie w odległości 1,5 m od granicy działki budowlanej lub bezpośrednio przy tej granicy. Natomiast poprzez ustalenia zawarte w § 7 pkt 1 lit. „a” uchwały Rada Miejska dopuściła możliwość realizowania zabudowy w odległości mniejszej niż 3 m od granicy działki sąsiedniej, a więc zarówno w odległości powyżej, jak i poniżej 1,5 m od granicy działki.

Z kolei przepis § 7 pkt 1 lit. „b” jest - w ocenie Wojewody - niezgodny z § 12 ust. 3 r.w.t., w myśl którego w zabudowie jednorodzinnej, uwzględniając przepisy odrębne oraz zawarte w § 13, 60 i 271 - 273, dopuszcza się: 1) sytuowanie budynku ścianą bez otworów okiennych lub drzwiowych bezpośrednio przy granicy z sąsiednią działką budowlaną lub w odległości mniejszej niż określona w ust. 1 pkt 2, lecz nie mniejszej niż 1,5 m, na działce budowlanej o szerokości mniejszej niż 16 m (...). Rada Miejska w Urzędowie, rozstrzygając o kwestii sytuowania budynku na działce budowlanej o szerokości mniejszej niż 16 m w sposób odmienny, niż zostało to określone w § 12 ust. 3 pkt 1 r.w.t., naruszyła zasady sporządzenia planu miejscowego.

Wojewoda przytoczył przy tym treść całego przepisu § 12 r.w.t., wskazując, że w ustępie 1 tego przepisu określono ogólne zasady sytuowania budynków na działce budowlanej, zaś w ust. 2 i 3 pkt 1 ściśle określono wyjątki od tej zasady, podkreślił, że zarówno ust. 1 jak i ust. 3 tego przepisu odwołują się ponadto do dodatkowych warunków, wynikających z § 13, § 60 i § 271 - 273 r.w.t. i przepisów odrębnych. Reasumując podniósł, że r.w.t. wyraźnie określa warunki, na których zabudowa jednorodzinna może być sytuowana w granicy działki, a więc rada gminy nie miała uprawnień, by w ramach aktu prawa miejscowego te warunki modyfikować. Dokonana modyfikacja stanowi naruszenie zasad sporządzania planu, o których mowa w art. 28 u.p.z.p., gdyż ma charakter istotny, a więc musi skutkować stwierdzeniem nieważności tych postanowień planu, które zostały podjęte z naruszeniem wymogów wyrażonych w § 12 r.w.t. Uchwała ta, jako akt prawa miejscowego, podlega bowiem szczególnym rygorom prawnym, a jej regulacje w zakresie elementarnych ustaleń planu powinny być jednoznaczne i nie powinny budzić żadnych wątpliwości. Istotne jest bowiem, aby miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie pozostawiał żadnych wątpliwości, co do jego ustaleń, był czytelny i spójny, a takich cech nie posiada § 7 zaskarżonej uchwały.

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska w Urzędowie wniosła o jej oddalenie.

Rada przyznała, że działka nr ewid. 1106, oznaczona na załączniku graficznym nr 1.58 zaskarżonej uchwały, nie uzyskała zgody Marszałka Województwa Lubelskiego na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne, ponieważ zaznaczona zmiana przeznaczenia tej działki pod MN-15 jest tylko w części terenów rolnych (RIVa, RIVb, RV). Zgodnie natomiast z art. 7 ust.1a ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych: „Przepisu, o którym mowa w ust. 1, nie stosuje się do terenów, dla których miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie sporządza się”. Teren lasu nie został natomiast objęty opracowaniem, a więc zgoda nie była wymagana. Fakt ten potwierdzają mapy z dnia 3 i 4 stycznia 2018 r. oraz wypis z rejestru gruntów z dnia 8 grudnia 2017 r. wydane przez Starostwo

Powiatowe w Kraśniku Wydział Geodezji i Gospodarki Nieruchomościami. Natomiast na mapie załącznika nr 1.58 do zaskarżonej uchwały, klasoużytki działki nr ewid. 1106 nie są wrysowane, a tym samym mało czytelne. Działka ta nie była przedmiotem opracowania (brak złożonego wniosku) i z tego względu mapa zasadnicza nie została zaktualizowana w tej części, dlatego też można było przypuszczać, że w całości pokryta jest klasoużytkiem LsV (las). W ocenie organu nie zostały zatem naruszone przepisy u.g.r.l. przy zmianie przeznaczenia działki o nr ewid. 1106.

