



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 18 grudnia 2013 r.

Poz. 7298

**WYROK NR IV SA/PO 418/13**  
**WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W POZNANIU**

z dnia 24 października 2013 r.

**w sprawie: miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego**

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu

w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Ewa Kręcichwost-Durchowska

Sędziowie WSA Anna Jarosz (spr.)

WSA Maciej Busz

Protokolant st. sekr. sąd. Monika Zaporowska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 24 października 2013 r.

sprawy ze skargi Wojewody Wielkopolskiego

na uchwałę Rady Miasta i Gminy Nowe Skalmierzyce

z dnia 30 listopada 2012 r. nr XXVI/189/2012

w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

1. stwierdza nieważność § 17 zaskarżonej uchwały;
2. zasądza od Rady Miasta i Gminy Nowe Skalmierzyce na rzecz Wojewody Wielkopolskiego kwotę 240 (dwieście czterdzieści) zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.

Sygn. akt IV SA/Po 418/13

## UZASADNIENIE

Rada Gminy i Miasta Nowe Skalmierzyce podjęła w dniu 30 listopada 2012r. uchwałę Nr XXVI/189/2012 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla zespołu zabudowy w północnej części Biskupice Ołoboczne w gminie Nowe Skalmierzyce.

Wojewoda zaskarżył powyższą uchwałę w części dotyczącej § 17 ust. 1 i 2 uchwały do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu zarzucając jej, że została podjęta z istotnym naruszeniem prawa, ponieważ nie wyczerpuje pełnego zakresu planu miejscowego, wymaganego zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm., dalej jako: p.z.p.), zgodnie z którym w planie określa się parametry i wskaźniki kształtowania i zagospodarowania terenu, w tym linie zabudowy, gabaryty obiektów i wskaźniki intensywności zabudowy. Z kolei, wymagania dotyczące zakresu planu zostały doprecyzowane w § 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), zgodnie z którym 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 wysokości projektowanej zabudowy oraz geometrii dachu. Podniósł, iż w ustaleniach szczegółowych planu dla terenów US ( § 7 części tekstowej planu) nie określono geometrii dachów, a przypadku obiektów usługowych i świetlic wiejskich nie określono maksymalnej wysokości budynków. Zdaniem skarżącego zawarcie w planie wiążących zagadnień określonych w art. 15 ust. 2 p.z.p., a więc także parametrów zabudowy, jest uzależniony od warunków faktycznych w terenie, którego plan miejscowy dotyczy. Oznacza to, że plan miejscowy musi zawierać ustalenia w których mowa jest w tym przepisie jeżeli w terenie powstają okoliczności faktyczne uzasadniające dokonanie takich ustaleń. Ma to miejsce w niniejszej sprawie. Przedmiotowa uchwała nie zawiera obligatoryjnych elementów planu takich jak określenie geometrii dachów i wysokości budynków i tym samym stanowi, w ocenie skarżącego, o naruszeniu obowiązujących zasad przy sporządzaniu planu miejscowego o jakim mowa w art. 28 ust. 1 cytowanej ustawy. Skarżący nadto stwierdził, że w przypadku naruszenia zasad sporządzania planu ustawodawca nie wymaga, aby naruszenie to miało charakter istotny, co oznacza, że każde naruszenie tych zasad skutkować musi stwierdzeniem nieważności uchwały Rady Gminy w całości lub w części. To rozwiązanie stwarza więc obowiązek rygorystycznego przestrzegania ustawowo określonych zasad sporządzania planu miejscowego, co uzasadnia także fakt, iż plan miejscowy jako akt prawa miejscowego ingeruje w konstytucyjnie chronione prawo własności.

Odpowiadając na skargę Rada Gminy i Miasta Nowe Skalmierzyce, reprezentowana przez Burmistrza, oświadczyła, że przyjmuje do wiadomości zawarte w skardze zarzuty i wniosła o uwzględnienie zakresu skargi w ten sposób, że przedstawiła nowe brzmienie § 17 planu poprzez usunięcie z ust. 2 pkt 1 i 2 oraz fragmentu pkt 3 o treści „w pkt 1 i 2 oraz”. Wskazała, że tereny US, które przeznacza się w uchwale dla obiektów sportu i rekreacji, zostały wydzielone jedynie w dwóch miejscach na obszarze planu. Ze względu na charakter budynków dla obiektów i urzędzeń sportowych, nie określono parametrów dotyczących geometrii dachów. Realizacja takiego obiektu, nawet o wysokości 15 metrów ( co wynika z ust. 3 § 17 planu) nie powinna stanowić zagrożenia dla ładu przestrzennego, a także sfery prawnej. W otoczeniu tych terenów planuje się zabudowę mieszkaniową jednorodzinną, której maksymalna wysokość nie może przekroczyć 12 m i powinna być przykryta dachami o kącie nachylenia 400 (± 50). Wskazuje to, że charakter zabudowy na obszarze objętym planem będzie dość jednolity i lokalizacja budynków sportowych o nieco innych parametrach nie zakłóci przyszłej przestrzeni zurbanizowanej; można nawet powiedzieć, że ją wzbogaci i podkreśli. Wskazano też, że teren oznaczony symbolem 1US ma obszar możliwy do zabudowy nieco ponad 2000m<sup>2</sup>, a teren 2US tylko 680m<sup>2</sup> a symbioza hal sportowych o podobnych gabarytach i zabudowy mieszkaniowej jest dość powszechna i nie budzi kontrowersji

