



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 29 stycznia 2020 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia	WSA Donata Starosta
Sędzia	WSA Monika Świerczak (spr.)
Asesor sądowy	WSA Katarzyna Witkowicz-Grochowska

Protokolant st. sekr. sąd. Monika Zaporowska

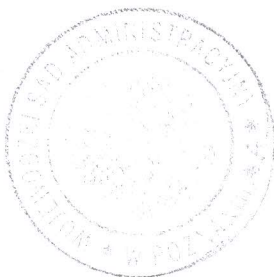
po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 29 stycznia 2020 r.
sprawy ze skargi Wojewody Wielkopolskiego
na uchwałę Rady Miejskiej Gminy Ślesin
z dnia 28 marca 2019 r. nr 68/VI/19
w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wybranych
terenów na obszarze gminy Ślesin

1. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości;
2. zasądza od Gminy Ślesin na rzecz Wojewody Wielkopolskiego kwotę 480 zł
(czterysta osiemdziesiąt złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania.

Na oryginale właściwe podpisy

Za zgodność z oryginałem
Teresa Zaporowska

st. sekretarz sądowy



Wyrok z dnia 29.01.2020r.
Restanowienie sygn. akt IV SA/Po 976/19 jest prawomocny(e)
od dnia 25.01.2020 r.

podpis sędziego / referendarza sądowego

UZASADNIENIE

Wojewoda Wielkopolski złożył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu skargę na uchwałę nr 68/VI/19 Rady Miejskiej Gminy Ślesin z dnia 28 marca 2019 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wybranych terenów na obszarze gminy Ślesin, wnosząc o stwierdzenie nieważności całości zaskarżonej uchwały nr 68/VI/19 Rady Miejskiej Gminy Ślesin z dnia 28 marca 2019 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wybranych terenów na obszarze gminy Ślesin oraz o zasądzenie od strony przeciwnej na rzecz skarżącego kosztów postępowania sądowego, w tym kosztów zastępstwa procesowego, według norm przepisanych.

Zaskarżonej uchwale zarzucono istotne naruszenie art. 20 ust. 1 w zw. z art. 9 ust. 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 1945 ze zm., dalej jako „ustawą” albo „u.p.z.p”) oraz art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy oraz § 7 i § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587).

W uzasadnieniu skargi podniesiono, że ustalenia planu w zakresie przeznaczenia terenu zabudowy usługowej usługi opieki, oznaczonego w planie - na załączniku nr 5, symbolem UOp; ustalenia wysokości budynków do 15,0 m i minimalnej powierzchni biologicznie czynnej 10%, ustalone w § 20 ust. 3 pkt 1 lit. b oraz c, dla terenu obiektów produkcyjnych, składów i magazynów i zabudowy usługowej, oznaczonego symbolem P,U; ustalenia minimalnej ilości miejsc do parkowania, w wielkościach określonych w § 14 ust. 6 uchwały - na terenach obiektów produkcyjnych, składów i magazynów należy zapewnić minimalnie 1 miejsce do parkowania na 10 zatrudnionych oraz w ust. 7 - dla zabudowy usługowej należy zapewnić minimalnie 1 miejsce do parkowania na 50 m² powierzchni użytkowej budynku usługowego, naruszają ustalenia obowiązującego Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Ślesin (uchwała nr 290/XXXI/13 Rady Miejskiej Gminy Ślesin z dnia 12 marca 2013 r. ze zm., dalej jako: „studium”). I tak, na wyrysie ze studium studium, stanowiącym obligatoryjny element rysunku planu, na załączniku nr 5, północna część terenu UOp wchodzi w skład jednostki oznaczonej symbolem ML - teren zabudowy rekreacyjnej indywidualnej.

Dla terenu obiektów produkcyjnych, składów i magazynów i zabudowy usługowej, oznaczonego w planie symbolem P,U, obowiązują wskaźniki dotyczące zagospodarowania i użytkowania określone w rozdziale 5.3.3. na str. 29 studium: 1) minimum 30 % powierzchni działki należy pozostawić jako powierzchnię biologicznie czynną, 2) wysokość budynków do 10 m; 3) miejsca parkingowe, z uwzględnieniem potrzeb osób niepełnosprawnych, należy zapewnić w obrębie terenu inwestycji, w ilości odpowiedniej dla rodzaju działalności: 3 miejsca na każde 100 m² powierzchni usługowej lub na 5 pracowników.

