



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 15 kwietnia 2020 r.

Poz. 2333

Sygn. akt II SA/Lu 1061/16



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 12 września 2017 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w składzie następującym:

| | |
|----------------|--|
| Przewodniczący | Sędzia WSA Joanna Cylc-Malec |
| Sędziowie | Sędzia WSA Marta Laskowska-Pietrzak (sprawozdawca) |
| | Sędzia WSA Bogusław Wiśniewski |
| Protokolant | Sekretarz sądowy Agata Jakimiuk |

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 12 września 2017 r.

sprawy ze skargi Wojewody Lubelskiego

na uchwałę Rady Gminy Jabłonna

z dnia 12 grudnia 2008 r., nr XIX/136/2008

w przedmiocie zmian w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części obejmującej § 15 oraz część załącznika graficznego Czerniejów, Kolonia Czerniejów, Skrzynice II – obszar 6 obejmującego teren oznaczony symbolem U/KS.

Wyrokiem z dnia 22 listopada 2019 r. Sygn. akt II OSK 29/18 Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargę kasacyjną.

Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.

Sygn. akt II SA/Lu 1061/16

Uzasadnienie

Wojewoda Lubelski w piśmie z dnia 20 września 2016 r. złożył 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 2016 r., poz. 446, ze zm.) skargę na uchwałę Nr XIX/136/2008 Rady Gminy Jabłonna z dnia 12 grudnia 2008 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Jabłonna, w części obejmującej § 15 uchwały oraz teren oznaczony symbolem U/KS znajdujący się na załączniku graficznym Czerniejów, Kolonia Czerniejów, Skrzynice II - obszar 6 wnosząc o stwierdzenie jej nieważności w zaskarżonej części.

W uzasadnieniu skargi Wojewoda Lubelski wskazał, że zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2003 r., Nr 80, poz. 717 - u.p.z.p.) w brzmieniu obowiązującym w dacie podejmowania zaskarżonej uchwały, plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu jego zgodności z ustaleniami studium, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu oraz sposobie realizacji zapisanych w planie, inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy, oraz zasadach ich finansowania, zgodnie z przepisami o finansach publicznych. Przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w zupełny, precyzyjny i szczegółowy sposób normują problematykę planowania przestrzennego gminie, zwłaszcza zaś postępowania planistycznego, w tym poszczególne etapy procedury planistycznej, jak również organy właściwe do jej realizacji oraz ich kompetencje (art. 15 i 17 ustawy). Zgodnie zaś z art. 28 ust. 1 ustawy, istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części.

Zdaniem organu nadzoru uchwała Rady Gminy Jabłonna - we wskazanym zakresie - podjęta została z istotnym naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego. Przyznane gminie uprawnienie do samodzielnego kształtowania polityki przestrzennej (art. 3 ust. 1 u.p.z.p.) nie ma charakteru arbitralnego, a przepisy prawa powszechnie obowiązującego nie zezwalają na dowolność ustaleń zawartych w miejscowym planie zagospodarowania. Ustawodawca szczegółowo uregulował bowiem tryb prowadzenia prac najpierw nad studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, a następnie miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Doprecyzował również zakres tematyczny ustaleń, które obowiązkowo powinny się znaleźć w uchwale zawierającej plan miejscowy.

Organ nadzoru wyjaśnił, że stosownie do treści art. 15 ust. 2 u.p.z.p. w brzmieniu obowiązującym w dacie podejmowania uchwały, w planie miejscowym określa się obowiązkowo: przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania (pkt 1), zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego (pkt 2), zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego (pkt 3), zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej (pkt 4), wymagania wynikające z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych (pkt 5), parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym linie zabudowy, gabaryty obiektów i wskaźniki intensywności zabudowy (pkt 6), granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie odrębnych przepisów, w tym terenów górniczych, a także narażonych na niebezpieczeństwo powodzi oraz zagrożonych osuwaniem się mas ziemnych (pkt 7), szczególne zasady warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym (pkt 8), szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, tym zakaz zabudowy (pkt 9), zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej (pkt 10), sposób i termin tymczasowego gospodarowania, urządzania i użytkowania terenów (pkt 11), stawki procentowe, na podstawie których ustala się opłatę, o której mowa w art. 36 ust.