większości mieszkańców. Podkreślono też, że w ust. 2 § 17 dopuszcza się lokalizację obiektów, które nie posiadają pokryć dachowych, a byłyby pożądane dla uzupełnienia podstawowego zagospodarowania tych terenów. Są to w szczególności miejsca postojowe, w tym dla rowerów, obiektach małej architektury oraz zieleni urządzonej – pozostawienie tych „zapisów” nadawałoby sens pozostałym zapisom § 17. W tej sytuacji wniesiono jak w odpowiedzi na skargę.

Na rozprawie w dniu 21 sierpnia 2013r. pełnomocnik skarżącego zmienił żądanie skargi w ten sposób, że wniósł o stwierdzenie nieważności § 17 uchwały w całości gdyż usunięcie jedynie ust. 1 i 2 czyniłoby pozostałą część tego paragrafu pozbawioną sensu i przepis ten byłby zbędny. Propozycja nowej treści przedmiotowego przepisu nie jest logiczna, bowiem brak wymienienia budynków kubaturowych, w których mogą być wbudowane np. garaże a nie zawsze mogą one być wbudowane w innego typu urządzenia sportowe niż obiekty kubaturowe.

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

Skarga jest zasadna.

Zgodnie z treścią art. 3 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm., dalej jako: p.p.s.a.), sądy administracyjne sprawują w zakresie swojej właściwości kontrolę działalności administracji publicznej. Analogiczne unormowanie zawiera art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 z późn. zm.), który stanowi, że sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości między innymi przez kontrolę działalności administracji publicznej. Oznacza to, iż sąd - nie przejmując sprawy do merytorycznego jej załatwienia - bada jedynie legalność zaskarżonej decyzji pod kątem jej zgodności z prawem materialnym, określającym prawa i obowiązki stron oraz prawem procesowym, regulującym postępowanie przed organami administracji publicznej.

Na wstępie należy wskazać, iż skargę w niniejszej sprawie wywiódł Wojewoda, jako organ nadzoru w rozumieniu przepisów Rozdziału 10 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.). Stosownie do treści przepisu art. 91 ustawy o samorządzie gminnym uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia. Po upływie tego terminu organ nadzoru nie może we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy. W tym przypadku organ nadzoru może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego (art. 93 tejże ustawy).

W realiach niniejszej sprawy wskazać wypada, iż organ nadzoru w terminie zakreślonym przez przepis art. 91 ustawy o samorządzie gminnym nie wydał rozstrzygnięcia w przedmiocie zgodności z prawem zaskarżonej uchwały. Tym samym, jako podstawę do wniesienia przez Wojewodę skargi w niniejszej sprawie, uznać należy przepis art. 93 tejże ustawy. Organ nadzoru, realizując swe kompetencje na podstawie powyższej regulacji, nie jest krępowany jakimkolwiek terminem do wniesienia skargi (zob: wyrok NSA w sprawie o sygn. akt II OSK 320/05, publ. ONSAiWSA 2006/1/7, I OSK 572/05, publ. LEX Nr 196722), a zatem skargę wniesioną w niniejszej sprawie uznać wypada za dopuszczalną.

Mając na uwadze określoną przez ustawę kognicję sądów administracyjnych wskazać należy, iż procesową podstawę rozstrzygnięcia sądu w niniejszej sprawie stanowi przepis art. 147 § 1 p.p.s.a., zgodnie z którym sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 tejże ustawy, 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. Przywołany powyżej przepis art. 3 § 2 pkt 5 wskazuje natomiast na to, że kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje między innymi orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej. Skoro zatem przedmiotem skargi w niniejszej sprawie jest uchwała dotycząca miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a więc akt prawa miejscowego (art. 14 ust. 8 p.z.p.), to ocena zasadności skargi winna odbyć się na gruncie przesłanek art. 147 § 1 p.p.s.a.