Odnosząc się natomiast do zarzutu dotyczącego § 7 zaskarżonej uchwały, Rada Miejska w Urzędzie podniosła, że przepis ten jedynie dopuszcza możliwość lokalizowania budynków w odległości mniejszej niż 3,0 m od granicy sąsiedniej działki zgodnie z § 12 ust.2 r.w.t., natomiast konkretne przypadki omówione są w samym rozporządzeniu. Jeżeli w uchwale miejscowego planu nie znalazłyby się te zapisy, nie można byłoby skorzystać z prawa organu gminy wynikającego z § 12 ust. 2 i 3 r.w.t.. Ponadto Rada Miejska wskazała, że przepisy rozporządzenia są przepisami wyższej rangi, niż przepisy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, dlatego też przepisy rozporządzenia powinny być stosowane podczas procesu projektowania zagospodarowania działki.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie zważył, co następuje:

Skarga zasługuje na uwzględnienie.

Podstawą jej wniesienia był art. 93 ust. 1 u.s.g. w zw. z art. 28 u.p.z.p.

Z przepisów tych wynika, że organ nadzoru, o ile nie stwierdzi nieważności uchwały lub zarządzenia gminy, może zaskarżyć tę uchwałę/zarządzenia do sądu administracyjnego, jeśli uchwała/zarządzenie jest sprzeczna z prawem. W świetle natomiast art. 28 ust. 1 u.p.z.p. - nieważność uchwały rady gminy w sprawie studium bądź planu miejscowego w całości lub części powodują: istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie.

Stwierdzić należy, że zakres przedmiotowy art. 28 ust. 1 u.p.z.p. jest węższy niż zakres art. 91 ust. 1 i 4 u.s.g., tym samym - jak wskazał NSA w wyroku z dnia 11 września 2007 r., II OSK 759/07, LEX nr 384425 - może mieć on zastosowanie jedynie łącznie z art. 91 ust. 1 i 4 u.s.g. Naruszenie prawa przez studium bądź plan miejscowy może przybrać m.in. formę naruszenia zasad jego sporządzania. Jak podkreślił NSA w wyroku z dnia 11 września 2008 r. (II OSK 215/08) - dokonując wykładni przesłanki materialnoprawnej, tj. zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, rada gminy związana jest przepisami prawa, w tym prawa europejskiego, zasadami konstytucyjnymi i przepisami ustaw materialnoprawnych. Tylko w tych granicach można wyznaczyć władztwo planistyczne przysługujące gminie. Naruszenie tych przepisów przy uchwalaniu planu miejscowego stanowi więc naruszenie zasad jego sporządzania.

W świetle natomiast art. 147 w zw. z art. 3 § 2 pkt 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jednolity Dz.U. z 2012 r., poz.270 ze zm.), zwanej dalej „p.p.s.a.” - sąd uwzględniając skargę na uchwały lub akty organów jednostek samorządu terytorialnego, inne niż akty prawa miejscowego, stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczegółowy wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

Przez istotne naruszenie zasad sporządzania planu - jak wyżej wskazano, należy rozumieć naruszenia przepisów powszechnie obowiązujących przy formułowaniu treści planu tj. jego części tekstowej i graficznej.

Z kolei przez istotne naruszenie trybu uchwalania planu należy rozumieć takie naruszenie, które prowadzi do sytuacji, w której przyjęte ustalenia planistyczne są odmienne od tych, jakie zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono trybu sporządzania aktu planistycznego (por. Z. Niewiadomski (red.), Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, Warszawa 2011, s. 263 i n.; wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 12 kwietnia 2012 r., II SA/Bd 166/12, LEX nr 1217254). Szczegółowy tryb uchwalania planu (a także jego zmiany, art. 27 u.p.z.p.) został określony w przepisach art. 16 - 19 u.p.z.p.

Rację ma Wojewoda Lubelski, że zaskarżona uchwała Rady Miejskiej w Urzędzie została podjęta z istotnym naruszeniem trybu i zasad sporządzania planu miejscowego w powyższym rozumieniu.

