



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 21 lutego 2023 r.

Poz. 1267

Sygn. akt II SA/Lu 370/22



### WYROK

#### W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 4 października 2022 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie

w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Jerzy Parchomiuk
Sędziowie	Sędzia WSA Grzegorz Grymuza (sprawozdawca)
	Sędzia WSA Bogusław Wiśniewski
Protokolant	Referent Justyna Kłosowska-Pietryko

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 27 września 2022 r.

sprawy ze skargi A. K., S. S., M. M., L. S., J. S. i A. B.

na uchwałę Nr XVII/143/2004 Rady Miasta Świdnik z dnia 28 czerwca 2004 r.

w przedmiocie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

**I.** odrzuca skargę J. S.;

**II.** stwierdza nieważność uchwały Nr XVII/143/2004 Rady Miasta Świdnik z dnia 28 czerwca 2004 r. w sprawie uchwalenia Zmian Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego Zespołu Osiedli „Brzeziny-Kalina” w Świdniku w części dotyczącej działek oznaczonych w ewidencji gruntów numerami: 221/3, 221/4, 221/5, 223/7, 224/9, 224/10, 225/7 i 227/16, Obręb Kolonia Krępiec w Świdniku;

**III.** zasądza od Burmistrza Miasta Świdnik na rzecz A. K., S. S., M. M., L. S. i A. B. kwoty po 399,40 zł (trzysta dziewięćdziesiąt dziewięć złotych i czterdzieści groszy) tytułem zwrotu kosztów postępowania.

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

Sygn. akt II SA/Lu 370/22

#### Uzasadnienie

W dniu 19 maja 2022 r. do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie wpłynęła skarga A. K., S. S., M. M., L. S., J. S. i A. B. (dalej także jako "skarżący") na uchwałę Rady Miasta Świdnik Nr XVII/143/2004 z dnia 28 czerwca 2004 r. w sprawie uchwalenia zmian miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zespołu osiedli „Brzeziny-Kalina” w Świdniku w części dotyczącej terenów o przeznaczeniu określonym jako: tereny zabudowy mieszkaniowej mieszanej - MM i tereny zabudowy mieszkaniowej

jednorodzinnej - MN, położonych pomiędzy ulicami Klonową, Popiełuszki i Św. Brata Alberta, tj. w części obejmującej nieruchomości należące do skarżących oraz reprezentowanych przez niego mieszkańców gminy i bezpośrednio z nimi graniczące.

W skardze uchwale zarzucono naruszenie przepisów:

1. art. 94 Konstytucji RP w zw. z art. 40 ust. 1 Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591) oraz art. 15 ust. 2 pkt 6 Ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717) w zw. z § 4 pkt 6 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587) poprzez pominięcie przez Radę Miasta Świdnik w zaskarżonej uchwale NR XVII/143/2004 z dnia 28 czerwca 2004 r. w sprawie uchwalenia zmian miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zespołu osiedli „Brzeziny-Kalina” w Świdniku, obligatoryjnych elementów planu miejscowego - których obowiązek uregulowania przekazany został temu organowi na mocy delegacji ustawowej, a to pominięcie w zapisach MPZP dotyczących terenów o przeznaczeniu określonym jako tereny zabudowy mieszkaniowej mieszanej - MM (§ 27 MPZP) i tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej - MN (§ 28 MPZP) elementów w postaci:

A. dla terenów zabudowy mieszkaniowej mieszanej MM: parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu tj.

- gabarytów budynków mieszkalnych - brak jednoznacznego ustalenia wysokości projektowanej zabudowy, przy czym za niespełniające wymagań przywołanych przepisów uznać należy wskazanie tego parametru wyłącznie jako liczby kondygnacji, bowiem pojęcie "kondygnacja" ma charakter otwarty i określa jedynie minimalną wysokość pomieszczeń przeznaczonych na pobyt ludzi, a tym samym nie wskazuje górnej jej wysokości;
- gabarytów budynków usługowych wolnostojących (dopuszczalnych na terenach MM - § 27 ust. 1 lit. f MPZP) - nieokreślenie gabarytów, w tym wysokości projektowanej zabudowy oraz maksymalną wysokość kondygnacji mieszkalnych, pozostawiając inwestorowi dowolność co do wysokości kondygnacji w postaci poddasza użytkowego,
- brak określenia gabarytów budynków usługowych wolnostojących (dopuszczalnych na terenach MN - § 28 ust. 2 lit a tiret 2), w tym dopuszczalnej powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki przy uzupełnieniu funkcji mieszkaniowej takimi budynkami, wysokości zabudowy oraz geometrii dachu budynków usługowych;
- udziału powierzchni biologicznie czynnej.

