



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 9 maja 2018 r.

Poz. 2280

Sygn. akt II SA/Lu 1052/14



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 30 września 2015 r.

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.

skargi Wojewody Lubelskiego

na uchwałę Rady Miasta Kraśnik reprezentowanej przez Burmistrza Miasta Kraśnik

z dnia 4 sierpnia 2014 r., nr LVI/345/2014

w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części obejmującej: § 25, § 27, § 28, § 29, § 31, § 32, § 34 - § 43, § 45 - § 50 oraz tereny oznaczone symbolami: MW, MN, RM, MW/MN, MN/RM, MN/U/RM, MN/U, U/MN, U/MW, U/MM, U, U/KS, U/UT, UT/MN, UC, UR, US, U/US, P, U/P, P/U, P/MN, P/S znajdujące się na załącznikach graficznych Nr 1/1 – 1/9 uchwały.

Wyrokiem z dnia 8 listopada 2017 r. Naczelny Sad Administracyjny w Warszawie w sprawie II OSK 396/16 oddalił skargę kasacyjną.

Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.

Uzasadnienie

Wojewoda Lubelski wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2013r., poz. 594 ze zm.), zwanej dalej u.s.g. - skargę na uchwałę Rady Miasta Kraśnik z dnia 4 sierpnia 2014r., Nr LVI/345/2014 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Kraśnik w części obejmującej § 25, § 27, § 28, § 29, § 31, § 32, § 34 - § 43, § 45 - § 50 oraz tereny oznaczone symbolami: MW, MN, RM, MW/MN, MN/RM, MN/U/RM, MN/U, U/MN, U/MW, U/MM, U, U/KS, U/UT, UT/MN, UC, UR, US, U/US, P, U/P, P/U, P/MN, P/S znajdujące się na załącznikach graficznych Nr 1/1 – 1/9 uchwały.

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.”.

Uchwała nie określa bowiem elementów wynikających z art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. i § 4 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. Nr 164, poz. 1587), tj:

- w §§ 27, 29, 31, 32, 34, zawierających ustalenia szczegółowe dla terenów oznaczonych symbolami MN, MW/MN, MN/RM, MN/U/RM, MN/U nie wskazano wskaźnika minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej;
- w § 43 (dotyczącym terenów usług kultu religijnego - UR) nie wskazano wskaźników powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki, minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej oraz nie wskazano ustaleń dotyczących geometrii dachu;
- w §§ 25, 28, 29, 32, 34-42, 45-50, zawierających ustalenia szczegółowe dla terenów oznaczonych symbolami MW, RM, MW/MN, MN/U/RM, MN/U, U/MN, U/MW, U/MM, U, U/KS, U/UT, UT/MN, UC, US, U/US, P, U/P, P/U, P/MN, P/S również nie wskazano ustaleń dotyczących geometrii dachu.

Zdaniem Wojewody Lubelskiego, jeżeli w planie przewiduje się teren przeznaczony do zabudowy, to obowiązkowo należy określić parametry i wskaźniki zabudowy oraz zagospodarowania terenu. Jeżeli zaś organ decyduje się na odstępianie od określania tych wskaźników dla niektórych tylko terenów (przewidując je natomiast w ustaleniach szczegółowych dla innych), to powinien to jednoznacznie zaznaczyć, w przeciwnym razie plan będzie budził wątpliwości interpretacyjne, co jest niedopuszczalne.

W odniesieniu do zaskarżonego § 31 uchwały, odnoszącego się do terenu oznaczonego w części graficznej symbolem MN/RM, Wojewoda Lubelski wskazał ponadto na niejasność tego przepisu: podniósł, że zgodnie z ust. 1 symbol ten oznacza „tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i istniejącej zabudowy zagrodowej z podstawowym przeznaczeniem gruntów pod zabudowę mieszkaniową jednorodziną oraz istniejącą zabudowę zagrodową z obiektami gospodarczymi i usługami nieuciążliwymi”, zaś zgodnie z ust. 2 lit. „a” - „ustala się nieprzekraczalną linię zabudowy kubaturowej – zgodnie z rysunkiem planu możliwość realizacji w wyznaczonej strefie zabudowy kubaturowej budynków mieszkalnych jednorodzinnych i wielorodzinnych – zgodnie z rysunkiem planu”.