Jednym z elementów trybu uchwalania/zmiany jest bowiem - zgodnie z art. 18 ust. 2 u.p.z.p. - obowiązek organu wykonawczego gminy, po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, uzgodnienia projektu planu, stosownie do jego zakresu, z organami właściwymi do uzgadniania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, na podstawie przepisów szczególnych. Uzgodnienia takiego wymaga m.in. przepis art. 17 pkt 6 lit. „c” u.p.z.p., który stanowi, że wójt, burmistrz albo prezydent miasta po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego kolejno: (...) występuje o zgodę na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, jeżeli wymagają tego przepisy odrębne. Takim przepisem odrębnym jest m.in. art. 7 ust. 1 i ust. 2 pkt 2 u.g.r.l., który przewiduje, że przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne dokonuje się w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, po uzyskaniu zgody właściwego ministra ds. ochrony środowiska w zakresie gruntów leśnych stanowiących własność Skarbu Państwa.

Jak natomiast wynika z akt sprawy, działka nr ewid. 1106, która stanowi grunty leśne, została w zaskarżonym planie miejscowym przeznaczona pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną (oznaczoną symbolem MN-15), a na zmianę przeznaczenia wymagane uzgodnienie nie zostało wydane. W świetle powyższych przepisów brak uzgodnienia stanowi istotne naruszenie trybu sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, o którym mowa w art. 28 ust. 1 u.p.z.p., uzasadniające stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w części dotyczącej spornej działki nr ewid. 1106.

Nie ma znaczenia przy tym argumentacja pełnomocnika Rady Miejskiej w Urzędzie, że działka ta wyłącznie przez pomyłkę została podczas końcowych czynności procedury zmian planu, dołączona do terenu o symbolu MN-15, natomiast zamiarem organu nie była zmiana jej przeznaczenia, dlatego w toku prac planistycznych nie występowało do Marszałka Województwa Lubelskiego o zgodę na jej odrolnienie. Nie ulega bowiem wątpliwości, że sporna działka została objęta zaskarżoną uchwałą, które nadała jej inne, niż leśne, przeznaczenie, co wymagało zgody właściwego organu.

Skarga Wojewody Lubelskiego co do istotnego naruszenia trybu uchwalania planu miejscowego w powyższym zakresie jest więc uzasadniona.

Trafny jest także zarzut istotnego naruszenia zasad sporządzania planu dotyczyło natomiast § 7 zaskarżonej uchwały. Przepis ten dotyczy określenia sytuowania obiektów budowlanych na terenie objętym planie poprzez wskazanie dopuszczalnych odległości od granic. Kwestia ta mieści się w pojęciu zasad kształtowania zabudowy, które rada gminy (rada miejska) ma obowiązek określić w planie miejscowym zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. Przepis ten stanowi, że w planie miejscowym określa się obowiązkowo: (...) zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, 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.

Kwestia sytuowania budynków została szczegółowo uregulowana w § 12 wskazanego przez Wojewodę Lubelskiego w odpowiedzi na skargę r.w.t. Przepis ten ma następującą treść:

„1. Jeżeli z przepisów § 13, 19, 23, 36, 40, 60 i 271-273 lub przepisów odrębnych określających dopuszczalne odległości niektórych budowli od budynków nie wynikają inne wymagania, budynek na działce budowlanej należy sytuować od granicy tej działki w odległości nie mniejszej niż:

- 1) 4 m - w przypadku budynku zwróconego ścianą z oknami lub drzwiami w stronę tej granicy;
- 2) 3 m - w przypadku budynku zwróconego ścianą bez okien i drzwi w stronę tej granicy.

2. Sytuowanie budynku w przypadku, o którym mowa w ust. 1 pkt 2, dopuszcza się w odległości 1,5 m od granicy lub bezpośrednio przy tej granicy, jeżeli plan miejscowy przewiduje taką możliwość.