4 (pkt 12). Przepis art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy znajduje uszczegółowienie w § 4 pkt 6 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), na mocy którego ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny zawierać w szczególności określenie linii zabudowy, wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu, w tym udziału powierzchni biologicznie czynnej, a także gabarytów i wysokości projektowanej zabudowy oraz geometrii dachu.

Wojewoda Lubelski wskazał, że w § 15 uchwały Rady Gminy postanowiła, iż wyznacza się „teren U/KS” z podstawowym przeznaczeniem gruntów pod usługi nie kolidujące z terenem cmentarza lub obsługę komunikacyjną. Dotyczy to terenu oznaczonego na rysunku planu: Kolonia Czerniejów, Skrzynice, obszar 6:12. Z § 5 uchwały wynika, iż symbol U/KS oznacza teren usług, parkingów i garaży.

Zdaniem organu nadzoru ustalenia zawarte w § 15 uchwały naruszają podstawowe zasady sporządzania planu miejscowego określone w art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. oraz w § 4 pkt 6 ww. rozporządzenia. Skoro obowiązkiem organu planistycznego jest określenie parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy określonych w tych przepisach ustawy, a na terenie U/KS przewidziano usługi, parkingi i garaże, to należało wskaźniki te określić. Podkreślił jednocześnie, że nawet w przypadku, kiedy Rada Gminy odstępuje od określenia tych wskaźników w planie - w celu pozostawienia swobody w ich kształtowaniu, na organie planistycznym spoczywa obowiązek zaznaczenia tego faktu w ustaleniach szczegółowych dla tego terenu. Czym innym jest bowiem pominięcie (przemilczenie, brak odniesienia się), a czym innym jest

wyartykułowane w tekście uchwały odstąpienia od ustalenia określonego wskaźnika dla precyzyjnie określonego terenu.

W ocenie Wojewody Lubelskiego ustalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Jabłonna mogą wywołać znaczne wątpliwości interpretacyjne przy wydawaniu decyzji i innych aktów, opartych o brzmienie planu, w tym decyzji o pozwoleniu na budowę. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie może podlegać indywidualnej interpretacji organów planistycznych, chociażby z tego powodu, iż przepisy ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2016, poz. 290, ze zm.), regulujące proces inwestycyjny nie przewidują „wyjaśnień”, „zaświadczeń” czy „stanowisk” organów planistycznych, interpretujących zapisy i ustalenia planu miejscowego, jako dowodu w postępowaniu w sprawie uzyskania pozwolenia na budowę. Trudności w odczytaniu przeznaczenia danego terenu i sposobu jego zagospodarowania (w tym możliwości zabudowy) w akcie planistycznym powodują, iż potencjalny inwestor nie będzie w stanie określić zagospodarowania danego terenu, co prowadzi w rezultacie do konfliktów przestrzennych związanych z możliwością zagospodarowania tego terenu. Istotne jest przy tym to, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako akt prawa miejscowego, stanowiący o ograniczeniach w sposobie wykonywania prawa własności, winien stanowić o tym w sposób „czytelny i budzący jak najmniej wątpliwości interpretacyjnych”. Pominięcie ustaleń wynikających z art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. mogłoby doprowadzić do faktycznego kształtowania zabudowy przez inwestorów, co jest niedopuszczalne, gdyż 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.

Wojewoda Lubelski wskazał, że decyzją z dnia 12 sierpnia 2015 r. Starosta Lubelski zatwierdził projekt budowlany i udzielił pozwolenia na budowę budynku spopielnarni zwłok na nieruchomości gruntowej stanowiącej działki o nr ew. 783, 784 i 785 znajdującej się na kwestionowanym terenie U/KS, pomimo braku w treści uchwały parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy określonych w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz w § 4 pkt 6 ww. rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r.