Wojewoda Lubelski dodał, że ustaleń w wyżej omawianym zakresie nie zawiera także § 96 uchwały, dotyczący ogólnych ustaleń dla stref miejskiej, podmiejskiej i koncentracji funkcji Śródmieścia, który określa udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni terenu, zamiast do powierzchni działki budowlanej.

W odpowiedzi na skargę Rada Miasta Kraśnik wniosła o jej oddalenie.

Wskazała, że konieczne były elastyczne ustalenia planu ze względu na to, że plan ten obejmuje cały obszar miasta, w większości zabudowany, o określonym już sposobie zagospodarowania i o mieszanym przeznaczeniu. Z tego względu Rada dla niektórych terenów pozostawiła swobodę w ich kształtowaniu w zakresie geometrii dachu i wskaźnika udziału w zagospodarowaniu działek zieleni biologicznie czynnej.

Rada Miasta Kraśnik powołując się na orzecznictwo sądowoadministracyjne podniosła ponadto, że obowiązek zawarcia w planie zagadnień określonych w art. 15 ust. 2 u.p.z.p. nie jest bezwzględny, a „obligatoryjność” zależy od warunków faktycznych panujących w terenie. Jeżeli bowiem stan faktyczny obszaru objętego planem nie daje podstaw do zamieszczania w planie ustaleń, o których mowa w art. 15 ust. 2 u.p.z.p., brak w planie takich ustaleń nie świadczy o niezgodności tego planu z prawem.

Zdaniem Rady Miasta Kraśnik, brak wskazanych przez Wojewodę Lubelskiego uregulowań nie powoduje wątpliwości interpretacyjnych planu, gdyż w przypadku terenów o funkcjach mieszanych (a takich jest w Kraśniku najwięcej) zasady zagospodarowania tych terenów są takie same, jak dla każdej funkcji oddzielnie, zaś wspólne ustalenia w planie dotyczące tych terenów wynikają wyłącznie ze specyfiki łączenia funkcji.

Rada w odpowiedzi na skargę zawarła również dodatkowo wyjaśnienia dotyczące § 4 pkt 3 ppkt 4 i §17 pkt 2f ppkt 4 części tekstowej planu oraz symbolu Bu36MN w części graficznej, których Wojewoda Lubelski nie kwestionował.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie zważył, co następuje:

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 szczególnie 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 Miasta Kraśnik uchwaliła bowiem miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego miasta Kraśnik w części obejmującej: przepisy § 25, § 27, § 28, § 29, § 31, § 32, § 34 - § 43, § 45 - § 50 oraz tereny oznaczone symbolami: MW, MN, RM, MW/MN, MN/RM, MN/U/RM, MN/U, U/MN, U/MW, U/MM, U, U/KS, U/UT, UT/MN, UC, UR, US, U/US, P, U/P, P/U, P/MN, P/S znajdujące się na załącznikach graficznych Nr 1/1 – 1/9 uchwały – z naruszeniem art. 15 ust. 2 u.p.z.p. Przepis ten szczegółowo wymienia kwestie, jakie powinny obowiązkowo zostać uregulowane w planie miejscowym. Należą do nich m.in. 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 (...) (pkt 6). Z kolei § 4 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. Nr 164, poz.1587), zwanego dalej „rozporządzeniem”, wydanego na podstawie art. 16 ust. 2 u.p.z.p. precyzuje, że ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny zawierać w szczególności określenie (...) wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu, w tym udziału powierzchni biologicznie czynnej, a także (...) geometrii dachu.

W świetle powołanych przepisów uzasadnione jest stanowisko Wojewody Lubelskiego, że plan miejscowy dla terenów przeznaczonych pod zabudowę powinien określać zarówno minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, jak i geometrię dachu, a takich wskaźników brak jest we wskazanych w skardze przepisach uchwalonego przez Radę Miasta Kraśnik w dniu 4 sierpnia 2014r. miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Kraśnik.