Zgodnie z uzyskanymi w toku prowadzonego postępowania nadzorczego wyjaśnieniami Burmistrza Miasta i Gminy Ślesin tereny rekreacji indywidualnej i tereny usług opieki są objęte tą samą ochroną akustyczną, zgodnie z rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 14 czerwca 2007 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku. Ponadto, w zakresie normatywu parkingowego czy parametrów dla zabudowy produkcyjnej i usługowej powinny być one uszczegółowione w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. W związku z powyższym, mając na względzie cytowane wyżej zapisy studium, w ocenie Wojewody należało stwierdzić, że ustalenia planu, w zakresie przeznaczenia części terenu UOp oraz parametrów dla terenu P,U, są sprzeczne z ustaleniami obowiązującego studium.

Powyższe stanowi istotne naruszenie przepisów art. 20 ust. 1 ustawy w odniesieniu do obowiązku stwierdzenia przez radę gminy nienaruszalności ustaleń planu względem studium, a jednocześnie istotne naruszenie zasad sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego.

Dodatkowo Wojewoda wskazał na występujące rozbieżności pomiędzy jej częścią tekstową a graficzną, jak również braki na rysunku planu. W § 5 ust. 3 uchwały ustalono przeznaczenie terenu zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej z dopuszczeniem zabudowy usługowej, oznaczony symbolem MN/U. Następnie w § 7 ust. 7 pkt 2 uchwały, z zakresu ochrony przed hałasem wskazano, że teren ten należy do terenów zabudowy mieszkaniowo-usługowej. W § 11 ust. 3 pkt 1 uchwały dla terenu tego określono zasady scalania i podziału nieruchomości, a następnie w § 18 uchwały określono zasady kształtowania zabudowy i wskaźniki zagospodarowania terenu. Jednakże na żadnym z załączników nr 1 – nr 5 do uchwały, stanowiących część graficzną planu, nie wskazano terenu MN/U.

Wojewoda wskazał również, że na załączniku graficznym nr 3 do uchwały, w legendzie teren oznaczony symbolem MN,U został określony jako teren zabudowy

mieszkaniowej jednorodzinnej zamiast zgodnie z § 5 ust. 2 uchwały teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i zabudowy usługowej, a teren oznaczony symbolem RM jako teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej zamiast zgodnie z § 5 ust. 4 uchwały teren zabudowy zagrodowej w gospodarstwie rolnym, hodowlanym i ogrodnictwem. Natomiast na załączniku nr 1 do uchwały w legendzie teren oznaczony symbolem P,U został określony jako teren zabudowy produkcyjnej i usługowej zamiast zgodnie z § 5 ust. 5 uchwały teren obiektów produkcyjnych, składów i magazynów i zabudowy usługowej. Z kolei na załączniku nr 4 Żółwieniec brak jest informacji, o której mowa w § 10 ust. 4 uchwały, natomiast zawarta ona została na załączniku nr 2 Sławęcinek.

Wątpliwości Wojewody wzbudziło także ustalenie w § 12 uchwały obowiązujących ustaleń planu dla wyznaczonych stref bezpieczeństwa i pasów technologicznych, i jednocześnie zakwalifikowanie ich zgodnie z § 3 ust. 3 uchwały jako oznaczeń informacyjnych. Ponadto szerokość strefy bezpieczeństwa od rurociągu naftowego DN800 określono w § 12 ust. 1 uchwały 20,0 m - po 10, 0 m od osi rurociągu, podczas gdy na rysunku planu wrysowano po 20,0 m od osi rurociągu. Z kolei w § 12 ust. 3 ustalono szerokość pasa technologicznego dla napowietrznej linii elektroenergetycznej 0,4 kV po 3,0 m od rzutu przewodu linii, podczas gdy na rysunku wrysowano po 7,0 m.

Mając powyższe na względzie Wojewoda wskazał, że uchwała została wydana z istotnym naruszeniem zasad sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego, co - w świetle art. 28 ust. 1 ustawy - rodzi konieczność stwierdzenia jej nieważności, przy czym charakter i liczba stwierdzonych naruszeń przemawia za wyeliminowaniem z obrotu prawnego całej uchwały.