2. art. 2, art. 7 i art. 94 Konstytucji RP w zw. art. 6 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 oraz art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. oraz § 6 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. 690), w zakresie w jakim z naruszonych przepisów wynikają normy prawne wyższego rzędu w stosunku do zapisów MPZP, poprzez przyjęcie w zaskarżonej uchwale regulacji niezgodnych z normami prawnymi wyższego rzędu, tj. niedopuszczalną modyfikację zasady pomiaru wysokości budynków wyrażonej § 6 Warunków technicznych budynków (która odnosi ten pomiar do górnej płaszczyzny stropu bądź najwyżej położonej krawędzi stropodachu nad najwyższą kondygnacją użytkową), polegającą na odniesieniu pomiaru w § 28 ust. 1 lit. d MPZP dla budynków jednorodzinnych z poddaszem użytkowym i z dachem o spadku < 30° jedynie do poziomu gzymsu, a zatem bez uwzględnienia wysokości poddasza użytkowego;

Wskazując na powyższe naruszenia w skardze wniesiono o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały Rady Miasta Świdnik NR XVH/143/2004 z dnia 28 czerwca 2004 r. w sprawie uchwalenia zmian miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zespołu osiedli „Brzeziny-Kalina” w Świdniku w częściach dotyczących terenów o przeznaczeniu określonym jako: tereny zabudowy mieszkaniowej mieszanej - MM

i tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej - MN oraz o zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych, w tym kosztów zastępstwa świadczonego przez adwokata.

Interes prawny do wniesienia skargi wywiedziono z przysługującego skarżącym prawa własności nieruchomości objętych postanowieniami zaskarżonego planu miejscowego wyjaśniając, że A. K. jest właścicielem działki oznaczonej nr ewid. 221/3, zabudowanej budynkiem mieszkalnym jednorodzinny, zlokalizowanej według rysunku planu na terenie oznaczonym symbolem „MN”, S. S. jest współwłaścicielem działki oznaczonej nr ewid. 221/4, zabudowanej budynkiem mieszkalnym jednorodzinny, zlokalizowanej według rysunku planu na terenie oznaczonym symbolem „MN”, M. M. jest współwłaścicielem działki oznaczonej nr ewid. 221/5, zabudowanej budynkiem mieszkalnym jednorodzinny, zlokalizowanej według rysunku planu na terenie oznaczonym symbolem „MN”, L. S. jest właścicielem działki oznaczonej nr ewid. 224/9, niezabudowanej, zlokalizowanej według rysunku planu na terenie oznaczonym symbolem „MM”, J. S. jest współwłaścicielem działki oznaczonej nr ewid. 224/10, niezabudowanej, zlokalizowanej według rysunku planu na terenie oznaczonym symbolem „MM”, a

A. B. jest właścicielem działki oznaczonej nr ewid. 223/7, niezabudowanej, zlokalizowanej według rysunku planu na terenie oznaczonym symbolem „MM”.

W odpowiedzi na skargę reprezentujący Radę Miasta Świdnik – Burmistrz Miasta Świdnik wniósł o oddalenie skargi w całości.

Organ wyjaśnił, że zaskarżona uchwała Rady Miasta Świdnik Nr XVII/143/2004 z dnia 28 czerwca 2004 r. w sprawie uchwalenia zmian miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zespołu osiedli „Brzeziny-Kalina” w Świdniku nie narusza przepisów prawa i przy jego sporządzaniu uwzględniono wymagania wynikające z ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Uchwała wraz z dokumentacją planistyczną przekazana została Wojewodzie w celu dokonania oceny zgodności z prawem, podlegała więc kontroli legalności. Fakt zgodności uchwały z przepisami prawa potwierdzony został przez stanowisko Wojewody Lubelskiego, który ogłosił uchwałę w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego dnia 17 sierpnia 2004 r. Nr 144 poz. 2054. Podkreślić należy, że plan był z powodzeniem realizowany i nie powodował konfliktów przez lata swojego obowiązywania, co zapewniały ustalenia planu, dające możliwość realizowania zabudowy w oparciu o określone w nim parametry, normy i przepisy prawa budowlanego. Setki inwestycji, w tym inwestycje części Skarżących, powstały w oparciu o zaskarżony plan. Na większości obszaru plan został zmieniony uchwałą Rady Miasta Świdnik Nr LVIII/557/20118 z dnia 20 sierpnia 2011 r. Uchwała intencyjna Rady Miasta Świdnik Nr VI/65/2015 z dnia 23 kwietnia 2015 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Świdnik rejon Brzeziny Kalina, obejmowała cały obszar planu zatwierdzonego uchwałą Rady Miasta Świdnik Nr XVII/143/2004 z dnia 28 czerwca 2004 r., jednak wobec ponad 100 uwag złożonych do projektu planu, licznych protestów mieszkańców i właścicieli gruntów położonych pomiędzy ulicami Klonową, ks. Jerzego Popiełuszki i Św. Brata Alberta, w tym Skarżących oraz właścicieli gruntów sąsiadujących, Rada Miasta uznała, że konflikt zostanie zażegnany poprzez pozostawienie w obiegu prawnym planu z 2004 r., na podstawie którego m.in. Skarżący realizowali swoje inwestycje, a więc pozostawali w pełni świadomi jego ustaleń oraz szczegółowego sposobu ich stosowania.