Ponadto - zdaniem organu nadzoru - dokonane w uchwale Nr XIX/136/2008 ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Jabłonna dla terenu oznaczonego symbolem U/KS, znajdującego się na załączniku graficznym Czerniejów, Kolonia Czerniejów, Skrzynice II - obszar 6 są niezgodne z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Jabłonna przyjętego uchwałą Nr XXII/136/2005 z dnia 29 czerwca 2005 r. Uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (zmiany planu) następuje po stwierdzeniu jego zgodności z ustaleniami studium, przy czym owa zgodność planu ze studium nie może być rozumiana ogólnie i nie może oznaczać wyłącznie spójności rozwiązań ze studium. Studium służy gminie do określania kierunków jej polityki przestrzennej (art. 9 ust. 1 u.p.z.p.). Rada gminy uchwalając określonej treści studium sama decyduje o zakresie szczegółowości związania, o jakim mowa w art. 9 ust. 4 u.p.z.p.

W celu zbadania zgodności planu miejscowego (zmiany planu) ze studium konieczne jest nie tylko porównanie tekstu planu z tekstem studium, ale i odniesienie się do części graficznej (rysunku) planu i studium.

Ustalenia planistyczne dla terenu „U/KS” (teren usług, parkingów i garaży) zawarte zostały w § 15 uchwały Nr XIX/136/2008. Zgodnie z tymi ustaleniami, teren ten przeznaczony został pod usługi nie kolidujące z terenem cmentarza lub obsługę komunikacyjną. Tymczasem zgodnie z ustaleniami wynikającymi z rysunku Kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Jabłonna, stanowiącego załącznik do studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Jabłonna, część wschodnia terenu oznaczonego symbolem U/KS położona jest na terenie zabudowy mieszkaniowej i zagrodowej. Wątpliwości interpretacyjne budzi również część zachodnia terenu oznaczona na rysunku Kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Jabłonna jednolitym kolorem czerwonym. Takie oznaczenie nie zostało bowiem opisane w legendzie zamieszczonej na rysunku Kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Jabłonna, nie można zatem zidentyfikować funkcji dla tego terenu.

W planie miejscowym można przeznaczyć określone obszary pod określone funkcje, jeżeli wcześniej w studium gmina wskaże te obszary jako przewidziane pod takie funkcje. Ustalenia planu miejscowego stanowią konsekwencję zapisów studium (por. wyroki NSA z dnia 9 kwietnia 2008 r. sygn. akt II OSK 34/08 i z dnia 30 października 2008 r., sygn. akt II OSK 1294/07).

Rada Gminy w zakresie posiadanej samodzielności winna przestrzegać określonych w ustawie zasad planowania. Uchwałą w sprawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy ten organ właśnie dokonuje swoistego samoograniczenia w zakresie uchwalanych na jego podstawie miejscowych planów. To samoograniczenie może oczywiście także za sprawą rady gminy ulegać stosownym zmianom poprzez nowelizacje treści studium, umożliwiające realizację przedsięwzięć nieprzewidzianych w dotychczasowym jego brzmieniu.

Odpowiedzi na skargę Rada Gminy Jabłonna wniosła o oddalenie skargi, wskazując, że w przypadku naruszenia zasad sporządzania planu ustawodawca wymaga, aby naruszenie miało charakter istotny, co oznacza, że nie każde naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego skutkować będzie stwierdzeniem nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części. W ocenie Rady Gminy Jabłonna, brak jest podstaw by twierdzić, iż w sprawie mamy do czynienia istotnym naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego w zakwestionowanym przez Wojewodę zakresie, skutkującym stwierdzeniem nieważności uchwały.

Odnosząc się do wniosku Wojewody Rada Gminy zauważyła, że uprawnienie sądów administracyjnych do kontroli planów miejscowych musi być wykonywane rozważnie, aby nie pozbawić gminy jej uprawnień i wręcz uniemożliwić realizacji ustawą nakazanych obowiązków. Natomiast stwierdzenie nieważności zaskarżonych uregulowań z powodu wad, które nie mają charakteru istotnego nie znajduje uzasadnienia w obowiązujących przepisach prawa w tym zakresie.