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska Gminy Ślesin wskazała, że zarówno tereny rekreacji indywidualnej oznaczone symbolem ML jak i tereny usług opieki oznaczone symbolem UOp (teren domu opieki) z racji swojego przeznaczenia, zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 14 czerwca 2007 roku w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku, zaliczane są do terenów objętych ochroną akustyczną. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego sporządzane jest na mapach topograficznych w skali 1:10000, bez granic działek, wobec czego dostosowanie na etapie sporządzania miejscowego planu przeznaczenia terenu o zbliżonym sposobie użytkowania do granic własności nie narusza ustaleń Studium.

W jej ocenie ustalenia studium w zakresie ilości miejsc postojowych dla terenów o różnym przeznaczeniu jest ustaleniem bardzo ogólnym, nie uwzględniającym zróżnicowanej funkcji zabudowy np. zabudowy produkcyjnej posiadającej ze względu na ilość zatrudnionych inne wymagania w zakresie miejsc postojowych i zabudowy magazynowej i składów. Ustalenia w tym zakresie powinny być uszczegóławiane w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Dotyczy to też parametrów zagospodarowania terenów zabudowy produkcyjnej i usługowej ustalonych w studium, które powinny zostać określone w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, każdorazowo biorąc pod uwagę lokalne uwarunkowania, zagospodarowanie i parametry zabudowy na przyległych terenach.

Zdaniem Rady strefę bezpieczeństwa od rurociągu naftowego DN800 na rysunku planu w kierunku północnym zaznaczono w odległości 20 m od osi rurociągu, ale obejmuje ona tereny rolne bez prawa zabudowy. W kierunku południowym strefa bezpieczeństwa jest wyznaczona w odległości 8 m od osi rurociągu DN500. Zgodnie z § 12 ust. 2 na terenach przeznaczonych pod zabudowę obowiązuje zakaz realizacji budynków w odległości mniejszej niż 20 m od rurociągu naftowego tj. w odległości większej niż strefa bezpieczeństwa i tak na tych terenach została na rysunku planu ustalona nieprzekraczalna linia zabudowy.

Rozbieżności pomiędzy rysunkiem planu, stanowiącym załącznik nr 1 do uchwały, a zapisami § 12 ust. 1 uchwały oraz § 12 ust. 3 uchwały nie mają wpływu na realizację ustaleń planu. Zgodnie z § 3 ust. 3 oznaczenie na rysunku planu „napowietrzna linia elektroenergetyczna wraz z pasem technologicznym” i „rurociąg naftowy wraz ze strefą bezpieczeństwa” nie są ustaleniami planu, są oznaczeniami informacyjnymi wynikającym z obowiązujących przepisów.

W miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego nie wyznaczono terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej z dopuszczeniem zabudowy usługowej MN/U, wobec czego zapisy § 5 ust. 2, § 7 ust. 7 pkt 2, § 11 ust. 3 pkt 1 oraz § 18 uchwały nie mają wpływu na realizację planu.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zważył, co następuje:

Oceny, czy zaskarżony plan miejscowy jest obarczony wadą skutkującą stwierdzeniem jego nieważności przez sąd administracyjny na podstawie art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami

administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1302 z późn. zm.; zwanej dalej „p.p.s.a.”), dokonuje się przez pryzmat przesłanek wynikających z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. W myśl tego przepisu istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Pojęcie trybu sporządzania planu miejscowego, którego zachowanie stanowi przesłankę formalną zgodności miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z przepisami prawa – odnosi się do sekwencji czynności, jakie podejmuje organ w celu doprowadzenia do uchwalenia planu miejscowego, poczynając od uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu, a kończąc na jego uchwaleniu. Z kolei pojęcie zasad sporządzania planu miejscowego należy wiązać zaś z samym sporządzeniem (opracowaniem) aktu planistycznego, a więc z merytoryczną zawartością tego aktu (część tekstowa, graficzna, załączniki), zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej. (por. wyroki NSA z dnia 25 maja 2009 r., sygn. akt II OSK 1778/08 oraz z dnia 11 września 2008 r., sygn. akt II OSK 215/08; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Jak wynika z art. 15 ust. 1 u.p.z.p. wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem, wraz z uzasadnieniem. Przepis ten wprowadza więc jedną z podstawowych zasad sporządzania planu miejscowego, tj. zasadę zgodności tego aktu prawa miejscowego (zarówno w postaci tekstowej, jak i graficznej) z ustaleniami zawartymi w studium. Jest to wymóg bardziej rygorystyczny od np. spójności z planem, czy też braku sprzeczności pomiędzy ustaleniami studium a miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego.