Jak podniósł organ w skardze uchwale zarzucono pominięcie obligatoryjnych elementów planu miejscowego, pomijając iż zarówno ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2004 r. Nr 80, poz. 717) jak i Rozporządzenie 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), zobowiązując burmistrza do „ustalenia” określonych elementów planu nie precyzują w jakiej formie te „ustalenia” mają być w planie dokonywane. Należy podkreślić, że wszystkie wymagane przepisami prawa ustalenia są w zaskarżanej uchwale zawarte

w sposób pośredni, a konkretne wartości pewnych parametrów, których brak jest uchwałę zarzucany, można bez trudu wywieść z jego zapisów oraz z innych przepisów prawa.

Zgodnie z § 5 skarżonej uchwały, na określenie przeznaczenia i warunków zagospodarowania terenów składają się przepisy rozdziału I, ustalenia według rodzajów przeznaczenia terenów, które przytacza Skarżący, a które znajdują się w rozdziale II oraz przepisy szczególne zawierające ograniczenia lub zasady dysponowania terenami dotyczące prowadzenia określonych rodzajów działalności. Uwzględnienie pełnego spektrum obowiązujących regulacji pozwala na ustalenie, że plan pozostaje w swoich zapisach w pełni zgodny obowiązującymi przepisami prawa. W zamiarze uściślenia zapisów planu, w opracowaniu pn. „Ocena aktualności Miejscowych planów Zagospodarowania przestrzennego oraz Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Świdnik” z 2021 r., planowanym do przyjęcia przez Radę Miasta Świdnik na najbliższym posiedzeniu - w dniu 17 maja 2022 r., wskazuje na potrzebę podjęcia działań zmierzających do jego zmiany. W rozdziale VII - „Wnioski wynikające z oceny”, przedstawiono wieloletni program sporządzania planów miejscowych, wskazując potrzebę przystąpienia do opracowania zmiany m.p.z.p. zespołu osiedli Brzeziny-Kalina, zatwierdzonego uchwałą Rady Miasta Świdnik Nr XVII/143/2004 z dnia 28 czerwca 2004 r., w perspektywie 5 lat. Jednocześnie, w treści powołanego dokumentu zwraca się uwagę na istniejące czynniki ryzyka takie jak potencjalne konflikty przestrzenne powodujące problemy w uzyskaniu akceptacji zmiany przez lokalną społeczność.

Podsumowując organ stwierdził, że w jego ocenie brak jest podstaw do stwierdzenia nieważności skarżonej uchwały, a skarga nie wykazuje naruszenia interesu prawnego skarżących, w związku z czym podlega oddaleniu.

**Rozpoznając sprawę Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie zważył, co następuje:**

W pierwszej kolejności należy wyjaśnić, że odrzuceniu, z uwagi na nieuiszczenie wpisu, podlegała skarga wniesiona przez J. S.

Zgodnie z art. 214 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r., poz. 2325 ze zm. - dalej jako "p.p.s.a.") do uiszczenia kosztów sądowych obowiązany jest ten, kto wnosi do sądu pismo podlegające opłacie.

Opłatę sądową należy uiszczyć przy wniesieniu do sądu pisma podlegającego opłacie (art. 219 § 1 p.p.s.a.).

Do pism wszczynających postępowanie przed sądem administracyjnym, od których pobiera się wpis należy m.in. skarga na uchwałę organu jednostki samorządu terytorialnego (art. 230 § 1 i 2 p.p.s.a.)

Jako, że wniesiona w imieniu J. S. skarga nie została opłacona, zarządzeniem z dnia 20 maja 2022 r. wezwano pełnomocnika skarżącej do uiszczenia wpisu sądowego od skargi w kwocie 300 zł w terminie 7 dni pod rygorem odrzucenia skargi (k.32 akt sądowych).

Wezwanie to doręczono pełnomocnikowi skarżącej J. S. w dniu 14 czerwca 2022 r. (k.40 akt sądowych).

W zakreślonym w wezwaniu terminie nie został uiszczony wpis sądowy przez J. S.

Zgodnie z art. 220 § 3 p.p.s.a. skarga, od której pomimo wezwania nie został uiszczony należny wpis, podlega odrzuceniu przez sąd.

Z uwagi na powyższe Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie odrzucił skargę J. S., o czym orzeczono w punkcie I wyroku.

Rozstrzygnięcie to, choć zamieszczone w wyroku, ma charakter postanowienia.

Skargi pozostałych skarżących, tj. A. K., S. S., M. M., L. S. i A. B. zostały opłacone i podlegały merytorycznemu rozpoznaniu.

Skargi te należy uznać za uzasadnione.

Zgodnie z art. 3 § 1 p.p.s.a. sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej i stosują środki określone w ustawie. Kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje między innymi orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego i inne akty organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej (art. 3 § 1 pkt 5 i 6 p.p.s.a.). Stosownie do 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.

Zgodnie z art. 101 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2018 r., poz. 994 ze zm. - dalej jako: "u.s.g.") każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem, podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego.