Dla zachowania stanu praworządności wystarczająca jest zmiana przez radę gminy stwierdzonych uchybień bez konieczności stwierdzenia nieważności zaskarżonych uregulowań, mając na uwadze skutki jakie pociąga za sobą stwierdzenie nieważności uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania. Zwłaszcza, co niezwykle istotne w niniejszej sprawie, Wojewoda zaskarżył uchwałę po 8 latach jej funkcjonowania w obrocie, po opublikowaniu jej w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego.

Zdaniem Rady Gminy plan miejscowy musi zawierać poszczególne ustalenia, o których mowa w art. 15 ust. 2, tylko wówczas, gdy okoliczności faktyczne dotyczące obszaru objętego planem, wynikające zwłaszcza z istniejącego lub planowanego przeznaczenia i sposobu zagospodarowania terenu, uzasadniają dokonanie takich ustaleń. Zasadą pozostaje obowiązek ujęcia w planie miejscowym wszystkich elementów wymienionych w powołanym przepisie, co oznacza, że w przypadku odstąpienia od określenia któregokolwiek z nich w konkretnym planie lub jego fragmencie organ planistyczny powinien wykazać zbędność danej regulacji, w szczególności przez utrwalenie przyczyn takiego pominięcia w uzasadnieniu uchwały, ewentualnie w materiałach planistycznych. Powołując się na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 9 lutego 2012 r., IV SA/Po 1203/11 Rada Gminy stwierdziła, że jeśli organ planistyczny nie wskazał wyraźnie w uzasadnieniu uchwały lub materiałach planistycznych, że ustalenie określonych elementów dla danego terenu jest zbędne, to nie przesądza to samo w sobie o uznaniu sprzeczności z prawem danej uchwały, jeżeli pominięcie tych elementów było obiektywnie uzasadnione.

W niniejszej sprawie, istotnie w § 15 uchwały Rada Gminy postanowiła, że wyznacza się „teren U/KS” z podstawowym przeznaczeniem gruntów pod usługi nie kolidujące z terenem cmentarza lub obsługę komunikacyjną. Dotyczy to następującego terenu, oznaczonego na rysunku planu: - Kolonia Czerniejów, Skrzynice, obszar nr 6:12. W § 15 określono więc jedynie warunek mówiący o tym, że usługi zrealizowane na terenie U/KS nie mogą kolidować z sąsiednią funkcją cmentarza oraz, że teren alternatywnie może być wykorzystany dla realizacji samego parkingu (który w wersji zmniejszonej towarzyszyłby programowi usługowemu). Jednakże zwróciła uwagę, że w § 14 uchwały określone zostały parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy usługowej - U, które to parametry i wskaźniki należy stosować wprost do terenów U/KS. Niewątpliwie dokonując interpretacji całości uchwały, bezsprzecznie należy dojść do takich wniosków. Dlatego też, wbrew twierdzeniom Wojewody Lubelskiego powyższe ustalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Jabłonna nie mogą wywołać znacznych wątpliwości interpretacyjnych przy wydawaniu decyzji i innych aktów, opartych o brzmienie planu, w tym decyzji o pozwoleniu na budowę.

Zwróciła jednocześnie uwagę, że decyzją z dnia 12 sierpnia 2015 r. Starosta Lubelski zatwierdził projekt budowlany i udzielił pozwolenia na budowę budynku spopielnarni zwłok na nieruchomości gruntowej stanowiącej działki o nr ew. 783, 784, 785 znajdującej się na kwestionowanym terenie U/KS, zgodnie z parametrami i wskaźnikami kształtowania zabudowy określonymi w § 14 uchwały dla terenów usługowych (U). Dlatego też nie zgodziła się z Wojewodą, że pominięcie w § 15 uchwały ustaleń wynikających z art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. mogłoby doprowadzić do faktycznego kształtowania zabudowy