3. Dopuszcza się, uwzględniając przepisy odrębne oraz przepisy § 13, 19, 23, 36, 40, 60 i 271-273, sytuowanie budynku bezpośrednio przy granicy działki budowlanej, jeżeli będzie on przylegał swoją ścianą do ściany budynku istniejącego na sąsiedniej działce oraz jego wysokość będzie zgodna z obowiązującym na danym terenie planem miejscowym lub decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

4. W zabudowie jednorodzinnej i zagrodowej, uwzględniając przepisy odrębne oraz przepisy § 13, 19, 23, 36, 40, 60 i 271-273, dopuszcza się:

- 1) budowę budynku ścianą bez okien i drzwi bezpośrednio przy granicy działki budowlanej lub w odległości mniejszej niż określona w ust. 1 pkt 2, lecz nie mniejszej niż 1,5 m, na działce budowlanej o szerokości 16 m lub mniejszej;
- 2) nadbudowę budynku istniejącego, usytuowanego w odległości mniejszej niż określona w ust. 1 od granicy tej działki budowlanej, o nie więcej niż jedną kondygnację, przy czym w nadbudowanej ścianie, zlokalizowanej w odległości mniejszej niż 4 m od granicy, nie może być okien i drzwi;
- 3) budowę budynku gospodarczego lub garażu o długości nie większej niż 6,5 m i wysokości nie większej niż 3 m bezpośrednio przy granicy działki budowlanej lub w odległości nie mniejszej niż 1,5 m ścianą bez okien i drzwi.

5. Usytuowanie budynku na działce budowlanej w sposób, o którym mowa w ust. 2-4, powoduje objęcie sąsiedniej działki obszarem oddziaływania obiektu w rozumieniu art. 3 pkt 20 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane.

6. Odległość od granicy działki budowlanej nie może być mniejsza niż:

- 1) 1,5 m do okapu lub gzymsu zwróconego w stronę tej granicy, a także do balkonu, daszku nad wejściem, galerii, tarasu, schodów zewnętrznych, rampy lub pochylni - z wyjątkiem pochylni przeznaczonych dla osób niepełnosprawnych;
- 2) 4 m do okna umieszczonego w dachu zwróconego w stronę tej granicy.

7. W przypadkach, o których mowa w ust. 2 i 4, dopuszcza się zmniejszenie odległości okapu zwróconego w stronę granicy działki budowlanej do 1 m.

8. Budynek inwentarski lub budynek gospodarczy, uwzględniając przepisy odrębne oraz zawarte w § 13, 60 i 271-273, nie może być sytuowany ścianą z oknami lub drzwiami w odległości mniejszej niż 8 m od ściany istniejącego na sąsiedniej działce budowlanej budynku mieszkalnego, budynku zamieszkania zbiorowego lub budynku użyteczności publicznej, lub takiego, dla którego istnieje ostateczna decyzja o pozwoleniu na budowę, z zastrzeżeniem ust. 4 pkt 3.

9. Odległości podziemnej części budynku, a także budowli podziemnej spełniającej funkcje użytkowe budynku, znajdujących się całkowicie poniżej poziomu otaczającego terenu, od granicy działki budowlanej nie ustala się.

10. Zachowanie odległości, o których mowa w ust. 1-9, nie jest wymagane w przypadku, gdy sąsiednia działka jest działką drogową”.

Zasadą wynikającą z tego przepisu jest więc sytuowanie budynku na działce budowlanej w odległości od granicy z sąsiednią działką budowlaną nie mniejszej niż 4 m - w przypadku budynku zwróconego ścianą z otworami okiennymi lub drzwiowymi w stronę tej granicy, albo 3 m - w przypadku budynku zwróconego ścianą bez otworów okiennych lub drzwiowych w stronę tej granicy (§ 12 ust. 1). Od tej zasady r.w.t. przewiduje wyjątki. Pierwszy z nich został sformułowany w § 12 ust. 2, przewidując, że dopuszczalne jest sytuowanie budynku zwróconego ścianą bez otworów okiennych lub drzwiowych w stronę granicy działki w odległości 1,5 m od granicy lub bezpośrednio przy tej granicy, jeżeli wynika to z ustaleń planu miejscowego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (§ 12 ust. 2). Kolejne trzy zostały określone szczegółowo w § 12 ust. 3.

Zasady sporządzania planu w przedstawionym wyżej znaczeniu, obligowały organ gminy do uwzględnienia - przy określaniu zasad kształtowania zabudowy, o których mowa w art.15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. - treści przytoczonego przepisu § 12 r.w.t. W świetle ust. 2 tego przepisu Rada Miejska w Urzędzie była uprawniona jedynie do dopuszczenia możliwości sytuowania - na

określonym terenie - budynku w przypadku, o którym mowa w ust. 1 pkt 2 tj. budynku zwróconego ścianą bez okien i drzwi w stronę tej granicy - w odległości 1,5 m od granicy lub bezpośrednio przy tej granicy. Przepis § 12 rozporządzenia nie uprawniał organu gminy do innego określenia tych odległości.