Powyższy przepis nie wprowadza ograniczenia terminem prawa strony do zaskarżenia uchwały organu gminy do sądu administracyjnego. W przypadku aktów prawa miejscowego, do których zaliczyć należy także uchwały w przedmiocie uchwalenia i zmiany planu miejscowego ograniczenie takie nie wynika również z art. 94 ustawy o samorządzie gminnym.

Co do zasady prawa do żądania stwierdzenia nieważności uchwały nie pozbawia strony także fakt poddania uchwały kontroli organu nadzoru urbanistycznego. Brak stwierdzenia przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy w trybie art. 91 ust. 1 u.s.g. nie wyłącza dopuszczalności wniesienia skargi na podstawie art. 93 ust. 1 u.s.g., ani też w żaden sposób nie wpływa na ocenę zgodności z prawem zaskarżanej uchwały organu gminy przez sąd administracyjny.

Z przepisu art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jednolity Dz. U. z 2018 r., poz. 1945 ze zm. - dalej jako: "u.p.z.p.") wynika, że 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.

Przy zaskarżaniu uchwał organów gminy pierwszoplanowe znaczenie ma kwestia posiadania przez stronę interesu prawnego albowiem zgodnie z art. 101 § 1 u.s.g. uchwałę zaskarżyć może tylko podmiot, którego interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą.

Legitymacja do wniesienia skargi na uchwałę podjętą w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przysługuje nie temu, kto ma w tym interes prawny, ale temu, czyj interes prawny został naruszony skarżonym aktem.

Dla skutecznego wniesienia skargi konieczne jest wykazanie przez stronę, że właśnie wskutek podjęcia zaskarżonej uchwały został naruszony jej konkretny interes prawny lub uprawnienie przez ograniczenie lub pozbawienie uprawnień wynikających z przysługującego mu prawa. Innymi słowy, należy wykazać, że wskutek podjęcia kontestowanej uchwały doszło do naruszenia konkretnego i aktualnego, prawem chronionego interesu lub uprawnienia podmiotu wnoszącego skargę oraz wskazać naruszenie przez organ gminy konkretnego przepisu prawa materialnego, wpływającego negatywnie na sytuację prawną skarżącego.

Naruszenie interesu prawnego lub uprawnienia kwestionowanym aktem musi mieć charakter konkretny i aktualny, a ponadto musi być naruszeniem zindywidualizowanym, wymierzonym w realne i zdatne do wskazania dobra prawne, z których korzysta sam skarżący; powinno być tego rodzaju, aby można było stwierdzić, że bezpośrednio wyzuwa

skarżącego z przysługujących mu praw albo ogranicza go w sposobach czynienia użytku z dotychczas przysługującego uprawnienia.

Źródłem naruszenia interesu prawnego może być jedynie bezpośrednio oddziaływanie przepisu planu miejscowego, w tym w szczególności zmiana przeznaczenia terenu skarżącego, wprowadzenie określonych ograniczeń w jego zagospodarowaniu, nakazów lub zakazów.

W sprawie tak rozumiany interes prawny skarżących do wniesienia skargi na uchwałę podjętą w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie budzi wątpliwości albowiem są oni właścicielami nieruchomości objętych ustaleniami zmienianego zaskarżoną uchwałą planu miejscowego.

Naruszenie przez uchwałę interesu prawnego skarżących uzasadnia jedynie legitymację skargową, co stanowi warunek konieczny do rozpoznania skargi przez sąd. Nie oznacza natomiast, że tym samym naruszone zostało również prawo przedmiotowe, a to dopiero implikuje stwierdzenie nieważności uchwały przez sąd administracyjny.

Uwzględnienie skargi i stwierdzenie nieważności zaskarżonego aktu wymaga kumulatywnego spełnienia obu warunków, czyli zarówno naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia skarżącego, jak i naruszenia prawa przedmiotowego.

Warunkiem uwzględnienia skargi jest więc sprzeczność uchwały z prawem.

Jak wskazano już wyżej podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie.

Z przedstawionych wraz z odpowiedzią na skargę akt administracyjnych nie wynika, by przy uchwaleniu kwestionowanej uchwały doszło do istotnego naruszenia trybu sporządzania planu.

Naruszeń w tym zakresie nie wykazano także we wniesionej skardze.

Z tych też względów w sprawie należało przyjąć, że przy uchwalaniu zaskarżonej uchwały nie doszło do istotnego naruszenia trybu sporządzania planu.

Inaczej ocenić należy natomiast kwestię naruszenia zasad sporządzania planu.

Przy uchwalaniu zmiany planu miejscowego dokonanej uchwałą Nr XVII/143/2004 zaniechano bowiem w szczególności określenia udziału powierzchni biologicznie czynnej działki lub terenu, czym naruszono przepisy bezwzględnie obowiązującego prawa i co skutkowało sprzecznością uchwalanej zmiany planu miejscowego z obowiązującym na tym terenie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

Tytułem wstępu należy wyjaśnić, że przedmiotową uchwałą Nr XVII/143/2004 Rady Miasta Świdnik z dnia 28 czerwca 2004 r. w sprawie uchwalenia zmian miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zespołu osiedli „Brzeziny-Kalina” w Świdniku zaskarżono w części dotyczącej działek oznaczonych w ewidencji gruntów numerami: 221/3, 221/4, 221/5, 223/7, 224/9, 224/10, 225/7 i 227/16 położonych w Świdniku Obręb Kolonia Krępiec (k.3, 24 i 60v akt sądowych).