przez inwestorów, gdyż w przedmiotowej uchwale istotnie nie pominięto tychże wskaźników, wynikają one z treści § 14 uchwały, do których w ocenie Rady Gminy zastosował się Starosta Lubelski zatwierdzając projekt budowlany i udzielił pozwolenia na budowę budynku spopielnarni zwłok na nieruchomości gruntowej stanowiącej działki o nr ew. 783, 784, 785 znajdującej się na kwestionowanym terenie U/KS. W związku z tym, wbrew twierdzeniom Wojewody w omawianym przypadku nie może być mowy o faktycznym kształtowaniu zabudowy przez inwestora, gdyż jest zgodny ze wskaźnikami i parametrami określonymi dla terenów usługowych i U/KS.

Odnosząc się natomiast do drugiego z zarzutów odnośnie niezgodności planu miejscowego ze studium, Rada Gminy wskazała, że uchwała nie narusza ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Jabłonna. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie wymaga aby plan był zgodny ze studium, ale aby „nie naruszał on ustaleń studium”. Nie naruszanie studium oznacza, że plan stanowi rozwinięcie zasad zagospodarowania ustalonych w studium. W konkretnym przypadku terenów usług przy cmentarzu w Czerniejowie z ustaleń studium wynika, że obiekt cmentarza położony jest przy drodze krajowej, otoczony z pozostałych stron terenami zainwestowanymi o przeważającej funkcji mieszkaniowej, a od strony północnej o funkcji usługowej. Wyznaczenie strefy ochrony sanitarnej cmentarza oznacza jednak, że na działkach sąsiadujących z cmentarzem w odległości do 50 m nie może być realizowana zabudowa mieszkaniowa. W planie zaprojektowano przy cmentarzu od strony północnej tereny usług i parkingów, co stanowi rozwinięcie zasady zagospodarowania terenu ustalonej w studium. W tekście studium w punkcie 5.2.1.1. znajduje się zapis warunkujący realizację zabudowy mieszkaniowej „w strefach uciążliwości obiektów i urządzeń” od możliwości zmniejszenia tych oddziaływań. W przypadku cmentarza nie jest to możliwe, wobec czego jedyną formą zagospodarowania terenu w strefie ochrony sanitarnej pozostają parkingi i usługi - co zostało w planie zrealizowane przy pozostawieniu na razie terenów od strony południowej i wschodniej w użytkowaniu rolniczym.

Ponadto wbrew twierdzeniom Wojewody Lubelskiego, brak jest podstaw by twierdzić, iż wątpliwości interpretacyjne budzi część zachodnia terenu oznaczona na rysunku Kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Jabłonna jednolitym kolorem czerwonym. Bowiem wbrew stanowisku organu takie oznaczenie zostało opisane w legendzie zamieszczonej na rysunku Kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Jabłonna. Tym samym całkowicie nieuzasadnione jest twierdzenie, że nie można zidentyfikować funkcji tego terenu. Dokonując analizy powyższych rysunków Kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Jabłonna, bezsprzecznie należy dojść do wniosku, że oznaczenie części zachodniej terenu jednolitym kolorem czerwonym zostało opisane w legendzie zamieszczonej na rysunku Kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Jabłonna.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Lublinie zważył, co następuje:

Wykonywana przez sądy administracyjne kontrola administracji publicznej obejmuje orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej oraz na akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej (art. 3 § 1 w związku z § 2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi Dz. U. z 2016 r., poz. 71 ze zm., dalej p.p.s.a.).

W myśl art. 147 § 1 p.p.s.a., Sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, 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.