Wnioskiem płynącym z powyższego ustalenia jest także to, iż sąd rozpoznający sprawę ze skargi na akt prawa miejscowego nie może zmienić zaskarżonej uchwały (tak jak to wносиła Rada Gminy i Miasta Nowe Skalmierzyce), a jedynie - uwzględniając skargę - może, stosownie do treści art. 147 § 1 p.p.s.a., stwierdzić jej nieważność w całości lub części albo stwierdzić, że została wydana z naruszeniem prawa, jeśli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

W przeciwnym razie skarga, zgodnie z przepisem art. 151 p.p.s.a., jako bezzasadna podlegać będzie oddaleniu.

Stosownie też do treści art. 94 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, nie stwierdza się nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy po upływie jednego roku od dnia ich podjęcia, chyba że uchybiono obowiązkowi przedłożenia uchwały lub zarządzenia, albo jeżeli są one aktem prawa miejscowego.

Mając na uwadze to, co zostało wskazane powyżej na temat zarówno przedmiotu, jak i charakteru zaskarżonej uchwały należy wskazać, iż brak jest ustawowych ograniczeń w możliwości stwierdzenia nieważności tejże uchwały.

Rozważania o charakterze merytorycznym poprzedzić należy w niniejszej sprawie ogólną uwagą, iż procedura planistyczna, która ostatecznie doprowadziła do podjęcia zaskarżonej uchwały, przebiegała w trybie określonym w ustawie p.z.p. Z mocy art. 28 ust. 1 p.z.p. naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Jak wyjaśniono w literaturze (vide: Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Komentarz pod red. prof. Z. Niewiadomskiego, Wyd. 2, Wyd. C.H. Beck, W-wa 2005, str. 253-255), przepis ten modyfikuje przesłanki stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w stosunku do generalnej reguły wprowadzonej w ustawie o samorządzie gminnym. W przypadku naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego, ustawodawca nie postawił wymogu, aby naruszenie to miało charakter istotny. Pojęcie to należy zaś interpretować jako wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy. Zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą merytorycznej problematyki, a więc zawartości planu, jego ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej. Przedmiot planu miejscowego określa art. 15 ust. 2 i 3 p.z.p., natomiast standardy dokumentacji planistycznej rozporządzenie Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wydane na podstawie delegacji ustawowej z art. 16 ust. 2 p.z.p. I tak, 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 i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów (art. 15 ust. 2 pkt 6 p.z.p. w brzmieniu obowiązującym od dnia 21 października 2010 r.). Zgodnie zaś z § 4 pkt 6 cyt. rozporządzenia, ustalenia projektu planu miejscowego w zakresie 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.

Zaskarżony § 17 przedmiotowej uchwały ma następujące brzmienie:

§ 17 ust. 1 Tereny kategorii US oznaczone numerami 1 i 2, przeznacza się dla obiektów sportu i rekreacji, co stanowi przeznaczenie podstawowe.

2. Na terenach kategorii US dopuszcza się:

- 1) obiekty usługowe związane z przeznaczeniem, o którym mowa w ust. 1;
- 2) świetlice wiejskie;
- 3) garaże wbudowane w obiekty wymienione w pkt 1 i 2 oraz w ust. 1;
- 4) miejsca postojowe, w tym dla rowerów;
- 5) obiekty małej architektury;
- 6) zieleni urządzonej.

3. Na terenach kategorii US wysokość zabudowy o przeznaczeniu podstawowym nie może przekraczać 15 m;

4. Na terenach kategorii US dopuszcza się nie więcej niż jeden budynek pomocniczy na 1500 m<sup>2</sup> powierzchni nieruchomości;

5. Na terenach kategorii US powierzchnia zabudowana budynkami nie powinna przekraczać 30% powierzchni nieruchomości;

6. Na terenach kategorii US powierzchnia terenu biologicznie czynna nie powinna zajmować mniej niż 25% powierzchni nieruchomości.

Z lektury tego przepisu wynika, że brak w nim uregulowania geometrii dachów wszelkich dopuszczonych obiektów o przeznaczeniu podstawowym i uzupełniającym, a także, w tym ostatnim przypadku, brak jest określenia maksymalnej wysokości budynków. Jak wyżej stwierdzono braki te stanowią naruszenie przepisów art. 15 ust. 2 pkt 6 p.z.p., gdyż budynki, które mogą znaleźć się na obszarach US1 i US2, choć nie wszystkie, będą miały charakter kubaturowy i brak tych parametrów rodzić może w przyszłości trudności w uzyskaniu pozwolenia na budowę lub uniemożliwić jego wydanie.