Skarga dotyczyła zatem zwartego kompleksu działek usytuowanych pomiędzy projektowanymi drogami: 26 KDD-G (ul. Popieluszki), 22 KDL-G (ul. Klonowa), 27 KDD-G (ul. Brata Alberta) i 28 KDD-G.

Działki przedmiotową uchwałą zostały przeznaczone w planie: w części zachodniej pod tereny zabudowy mieszkaniowej mieszanej (symbol MM) i w części wschodniej pod tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej (symbol MN) (§ 27 i 28 planu miejscowego).

Analiza postanowień zaskarżonego planu miejscowego, w tym w szczególności § 27 i 28 planu, wskazuje, że dla terenów zabudowy mieszkaniowej mieszanej (symbol MM) i terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej (symbol MN) w planie miejscowym nie określono udziału powierzchni biologicznie czynnej działki lub terenu.

**Art.15.** ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, stanowi, że w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, w tym minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej.

**Art.15.** ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. takie brzmienie uzyskał nowelizacją dokonaną 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.

Do dnia 21 października 2010 r. art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. stanowił, że w planie miejscowym określa się obowiązkowo parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym linie zabudowy, gabaryty obiektów i wskaźniki intensywności zabudowy.

Powyższe, a więc brak wyraźnego podkreślenia w art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. obowiązku określenia w planie miejscowym powierzchni biologicznie czynnej działki lub terenu, nie oznacza, że obowiązek taki nie istniał już w dacie uchwalania zaskarżonej uchwały, tj. w dniu 28 czerwca 2004 r.

Użyty w art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. *in fine* zwrot "w tym" wskazuje, że zamieszczone tam wyliczenie dotyczące linii zabudowy, gabarytów obiektów i wskaźników intensywności zabudowy, miało charakter niezamknięty.

Zaznaczyć przy tym należy, że udział powierzchni biologicznie czynnej w powierzchni działki (terenu) jest wskaźnikiem dotyczącym zagospodarowania terenu.

**Art.15.** ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. w brzmieniu obowiązującym do dnia 21 października 2010 r. zawierał ogólnie sformułowany nakaz określenia w planie miejscowym parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, który znajdował uszczegółowienie w treści, wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego z art. 16 ust. 2 u.p.z.p., 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)

§ 4. pkt 6 rozporządzenia z dnia 26 sierpnia 2003 r. stanowił zaś, że 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.

Niewątpliwie więc z przepisów art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. w zw. z § 4 pkt 6 rozporządzenia z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, wynikał już w 2004 r. obowiązek określenia w planie miejscowym udziału powierzchni biologicznie czynnej działki lub terenu.

Nie określając w zaskarżonej uchwale tego rodzaju wskaźników dotyczących udziału powierzchni biologicznie organ stanowiący gminy dopuścił się zatem naruszenia przepisów bezwzględnie obowiązującego prawa.

Organ naruszył przy tym także dyspozycję art. 20 u.p.z.p.

Plan miejscowy nie może bowiem naruszać ustaleń studium.

Z art. 20 u.p.z.p. wywieść należy jedną z podstawowych zasad planowania przestrzennego jaką jest wymóg zgodności planu miejscowego z ustaleniami studium. Uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w którym przeznaczenie terenu lub sposób zagospodarowania terenu są niezgodne ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, stanowi istotne naruszenie tej zasady.

Jak wynika z przedstawionego przez organ tekstu Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Świdnik zatwierdzonego uchwałą Rady Miasta

Świdnik Nr VII/73/2003 z dnia 12 czerwca 2003 r. (k.53-54 akt sądowych) w pkt 5.3.2 studium sformułowano zasadę wzbogacania ekologii krajobrazu, w myśl której co najmniej 50% działki powinno być przeznaczony pod powierzchnię biologicznie czynną (dokument na płycie CD - strona 79 studium - k.54 akt sądowych).

Z uwagi na tego rodzaju treść studium obowiązkiem organu gminy przy uchwalaniu planu miejscowego było zamieszczenie zapisów dotyczących zagospodarowania terenu, w myśl których co najmniej 50% działki powinno być przeznaczony pod powierzchnię biologicznie czynną.

Przepis art. 20 ust. 1 u.p.z.p. nie pozwala bowiem na modyfikację w planie wskaźników zagospodarowania przestrzennego przyjętych w studium.

Nie zamieszczając tego rodzaju postanowień w zaskarżonej uchwale organ naruszył tak przepisy bezwzględnie obowiązującego prawa, jak również ustalenia wynikające wprost z wiążącego go studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

Analiza postanowień zaskarżonego planu miejscowego, w tym w szczególności § 27 i 28 planu, wskazuje, że dla terenów zabudowy mieszkaniowej mieszanej (symbol MM) i terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej (symbol MN) w planie nie określono udziału powierzchni biologicznie czynnej działki lub terenu.