Kontroli Sądu podlegała uchwała Nr XIX/136/2008 Rady Gminy Jabłonna z dnia 12 grudnia 2008 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Jabłonna. Oceniając powyższą uchwałę pod względem legalności Sąd uznał, że podjęta ona została z uchybieniem art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. Należy przy tym mieć na uwadze, że przepis ten został znowelizowany ustawą z dnia 25 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 130, poz. 871), która weszła w życie w dniu 21 października 2010 r. (art. 5 powołanej ustawy). Jednakże z art. 4 ust. 2 tej ustawy wynika, że przepisy dotychczasowe stosuje się m.in. do planów miejscowych, w stosunku do których podjęto uchwałę o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany planu, a postępowanie nie zostało zakończone do dnia wejścia w życie ustawy. Na podstawie tego przepisu należy przyjąć, że

w rozpoznawanej sprawie obowiązującym brzmieniem art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym było brzmienie sprzed wskazanej nowelizacji. Zaskarżony plan został uchwalony przed wejściem w życie nowelizacji.

Zgodnie z poprzednim brzmieniem art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. w planie miejscowym należało określić obowiązkowo parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym linie zabudowy, gabaryty obiektów i wskaźniki intensywności zabudowy.

Wojewoda Lubelski wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w zakresie § 15, który brzmi - „wyznacza się teren U/KS z podstawowym przeznaczeniem gruntów pod usługi nie kolidujące z terenem cmentarza lub obsługę komunikacyjną. Dotyczy to następującego terenu, oznaczonego na rysunku planu: Kolonia Czerniejów, Skrzyńce, obszar nr 6:12”.

Oceniając prawidłowość ustaleń zawartych w § 15 w kontekście podstawowych zasad sporządzania planu miejscowego należy dokonać analizy powyższego przepisu w powiązaniu z pozostałymi zapisami zaskarżonego planu. Przede wszystkim w § 5 określono oznaczenia graficzne użyte w rysunku zmian planu określone symbolem U/KS (teren usług, parkingów i garaży), ponadto plan przewiduje również tereny oznaczone symbolem U (teren zabudowy komercyjnej) oraz KS (tereny parkingów i garaży),

Należy przede wszystkim uznać, że treść przepisu art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. oraz § 4 pkt 9 rozporządzenia nie pozostawia wątpliwości co do tego, że postanowienia planistyczne w zakresie parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym linie zabudowy, gabaryty obiektów i wskaźniki intensywności zabudowy muszą przybierać formę konkretną, ustalając bezpośrednio na przyjętym do opracowania terenie konkretne parametry. Nie sposób zatem przyjąć, by możliwym było zamieszczenie w planie miejscowym jedynie informacji dotyczącej symbolu jakim oznaczono dany teren. Brak jednoznacznego określenia jakie parametry obowiązują na danym terenie czy też brak odesłania do innych zapisów planu ze wskazaniem, które zapisy planu z terenu oznaczonego innym symbolem stosować sprawia, że owe kwestie pozostawione zostają inwestorom, a więc podmiotom nieuprawnionym do kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej na terenie gminy (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 października 2015 r. sygn. akt II OSK 1042/15). Zatem zamieszczenie w m.p.z.p. regulacji o charakterze informacyjnym, a więc nieprecyzyjnych co do możliwego sposobu zagospodarowania objętych nimi nieruchomości, stanowi naruszenie zasad sporządzania planu, skutkujące nieważnością uchwały w części zawierającą taką regulację (zob. wyrok NSA z dnia 2 grudnia 2010r. sygn. akt II OSK 2096/10). Zdaniem Sądu za takie naruszenie zasad sporządzania planu należy właśnie uznać posłużenie się w treści uchwały symbolem U/KS jako określenia przeznaczenia gruntów pod usługi nie kolidujące z terenem cmentarza lub obsługę komunikacyjną i nie określenie parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu. Jak słusznie wskazał bowiem Wojewoda przyjęte w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego sformułowanie „teren usług, parkingów i garaży” nie pozwala na jednoznaczny odczyt dokonanych ustaleń w odniesieniu do możliwości stwierdzenia przeznaczenia terenu oznaczonego symbolem U/KS.