Z urzędu należy też wskazać, że przedmiotowy § 17 uchwały w ust. 6 jest niezgodny z przepisami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy i Miasta Nowe Skalmierzyce – uchwała nr XV/103/08 z dnia 22 sierpnia 2008r. – w tym zakresie. Mianowicie w pkt 16.2. ppkt 4 określającym tereny z przewagą usług sportu – US, w ust. 4 zapisano, iż udział powierzchni biologicznie czynnej nie może stanowić mniej niż 50% powierzchni terenu; na nieruchomościach i istniejącym zainwestowaniem technicznym, na których warunek ten nie jest spełniony, dopuszcza się pomniejszenie powierzchni biologicznie czynnej o 10% w stosunku do istniejącej.

Celem studium jest określenie polityki przestrzennej gminy, w tym lokalnych zasad gospodarowania przestrzennego (art. 9 ust. 1 p.z.p.). Funkcją planu miejscowego jest natomiast ustalenie przeznaczenia terenów oraz określenia sposobów ich zabudowy i zagospodarowania (art. 14 ust. 1 p.z.p.). Zestawiając treść art. 10 ust. 1 i 2 oraz art. 15 ust. 2 i 3 p.z.p. należy stwierdzić, że inne są zakresy przedmiotowe studium oraz planu miejscowego. Oznacza to, że wymagana przepisem art. 20 ust. 1 p.z.p. zgodność planu ze studium nie może polegać na zgodności dosłownej, gdyż nie wszystkie ustalenia studium mogą być przeniesione do postanowień planu miejscowego; w niniejszej sprawie jednak studium określiło generalną zasadę udziału powierzchni biologicznie czynnej na terenach US, co obliguje organ podejmujący uchwałę w zakresie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego do przestrzegania założeń studium. Tak więc kwestionowany przez sąd przepis narusza zasadę zgodności planu ze studium, co jest podstawą do stwierdzenia jego nieważności.

Słuszny jest pogląd, wyrażany w orzecznictwie sądów administracyjnych, że wykładnia art. 15 ust. 2 ustawy p.z.p. mimo, że w zdaniu wstępnym jest mowa o obowiązku określenia w planie miejscowym dalej wymienionych ustaleń, nie pozwala na przyjęcie, że ustalenia te winny znaleźć się w każdym planie miejscowym niezależnie od tego czego on dotyczy - jednak nie dotyczy to sytuacji występującej w niniejszej sprawie. Dotyczy to szczególnie terenu US, dla którego przewidziano zabudowę różnego rodzaju. Nie może być więc tak, że ten teren nie ma wskazanych wszystkich niezbędnych dla prawidłowego, przyszłego ładu przestrzennego, związanego z budynkami, parametrów. Ich ustalenie w planie jest konieczne. Pominięcie takich wskaźników, jak wysokość budynków obiektów usługowych i świetlic oraz geometrii dachów na tym terenie, uniemożliwia także podmiotom zainteresowanym, zapoznając się ze wszystkimi rozwiązaniami planu miejscowego wskazanymi w przepisach obowiązującego prawa, jeszcze na etapie przed jego uchwaleniem, w konsekwencji ich akceptację bądź możliwość ich podważenia.

W tym zakresie zgodzić należy się ze skarżącym, iż zakwestionowany plan nie spełnił wymogów aktualnych przepisów prawa w zakresie wskazań określonych w § 4 pkt 9 lit. c rozporządzenia z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W tym stanie rzeczy podzielić należy pogląd Wojewody, iż zaskarżona część uchwały (tj § 17) nie zawiera określenia obligatoryjnych elementów w postaci ustalenia geometrii dachów i wysokości budynków, a tym samym nie wyczerpuje pełnego zakresu planu miejscowego, wymaganego w świetle art. 15 ust. 2 pkt 6 p.z.p. w zw. z § 4 pkt 6 i 9 lit. c rozporządzenia wykonawczego. Tego rodzaju braki stanowią zaś naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, skutkujące nieważnością uchwały w tej części.

W tym stanie rzeczy skarga Sąd rzekł jak w sentencji na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a.

O kosztach postępowania orzeczono na podstawie art. 200 p.p.s.a.

Przewodniczący Sędzia WSA  
(-) Ewa Kręcichwost-Durchowska

Sędziowie WSA  
(-) Anna Jarosz  
(-) Maciej Busz