Odnośnie terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej (symbol MN) nie ma żadnych postanowień planu dotyczących tej kwestii.

Także co do terenów zabudowy mieszkaniowej mieszanej (symbol MM) brak jest w planie określenia udziału powierzchni biologicznie czynnej działki lub terenu.

W przypadku zabudowy wielorodzinnej, która była jedną z dwóch rodzajów zabudowy objętych pojęciem zabudowy mieszkaniowej mieszanej (symbol MM), w § 27 ust. 1 lit. h) planu mowa jest natomiast o konieczności zapewnienia w zabudowie wielorodzinnej terenów zieleni ogólnodostępnej, przy czym powierzchnia terenów zieleni w granicach wyznaczonego terenu, powinna stanowić nie mniej niż 50% wskaźnika podstawowego.

W ocenie Sądu tego rodzaju zapisu dotyczącego zieleni ogólnodostępnej nie można utożsamiać z wynikającym z § 4 pkt 6 rozporządzenia z dnia 26 sierpnia 2003 r. wymogiem określenia udziału powierzchni biologicznie czynnej działki lub terenu, czy też statuowanym w studium obowiązkiem przeznaczenia co najmniej 50% działki pod powierzchnię biologicznie czynną.

W orzecznictwie sądowym wskazuje się, że jakiegokolwiek próby definiowania przez organy gminy pojęcia terenu biologicznie czynnego w sposób odmienny od wskazanego w § 3 pkt 22 rozporządzenia z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, uznać należy za niedopuszczalne (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 8 grudnia 2010 r., sygn. akt II SA/Gl 728/10).

W takie sam sposób ocenić należy także możliwość utożsamienia kategorii powierzchni biologicznie czynnej z pojęciem terenów zieleni ogólnodostępnej.

Po pierwsze ani z treści § 27 planu miejscowego, ani też z definicji zamieszczonych w § 4 planu miejscowego, nie wynika, by oba te pojęcia były ze sobą identyczne.

Po drugie, jak trafnie wskazuje się w orzecznictwie, każda jednostka planistyczna, z uwagi na jej wyodrębnienie w planie miejscowym powinna być traktowana indywidualnie. Nie można, bez odpowiedniego odesłania, przenosić unormowań odnoszących się do określonej jednostki na grunt stosowania przepisów określających status prawny innego terenu, nawet gdy przeznaczenie terenu obu jednostek w części jest podobne (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 września 2020 r., sygn. akt II OSK 1339/20).



Co do zasady nie można więc przy interpretacji pojęcia zieleni ogólnodostępnej z § 27 planu miejscowego posłużyć się postanowieniami § 32 planu dotyczącymi zieleni (symbole ZP i ZI), co uniemożliwia nadanie temu terminowi istotnej normatywnie treści.

Na marginesie już więc tylko należy zauważyć, że nawet ewentualne odwołanie się do zapisów § 32 planu nie pozwala stwierdzić, że zieleń ogólnodostępna, o której mowa w § 27 planu miejscowego oznacza to samo co teren biologicznie czynny z § 3 pkt 22 rozporządzenia z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. Zauważyć należy także, że w § 27 planu miejscowego zieleń odnosi się do niedookreślonego pojęcia "wskaźnika podstawowego", a nie do działki lub terenu.

Reasumując należy więc stwierdzić, że przy uchwalaniu zmiany planu miejscowego dokonanej uchwałą Nr XVII/143/2004 zaniechano określenia udziału powierzchni biologicznie czynnej działki, czym naruszono przepisy bezwzględnie obowiązującego prawa i co skutkowało sprzecznością uchwalanej zmiany planu miejscowego z obowiązującym na tym terenie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

Jest to istotne naruszenie zasad sporządzania planu, które skutkować musi stwierdzeniem nieważności uchwały w tym zakresie.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 18 listopada 2020 r., sygn. II OSK 3745/18 wskazał, że stwierdzenie nieważności przepisu planu określającego minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej powoduje, że w ten sposób obowiązujący plan miejscowy zostaje pozbawiony, wymaganego przez ustawę, parametru. Podkreślono przy tym, że brak określenia udziału powierzchni biologicznie czynnej w powierzchni działki lub terenu inwestycji wprowadza dowolność w jej zabudowie. Należy zwrócić uwagę, że zakwestionowane przepisy planu dotyczą sfery zabudowy produkcyjno-usługowej, a więc działalności uciążliwej. Parametry powierzchni biologicznie czynnej w istocie określają intensywność zabudowy i umożliwiają określenie parametrów zabudowy dla danej funkcji terenu. Zatem brak określenia minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej *de facto* spowoduje niemożność wydania pozwolenia na budowę dla planowanych obiektów budowlanych. W konsekwencji nie zostanie również zachowany ład przestrzenny planowanego terenu.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie stanowisko takie w całości podziela i przyjmuje, że nieokreślenie w planie miejscowym udziału powierzchni biologicznie czynnej działki lub terenu, stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu, które skutkować musi stwierdzeniem nieważności planu miejscowego.