Nie można bowiem zgodzić się ze stanowiskiem Rady Gminy Jabłonna, że w § 14 uchwały określone zostały parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy usługowej - U, które to parametry i wskaźniki należy stosować wprost do terenów U/KS. Jednakże zdaniem Sądu skoro § 15 planu dotyczy terenów o funkcjach łączonych, to sposobu zagospodarowania tych terenów nie należy interpretować na podstawie przepisów dotyczących każdej z tych funkcji, jeżeli nie wynika to wprost z zapisów planu. § 15 planu nie zawiera odesłania, aby parametry wskazane w § 14 (U) planu wprost stosować do § 15 (U/KS). Na problematykę odesłania - w powyższym kontekście - należy spojrzeć poprzez pryzmat innych zapisów planu, np. w § 13 planu określono „tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej MN”, określając szczegółowo w ust. 2 wszystkie parametry dla tego terenu, jednocześnie w § 16 planu określono „tereny zabudowy letniskowej i mieszkaniowej jednorodzinnej - ML/MN, wskazując, że są to funkcje równorzędne, szczegółowo określając wszystkie parametry, nie pozostając żadnych wątpliwości, co do kształtowania terenu oznaczonego symbolem ML/MN, to jak ma to miejsce w przypadku terenu określonego symbolem U/KS. Argumentacji Rady Gminy Jabłonna nie można uznać również za zasadną i z tego względu, że plan w części tekstowej w ogóle nie zawiera żadnego §, który określałby parametry dotyczące terenu oznaczonego symbolem KS (oprócz wyjaśnienia treści symbolu w § 5 planu) - teren parkingów i garaży. Przenosząc powyższe na praktyczne zastosowanie planu i odnosząc się do argumentacji Rady Gminy - jakie parametry przyjąć przy wydawaniu pozwolenia na budowę garażu, czy dopuszczalne byłoby np. uzyskanie

pozwolenia na budowę wielokondygnacyjnego parkingu? Oczywiście łączenie funkcji jest jak najbardziej naturalnym zjawiskiem i nie przesądza o tym stosowany symbol, ale ustalenia zawarte w treści uchwały.

Plan miejscowy powinien być bowiem sformułowany w sposób jednoznaczny, nie pozostawiający wątpliwości interpretacyjnych, a takie - wbrew stanowisku Rady Gminy - 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. 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.

Odnosząc się natomiast do drugiego zarzutu wyrażonego w skardze, że dokonane w uchwale Nr XIX/136/2008 ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Jabłonna dla terenu oznaczonego symbolem U/KS, znajdującego się na załączniku graficznym Czerniejów, Kolonia Czerniejów, Skrzynice II - obszar 6 są niezgodne z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Jabłonna przyjętego uchwałą Nr XXII/136/2005 z dnia 29 czerwca 2005 r. to wskazać należy, że zarzut ten jest zasadny w zakresie w jakim wskazuje, że wyznaczony w planie teren „U/KS” nie „pokrywa się w całości” z takim terenem wyznaczonym w studium. Rację należy przyznać Wojewodzie Lubelskiemu, że wschodnia połowa terenu przeznaczona obecnie na teren „U/KS” w studium znajduje się na terenie zabudowy mieszkaniowej i zagrodowej.

W orzecznictwie sądowym wielokrotnie podkreślano, że inne przeznaczenie konkretnego terenu w planie miejscowym niż przeznaczenie przyjęte w studium kwalifikowane jest jako naruszenie zasad sporządzania planu, tj. art. 9 ust. 4 u.p.z.p., zwłaszcza gdy przeznaczenie terenu w planie jest całkowicie odmienne od ustalonego w studium. Stopień związania miejscowego planu ustaleniami studium jest uzależniony od szczegółowości zapisów tego ostatniego aktu. W rozpoznawanej sprawie silny stopień szczegółowości zapisów studium i inne przeznaczenie terenów (w studium zabudowa mieszkaniowa i zagrodowa, a w planie usługi, parkingi i garaże) powodują, że zaskarżony plan narusza ustalenia studium.

Mając na względzie przedstawione powyżej okoliczności Wojewódzki Sąd Administracyjny stosownie do przepisu art. 147 § 1 p.p.s.a. orzekł jak w sentencji.

Na oryginalne właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.