Wprawdzie zgodzić się należy ze stanowiskiem Rady Miasta Kraśnik, że organ gminy może pominąć w planie niektóre elementy wskazane w art. 15 ust. 2 u.p.z.p., ale należy podkreślić, że tylko wówczas, gdy stan faktyczny obszaru objętego planem nie daje podstaw do ich zamieszczenia w planie. „Zasadą pozostaje obowiązek ujęcia w planie miejscowym wszystkich elementów wymienionych w tym przepisie, co oznacza, że w przypadku odstąpienia od określenia któregośkolwiek z nich (...) na organie planistycznym spoczywa obowiązek wykazania zbędności danej regulacji (...) (zob. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 9 lutego 2012r., IV SA/Po 1203/11).

Trafnie przy tym wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 6 września 2012r., II OSK 1343/12, że „przepis art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. należy interpretować w ten sposób, że jeżeli w planie przewiduje się teren przeznaczony do zabudowy, to obowiązkowo należy określić parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu (zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu)”. Dodać wypada, że w takiej sytuacji obowiązek taki istnieje niezależnie od tego czy teren ten jest już w pełni zagospodarowany i zabudowany, czy też pusty, a przeznaczony dopiero do zabudowy mieszkaniowej, inwestycyjnej czy innej. W sytuacji bowiem, gdy organ gminy przewiduje na danym terenie nową zabudowę, albo wymianę bądź rozbudowę zabudowy już istniejącej, nieustalenie jej wskaźników i parametrów będzie negatywnie wpływać na ład przestrzenny. Ponadto nieustalenie wskaźników i parametrów zabudowy może również naruszać prawo własności nieruchomości sąsiednich, gdyż to plan miejscowy powinien regulować dopuszczalny sposób zainwestowania (zob. Z. Niewiadomski, Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, C.H. Beck, Warszawa 2013, s. 161-162).

Wbrew powyższemu obowiązkowi Rada Miasta Kraśnik uchwalając miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego miasta Kraśnik w odniesieniu do części terenów (wskazanych w żądaniu skargi) pominęła określenie powierzchni czynnej biologicznie w stosunku do powierzchni działki oraz geometrię dachu, tj. parametry wymienione w art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p i § 4 pkt 2 rozporządzenia.

W przepisach §§ 27, 29, 31, 32, 34, zawierających ustalenia szczegółowe dla terenów oznaczonych w części graficznej planu symbolami odpowiednio MN, MW/MN, MN/RM, MN/U/RM, MN/U - nie wskazała wskaźnika minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej.

Z kolei w przepisach §§ 25, 28, 29, 32, 34-42, 45-50, zawierających ustalenia szczegółowe dla terenów oznaczonych w części graficznej symbolami odpowiednio: MW, RM, MW/MN, MN/U/RM, MN/U, U/MN, U/MW, U/MM, U, U/KS, U/UT, UT/MN, UC, US, U/US, P, U/P, P/U, P/MN, P/S - nie wskazała ustaleń dotyczących geometrii dachu. Wszystkie te tereny są terenami, na których planowana jest zabudowa: tereny MW to tereny zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej (§ 25), RM - tereny zabudowy mieszkaniowej zagrodowej (§ 28), MW/MN – tereny zabudowy mieszkaniowej mieszanej (§ 29), MN/U/RM – tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej z programem usługowym oraz istniejącą zabudową zagrodową (§ 32), MN/U- tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej z towarzyszącą funkcją usług (§ 34), U/MN- tereny usług i zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej (§ 35), U/MW- teren usług z dopuszczeniem zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej (§ 36), U/MM – teren usług z dopuszczeniem zabudowy mieszkaniowej mieszanej (§ 37), U - teren usług (§38), U/KS - tereny usług (§ 39), U/UT - tereny usług (§ 40), UT/MN – tereny usług z możliwością towarzyszenia zabudowy jednorodzinnej i pensjonatowej (§ 41), UC - tereny koncentracji funkcji usługowych (§ 42), US - tereny usług sportu (§ 45), U/US - tereny usług (§ 46), P- tereny przemysłu, rzemiosła, składów i baz (§ 47), U/P i P/U- tereny usług i obiektów przemysłu rzemiosła składów i baz (§ 48), P/MN - tereny obiektów przemysłu rzemiosła składów i baz z dopuszczeniem obiektów mieszkalnych (§ 49), P/S – tereny składów i baz (§ 50). Jak wskazano, we wszystkich tych terenach dopuszczalna jest zabudowa, jeśli nie mieszkaniowa, to inwestycyjna, co wynika wprost z tych przepisów.