Nadto, jak już wskazano powyżej, uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w którym sposób zagospodarowania terenu został określony niezgodnie ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, także stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego.

Podsumowując należy stwierdzić, że zaniechanie określenia w uchwale Nr XVII/143/2004 udziału powierzchni biologicznie czynnej działki lub terenu stanowi na tyle doniosłe i istotne naruszenie zasad sporządzania planu, że uchybienie to w samo w sobie przesądza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w tym zakresie.

W takiej sytuacji to czy pozostałe zarzuty skargi również należy uznać za zasadne i skutkujące koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały nie ma większego znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy.

Odnosząc się jednakże do tych zagadnień wskazać należy, co następuje:

Jeżeli chodzi o określenie wysokości zabudowy to zgodzić należy się ze skarżącym, że wskaźnik ten powinien zostać ustalony jednostką metryczną.

Wynika to z istoty pojęcia wysokości, która oznacza odległość od jakiegoś punktu do punktu znajdującego się w górze.

Wysokość jest więc rodzajem odległości, którą w Polsce określa się w oparciu o metryczny system miar.

Ustalenie wysokości zabudowy z odwołaniem się do jednostek metrycznych stanowi z pewnością najbardziej dokładny i pewny sposób określenia tego wskaźnika.

Z drugiej strony należy zauważyć, że maksymalną wysokość zabudowy można określić również przez wskazanie liczby dopuszczalnych kondygnacji danego obiektu budowlanego.

Jest to sposób mniej dokładny albowiem trafnie skarżący zauważa, że obowiązujące przepisy techniczno-budowlane określają jedynie minimalną, a nie maksymalną wysokość pomieszczeń przeznaczonych na pobyt ludzi.

Niemniej jednak okoliczność ta nie zmienia tego, że co do istoty również określenie w planie miejscowym maksymalnej liczby dopuszczalnych kondygnacji danego obiektu budowlanego prowadzi do skutku w postaci ograniczenia, a więc i ustalenia maksymalnej wysokości zabudowy.

Interpretując przepisy planu miejscowego wychodzić należy z założenia o racjonalności podmiotów stosujących plan. Ewentualnym zaś działaniom nieracjonalnym i sprzecznym z istotą i podstawowymi założeniami planu miejscowego można się przeciwstawić na etapie udzielania pozwolenia na budowę lub dokonywania zgłoszenia, uznając takie działania za działania zmierzające do obejścia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Z uwagi na powyższe, zdaniem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie w składzie rozpoznającym sprawę, określenie w planie miejscowym wysokości zabudowy poprzez ustalenie maksymalnej liczby dopuszczalnych kondygnacji danego obiektu budowlanego, a nie poprzez podanie jednostki metrycznej, nie powinno być co do zasady traktowane jako naruszenie istotne, o którym mowa w art. 28 ust. 1 u.p.z.p., zwłaszcza w takiej sytuacji jak w niniejszej sprawie, gdzie zaskarżono plan miejscowy uchwalony w 2003 r., a więc prawie dwadzieścia lat temu.

W kwestii zarzutu dotyczącego niedopuszczalnej modyfikacji zasad pomiaru wysokości budynków wyrażonej § 6 warunków technicznych budynków zgodzić należy się z tym, że co do zasady organy gminy nie mogą w planie miejscowym zamieszczać przepisów, które określałyby sposób mierzenia wysokości budynku albowiem kwestia ta została wyczerpująco uregulowana w § 6 rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie.

W zaskarżonej uchwale organ nie zdefiniował wprost sposobu mierzenia wysokości budynków, lecz określił maksymalną wysokość określonych rodzajów budynków, do czego co do zasady był uprawniony.

Jednakże jak trafnie wskazuje się w orzecznictwie sądowym rada gminy nie powinna definiować w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego tak pojęcia "wysokości budynku", jak również nie może tworzyć przepisów, które skutkowałyby innym sposobem mierzenia wysokości budynku, niż to przewidują przepisy powszechnie obowiązujące rozporządzeń wykonawczych, wydanych na podstawie stosownej delegacji ustawowej wynikającej z ustawy Prawo budowlane (tak m.in. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 23 kwietnia 2020 r., sygn.) akt II OSK 1074/19)

Z przepisu § 6 rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie wynika, że co do zasady wysokość budynku mierzy się do górnej powierzchni najwyżej położonego stropu, przy czym w przypadku pomieszczeń przeznaczonych na pobyt ludzi do najwyżej położonego punktu stropodachu lub konstrukcji przekrycia budynku znajdującego się bezpośrednio nad pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi.

W przypadku więc tzw. poddasza użytkowego, tj. poddasza przeznaczonego na pobyt ludzi, wysokość budynku należy mierzyć do najwyższej położonego punktu stropodachu lub konstrukcji przekrycia budynku, a więc zazwyczaj do kalenicy.