Odnosząc te uwagi do specyfiki rozważanej sprawy, należy zauważyć, w zaskarżonej uchwale teren zabudowy usługowej usługi opieki, oznaczono w planie - na załączniku nr 5, symbolem UOp. Równocześnie w § 20 ust. 3 pkt 1 lit. b oraz c, dla terenu obiektów produkcyjnych, składów i magazynów i zabudowy usługowej, oznaczonego symbolem P,U ustalono wysokości budynków do 15,0 m i minimalną powierzchnię biologicznie czynną 10%. Natomiast w § 14 ust. 6 uchwały - na terenach obiektów produkcyjnych, składów i magazynów wskazano, że należy zapewnić minimalnie 1 miejsce do parkowania na 10 zatrudnionych oraz w ust. 7 - dla zabudowy

usługowej należy zapewnić minimalnie 1 miejsce do parkowania na 50 m² powierzchni użytkowej budynku usługowego.

Równocześnie na wyrysie ze studium, stanowiącym obligatoryjny element rysunku planu, na załączniku nr 5, północna część terenu UOp wchodzi w skład jednostki oznaczonej symbolem ML - teren zabudowy rekreacyjnej indywidualnej. Dla terenu obiektów produkcyjnych, składów i magazynów i zabudowy usługowej, oznaczonego w planie symbolem P,U, obowiązują wskaźniki dotyczące zagospodarowania i użytkowania określone w rozdziale 5.3.3. na str. 29 studium: 1) minimum 30 % powierzchni działki należy pozostawić jako powierzchnię biologicznie czynną, 2) wysokość budynków do 10 m; 3) miejsca parkingowe, z uwzględnieniem potrzeb osób niepełnosprawnych, należy zapewnić w obrębie terenu inwestycji, w ilości odpowiedniej dla rodzaju działalności: 3 miejsca na każde 100 m² powierzchni usługowej lub na 5 pracowników.

Nie ulega zatem wątpliwości, że wymienione przepisy planu miejscowego naruszają zatem istotnie postanowienia studium. Jednocześnie w studium nie przewidziano przy tym żadnych odstępstw, co oznacza, że Wojewoda zasadnie wskazał na powyższe uchybienie.

Rada Gminy wskazuje, że uchybienia powyższe nie są istotne, gdyż studium jest aktem wymagającym dalszego doprecyzowania. Zauważyć przy tym należy, że w świetle art. 20 ust. 1 ustawy plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium. Zgodność między treścią studium, a treścią planu miejscowego, to kontynuacja identyczności zasad zagospodarowania terenu ustalanych ogólnie w studium i podlegających sprecyzowaniu (doprecyzowaniu) w planie miejscowym. Plan miejscowy nie może wprowadzić zmian w zakresie kierunków zagospodarowania i zasad zagospodarowania, a jedynie doprecyzować te zasady i to w taki sposób, aby nie doprowadzić do ich zmiany lub modyfikacji. Studium z założenia ma być aktem elastycznym, który jednak zawiera nieprzekraczalne ramy dla swobody planowania przestrzennego. Studium nie ma, co prawda, mocy aktu powszechnie obowiązującego (nie jest aktem prawa miejscowego), lecz jako akt planistyczny określa politykę przestrzenną gminy i wiąże organy gminy przy sporządzeniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Skoro w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy określa się m.in. kierunki zmian w przeznaczaniu terenów (art. 10 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p.), to gmina w ramach uprawnień wynikających z władztwa planistycznego, może zmienić w planie miejscowym

dotychczasowe przeznaczenie określonych obszarów, ale tylko w granicach zakreślonych ustaleniami studium. Inne przeznaczenie konkretnego terenu w planie miejscowym niż przeznaczenie przyjęte w studium kwalifikowane jest jako istotne naruszenie prawa, tj. art. 9 ust. 4 u.p.z.p., zwłaszcza gdy przeznaczenie terenu w planie jest całkowicie odmienne od ustalonego w studium.