Z tych samych przyczyn wadliwy jest również wskazany przez Wojewodę Lubelskiego § 43 zaskarżonej uchwały (dotyczący terenów usług kultu religijnego - UR), w którym nie określono zarówno minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, jak i ustaleń dotyczących geometrii dachu, a ponadto wskaźników powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki.

Wskazane braki w zaskarżonej uchwale czynią ją wadliwą w zaskarżonej części. Bez dokonania kwestionowanych uregulowań uchwała ta nie zapewnia dostatecznie ładu przestrzennego, do którego

kształtowania zobowiązane są organy gminy, a także – jak wyżej wskazano – nie zapewnia dostatecznej ochrony prawa własności nieruchomości objętych tym planem. Nie można więc uznać, że ustalenia te są zbędne - w konsekwencji uzasadnione jest żądanie stwierdzenia nieważności tej uchwały w zaskarżonej części.

Nie można bowiem zgodzić się ze stanowiskiem Rady Miasta Kraśnik, że skoro większość kwestionowanych przez Wojewodę Lubelskiego przepisów dotyczy terenów o funkcjach łączonych, to sposób zagospodarowania tych terenów należy interpretować na podstawie zarówno przepisów dotyczących każdej z tych funkcji, jak i przepisów dotyczących „wspólnie” tych terenów.

Plan miejscowy powinien być bowiem sformułowany w sposób jednoznaczny, nie pozostawiający wątpliwości interpretacyjnych (zob. wyrok NSA z dnia 6 maja 2010r., II OSK 424/10), a takie – wbrew stanowisku Rady Miasta Kraśnik – mogą powstawać w szczególności w przypadku określania sposobu zagospodarowania terenów o różnych funkcjach, które mogą być całkiem odmienne, a zatem ich „pogodzenie” na jednym obszarze wymaga dokładnej regulacji, dotyczy to m.in. takich wskaźników, jak geometria dachu czy minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, w szczególności w razie łączenia funkcji mieszkaniowej z usługową czy inwestycyjną. W takim wypadku pominięcie tych ustaleń mogłoby doprowadzić do faktycznego kształtowania zabudowy przez inwestorów, co jest niedopuszczalne, gdyż – jak wyżej wskazano – tylko właściwe organy gminy uprawnione są do kształtowania ładu przestrzennego w planie miejscowym, który zapewnia zgodne z prawem wykonywanie prawa własności nieruchomości objętych tym planem.

Podkreślić przy tym należy, że objęcie planem miejscowym wszystkich wskaźników i parametrów, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. oraz w rozporządzeniu (co do konieczności uwzględniania w planie standardów określonych w rozporządzeniu zob. wyroki NSA z dnia 6 maja 2010r., II OSK 424/10, z dnia 6 października 2011r., II OSK 1335/11) - nie wyklucza zachowania elastyczności planu. Organ gminy dysponuje bowiem swobodą w tym zakresie, może nawet przyjąć parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu inne, niż wymienione w art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p., jeśli pozostają w zgodzie z celami tej ustawy oraz istotą planowania przestrzennego (zob. wyrok NSA z dnia 18 kwietnia 2012r., II OSK 162/12).

Z powyższych względów Sąd uwzględnił żądanie skargi i na podstawie art. 147 § 1 P.p.s.a. stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w zakresie wskazanym przez Wojewodę Lubelskiego.

Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.