W odniesieniu do budynków jednorodzinnych z poddaszem użytkowym i dachem niestromym (o spadku równym lub mniejszym niż 30°) norma § 28 ust. 1 lit. d) planu miejscowego modyfikuje zatem regulację z § 6 rozporządzenie w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie albowiem także i w przypadku takich rozwiązań konstrukcyjnych nakazuje ona mierzenie wysokości budynku do gzymsu, a nie do najwyższej położonego punktu stropodachu lub konstrukcji przekrycia budynku, jak wynika to z przepisów wykonawczych do prawa budowlanego.

Z uwagi na powyższe zapis z § 28 ust. 1 lit. d) planu miejscowego uznać należy za niezgodny prawem, co dodatkowo uzasadnia stwierdzenie nieważności uchwały w tej części.

Jednocześnie ponownie należy podkreślić, że zaniechanie określenia w uchwale Nr XVII/143/2004 udziału powierzchni biologicznie czynnej działki lub terenu stanowi na tyle doniosłe i istotne naruszenie zasad sporządzania planu, że uchybienie to w samo w sobie przesądza o konieczności stwierdzenia nieważności całości ustaleń planistycznych odnoszących się terenu objętego skargą.

Jak wskazano już wyżej uchwałę zaskarżono w części dotyczącej działek stanowiących własność skarżących i oznaczonych w ewidencji gruntów numerami: 221/3, 221/4, 221/5, 223/7, 224/9 i 224/10 oraz dwóch działek z nimi sąsiadujących o nr 225/7 i 227/16, przy czym dodatkowo, już w toku trwającego postępowania sądowego, odrzucona została skarga właściciela działki nr 224/10 J. S.

W utrwalonym już w tej kwestii orzecznictwie sądowym przyjmuje się jednolicie, że w postępowaniu toczącym się na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g. orzeka się jedynie w granicach interesu prawnego skarżącego, co oznacza, że jeżeli skarżący wywodzi swój interes z prawa własności nieruchomości to stwierdzenie nieważności aktu powinno zasadniczo nastąpić tylko w odniesieniu do części planu miejscowego dotyczącej tej nieruchomości (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 czerwca 2020 r., sygn. akt II OSK 334/20).

Konieczność orzekania w granicach interesu prawnego skarżącego nie oznacza jednakże bezwzględnego nakazu rozstrzygnięcia jedynie co do obszaru nieruchomości stanowiącej własność skarżącego. Przeciwnie, za mieszczące się w granicach interesu prawnego skarżącego, uznać należy także zaskarżenie planu w odniesieniu do nieruchomości sąsiadujących z działką skarżącego, zwłaszcza wtedy, gdy tak jak w niniejszej sprawie przeznaczone są one w planie miejscowym pod budownictwo wielorodzinne, a więc budownictwo cechujące się istotnie zwiększonym zakresem oddziaływania na nieruchomości sąsiednie. Podkreślić należy też, że wszystkie nieruchomości objęte skargą stanowią zwarty kompleks działek usytuowanych pomiędzy projektowanymi drogami dojazdowymi i poddane zostały tym samym regulacjom planistycznym.

Mając powyższe na uwadze Sąd uwzględnił skargę tak co do działek stanowiących własność skarżących, jak również co do pozostałych trzech działek usytuowanych na tym obszarze o nr 224/10, 225/7 i 227/16.

Z tych też względów stwierdzono nieważność uchwały Nr XVII/143/2004 Rady Miasta Świdnik z dnia 28 czerwca 2004 r. w sprawie uchwalenia Zmian Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego Zespołu Osiedli "Brzeziny-Kalina" w Świdniku w części dotyczącej działek oznaczonych w ewidencji gruntów numerami: 221/3, 221/4, 221/5, 223/7, 224/9, 224/10, 225/7 i 227/16, Obręb Kolonia Krępiec w Świdniku.

O kosztach postępowania Sąd orzekł mając na względzie treść art. 200 i art. 205 § 2 p.p.s.a. Na koszty postępowania poniesione przez skarżących składały się kwoty po 300 zł wpisu uiszczanego przez każdego ze skarżących, których skargi zostały merytorycznie rozpoznane, 17 zł opłaty skarbowej od pełnomocnictwa oraz wynagrodzenie

jednego pełnomocnika skarżących będącego adwokatem w kwocie 480 zł, którego wysokość ustalono w oparciu o § 14 ust. 1 pkt 1 lit. c) rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie (Dz. U. z 2015 r., poz.1800 ze zm.). Koszty opłaty skarbowej od pełnomocnictwa i wynagrodzenia pełnomocnika przyjęto w części przypadającej na każdego ze skarżących, tj. odpowiednio w kwotach po 3,40 zł i 96 zł. W efekcie na rzecz każdego ze skarżących przypadała stosunkowo kwota 399,40 zł poniesionych kosztów (300 zł + 3,40 zł + 96 zł = 399,40 zł).

Mając powyższe na uwadze, na podstawie przywoływanych wyżej przepisów oraz w oparciu o art. 147 § 1 p.p.s.a., orzeczono jak w sentencji wyroku.

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