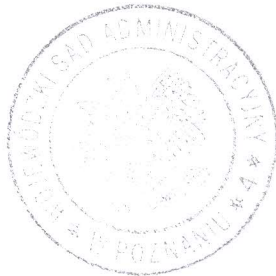
Sytuacja powyższa miała miejsce w niniejszej sprawie – w ocenie Sądu zmiana przeznaczenie terenów zabudowy rekreacyjnej indywidualnej na teren usług opiekuńczych, zmiana wskaźników dotyczących zagospodarowania i użytkowania czy też ustalenia dotyczące ilości miejsc parkingowych, z uwzględnieniem potrzeb osób niepełnosprawnych, stanowi istotne naruszenie procedury planistycznej, gdyż prowadzi do niezgodności zapisów planu ze studium.

Sąd wskazuje, że zasadne są również zarzuty Wojewody wskazujące na rozbieżności pomiędzy częścią tekstową a graficzną uchwały, jak również braki na rysunku planu. I tak, w § 5 ust. 3 uchwały ustalono przeznaczenie terenu zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej z dopuszczeniem zabudowy usługowej, oznaczony symbolem MN/U. Następnie w § 7 ust. 7 pkt 2 uchwały, z zakresu ochrony przed hałasem wskazano, że teren ten należy do terenów zabudowy mieszkaniowo-usługowej. W § 11 ust. 3 pkt 1 uchwały dla terenu tego określono zasady scalania i podziału nieruchomości, a następnie w § 18 uchwały określono zasady kształtowania zabudowy i wskaźniki zagospodarowania terenu. Jednakże na żadnym z załączników nr 1 – nr 5 do uchwały, stanowiących część graficzną planu, nie wskazano terenu MN/U. Równocześnie na załączniku graficznym nr 3 do uchwały, w legendzie teren oznaczony symbolem MN,U został określony jako teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej zamiast zgodnie z § 5 ust. 2 uchwały teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i zabudowy usługowej, a teren oznaczony symbolem RM jako teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej zamiast zgodnie z § 5 ust. 4 uchwały teren zabudowy zagrodowej w gospodarstwie rolnym, hodowlanym i ogrodnictwym. Natomiast na załączniku nr 1 do uchwały w legendzie teren oznaczony symbolem P,U został określony jako teren zabudowy produkcyjnej i usługowej zamiast zgodnie z § 5 ust. 5 uchwały teren obiektów produkcyjnych, składów i magazynów i zabudowy usługowej. Z kolei na załączniku nr 4 Żółwieniec brak jest informacji, o której mowa w § 10 ust. 4 uchwały, natomiast zawarta ona została na załączniku nr 2 Sławęcinek. Natomiast w § 12 uchwały przyjęto ustalenia dla wyznaczonych stref bezpieczeństwa i pasów technologicznych, kwalifikując je zgodnie z § 3 ust. 3 uchwały jako oznaczenia

informacyjne, przy czym szerokość strefy bezpieczeństwa od rurociągu naftowego DN800 określono w § 12 ust. 1 uchwały 20,0 m - po 10, 0 m od osi rurociągu, podczas gdy na rysunku planu wrysowano po 20,0 m od osi rurociągu. Z kolei w § 12 ust. 3 ustalono szerokość pasa technologicznego dla napowietrznej linii elektroenergetycznej 0,4 kV po 3,0 m od rzutu przewodu linii, podczas gdy na rysunku wrysowano po 7,0 m.

Sąd podziela ocenę Rady, że powyższe błędy, co do zasady, nie mają wpływu na realizację planu. Wskazują jednak na zaniedbania w ramach prowadzonej procedury planistycznej, co przy uwzględnieniu podstawowego zarzutu skargi, jakim był zarzut naruszenia art. 20 ust. 1 ustawy wskazuje na konieczność uchylenia zaskarżonej uchwały w całości. Istnieje bowiem niezgodność między częścią opisową i częścią graficzną planu miejscowego, co należy kwalifikować jako naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego.

W tej sytuacji Sąd na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. w zw. z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w całości z uwagi na naruszenie prawa, tj. art. 20 ust. 1 w zw. z art. 9 ust. 4 u.p.z.p. oraz art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy. Sąd orzekł o kosztach na podstawie art. 200 i art. 205 § 2 p.p.s.a. w zw. z § 14 ust. 1 pkt 1 lit. c rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 265 ze zm.), zasądzając zwrot opłaty za czynności radcy prawnego (480 zł).



Na oryginale właściwe podpisy

Za zgodność z oryginałem
Teresa Zaporowska

st. sekretarz sądowy