Tymczasem zakwestionowany przez Wojewodę Lubelskiego przepis § 7 zaskarżonej uchwały - w pkt 1 dopuszcza lokalizację obiektów kubaturowych w odległości mniejszej niż 3 m od granicy działki sąsiedniej: a) dla istniejących terenów zabudowanych, na których znajdują się działki z budynkami usytuowanymi w odległości mniejszej niż 3 m lub w granicy działki, b) dla terenów przeznaczonych do zabudowy ustalenie to można stosować na istniejących działkach o szerokości mniejszej niż 16 m.

Rada Miejska zmodyfikowała więc przepis §12 ust. 2 r.w.t., który uprawniał ją do określenia usytuowania budynku alternatywnie: 1,5 m od granicy bądź bezpośrednio przy granicy z działką sąsiednią. W świetle tego przepisu, nie było dopuszczalne określenie przez Radę odległości 3 m. Rada nie była także uprawniona do umożliwienia zabudowy w odległości. W wyroku z dnia 7 maja 2014 r., sygn. akt II OSK 2920/12 Naczelny Sąd Administracyjny wskazał „(...) przepis § 12 ust. 2 rozporządzenia z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, zawiera alternatywę rozłączną co do usytuowania budynków: „dopuszcza się w odległości 1,5 m od granicy lub bezpośrednio przy tej granicy.” Z treści tego przepisu, w zw. z jego ust. 1 pkt 2 wynika, iż ściana budynku bez otworów, w warunkach określonych w tym przepisie, może być usytuowana albo w odległości 1,5 m, albo bezpośrednio przy granicy. Podkreślenie bezpośredniości usytuowania ściany przy granicy wyklucza rozumienie tego przepisu, aby ściana taka mogła być usytuowana w dowolnej odległości od granicy, byleby mieściła się w przedziale od 0-1,5 m”.

Należy podkreślić, że przyznana w przepisie radzie gminy kompetencja nie oznacza pełnej dowolności i musi być wykładana przez pryzmat obowiązującego prawa. Akt prawa miejscowego organu jednostki samorządu terytorialnego stanowiony jest na podstawie upoważnienia ustawowego i winien być sporządzany tak, by jego regulacja nie wykraczała poza jakiegokolwiek unormowania ustawowe, nie czyniła wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań ustawowych, a także by nie powtarzała kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych.

Przepis § 7 zaskarżonej uchwały Rady Miejskiej w Urzędowie narusza tę zasadę, gdyż jest sprzeczny z § 12 r.w.t. Wskazać bowiem należy, że z mocy przepisów art. 92 i art. 94 Konstytucji RP, rozporządzenie jest aktem wykonawczym wydanym w celu wykonania ustawy. Związek rozporządzenia z ustawą jest zatem bezpośredni, bowiem regulowane nim materie są materiami ustawowymi, upoważnienie powinno być szczegółowe i ma służyć wykonaniu ustawy. Z kolei akt prawa miejscowego, w tym plan miejscowy, jest wydawany na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, a więc także na podstawie upoważnień do wydania rozporządzeń. W związku z tym relację między aktem prawa miejscowego, a rozporządzeniem należy widzieć w świetle zasady związania aktów prawa miejscowego ramami stworzonymi przez ustawę, na gruncie której treść aktu prawa miejscowego winna być zgodna z ustawami oraz rozporządzeniami, jako aktami wydawanymi na podstawie upoważnienia szczegółowego w celu wykonania ustaw (zob. wyrok NSA z dnia 28 maja 2010 r., II OSK 531/10). W związku z tym stwierdzić należy, że plan miejscowy nie może zawierać postanowień wyraźnie odmiennych od zawartych w rozporządzeniu, a taka sytuacja ma miejsce w odniesieniu do § 7 zaskarżonej uchwały i § 12 r.w.t.

Z tych względów, na podstawie przepisu art. 147 § 1 p.p.s.a., Sąd stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w części obejmującej § 7 oraz w części dotyczącej działki o nr ewid. 1106, położonej na obszarze oznaczonym symbolem MN-15, uwidocznionej na załączniku graficznym nr 1.58 do uchwały.

Na oryginalne właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.