



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 6 września 2016 r.

Poz. 5347

WYROK NR IV SA/PO 13/16 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W POZNANIU

z dnia 30 czerwca 2016 r.

w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

Na podstawie

Sygn. akt IV SA/Po 13/16

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 30 czerwca 2016 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu

w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Donata Starosta (spr.)

Sędziowie WSA Ewa Kręcichwost-Durchowska

WSA Tomasz Grossmann

Protokolant st. sekr. sąd. Monika Zaporowska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 23 czerwca 2016 r.

sprawy ze skargi Wojewody Wielkopolskiego

na uchwałę Rady Miasta Luboń

z dnia 24 września 2015 r. nr XII/66/2015

w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

1. stwierdza nieważność zaskarżonej Uchwały Rady Miasta Luboń nr XII/66/2015 z dnia 24 września 2015 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Miasta Luboń „Żabikowo Północ – I etap” w całości,

2. zasądza od Miasta Luboń na rzecz Wojewody Wielkopolskiego kwotę 480 zł (czteryście osiemdziesiąt złotych) tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.

Sygn. akt IV SA/Po 13/16

Uzasadnienie

Pismem z dnia 7 grudnia 2015 r. Wojewoda Wielkopolski złożył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu skargę na uchwałę Rady Miasta Luboń nr XII/66/2015 z dnia 24 września 2015 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Miasta Luboń „Żabikowo Północ 1 etap” (zwaną dalej również jako „zaskarżona uchwała”) wnosząc o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały i zasądzenie kosztów postępowania.

Zdaniem Wojewody w odniesieniu do terenu zabudowy produkcyjno - usługowej, oznaczonego symbolem „1P/U” nie dopełniono obowiązku wynikającego z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy z 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2015 roku, poz. 199 z późn. zm. zwanej dalej jako „u.p.z.p.”) oraz § 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, zwanego dalej „rozporządzeniem”) w ten sposób, że nie określono parametrów dla składów i magazynów, których realizację dopuszczono na tym terenie w § 11 pkt 1 zaskarżonej uchwały, ograniczając się jedynie do wyznaczenia parametrów dla obiektów budowlanych produkcyjnych, usługowych lub produkcyjno - usługowych. W ocenie Wojewody skoro w zapisach planu dla terenu 1P/U wyraźnie wyodrębniono, niezależnie od obiektów budowlanych produkcyjnych, usługowych lub produkcyjno - usługowych, możliwość sytuowania takich obiektów jak składy i magazyny to także dla nich należało konsekwentnie ustalić wymagane przepisami art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia parametry.

Parametrów zabudowy nie określono ponadto dla parterowych wiat, altan i przydomowych oranżerii dopuszczonych do realizacji na mocy zapisów § 4 pkt 5 zaskarżonej uchwały. Zdaniem Wojewody obowiązku nałożonego przepisami art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia nie można w tym względzie uznać za spełniony poprzez odesłanie w cytowanym przepisie uchwały do możliwości budowy ww. obiektów „zgodnie z przepisami odrębnymi”, nie precyzując do jakich przepisów ma zastosowanie to odesłanie. W sytuacji bowiem gdy wołą organów sporządzających i uchwalających plan było ustalenie parametrów zabudowy zgodnie z przepisami odrębnymi, to przepis odsyłający do tej regulacji powinien zostać zawarty w uchwale, a w tekście planu należało zamieścić odpowiednie parametry wynikające z tych przepisów. Wprawdzie obowiązek zawarcia w planie zagadnień określonych w art. 15 ust. 2 u.p.z.p. nie jest bezwzględny, jednakże pozostaje uzależniony od warunków faktycznych panujących w terenie.

Ponadto w ocenie Wojewody zaskarżona uchwała narusza § 8 ust. 2 rozporządzenia w ten sposób, że na rysunku planu szerokość w liniach rozgraniczających terenu drogi publicznej lokalnej, oznaczonego w planie symbolem 2KDL wynosi w najszerszych miejscach 9 m, co jest sprzeczne z ustaleniami § 16 pkt 1 lit. a zaskarżonej uchwały, gdzie ustalono „minimalną szerokość w liniach rozgraniczających - 12,0 m”. Ponadto w § 16 pkt 3 lit. a zaskarżonej uchwały, dla terenów 2KDD, 4KDD, 5KDD, 7KDD, ustalono „szerokość w liniach rozgraniczających - 10,0 m” podczas gdy na rysunku, na terenach 2KDD i 4KDD wynosi ona 11 m, a w § 16 pkt 4 lit. a zaskarżonej uchwały, dla terenu 3KDD, ustalono „minimalną szerokość w liniach rozgraniczających - 10,0 m”, co także nie znajduje odzwierciedlenia na rysunku planu, gdzie szerokość ta wynosi 9 m.

Wojewoda wskazał też, że w § 21 zaskarżonej uchwały określono sposób i termin tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów, a ustalenia dotyczące tych zagadnień, zgodnie § 4 pkt 10 rozporządzenia, powinny zawierać nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów, w tym określenie terminu, do którego tymczasowe zagospodarowanie, urządzenie i użytkowanie terenu może być wykonywane. Możliwość tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów przewidziano w przedmiotowym planie w odniesieniu do dopuszczenia „do czasu oddania do użytkowania kanalizacji sanitarnej, stosowania szczelnych zbiorników bezodpływowych”. Zdaniem Wojewody w przypadku zaistnienia okoliczności faktycznych powodujących konieczność określenia w planie sposobu tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów, zgodnie z cytowanymi wyżej przepisami ustawy i rozporządzenia należy wyznaczyć jednocześnie termin dopuszczalności takich przedsięwzięć. Zagadnienia związane z uzbrojeniem technicznym działki budowlanej oraz zasadami i sposobami zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków regulowane są w

przepisach odrębnych, w tym ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 1399 ze zm.) oraz rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2002 r. Nr 75 Poz. 690 ze zm.). Ze względu na ww. okoliczności zagadnienia te nie powinny podlegać regulacjom wynikającym z 15 ust. 2 pkt 11 u.p.z.p. i § 4 pkt 10 rozporządzenia.

Wojewoda zwrócił również uwagę, że w § 4 pkt 2 zaskarżonej uchwały ustalono, iż „obowiązujące i nieprzekraczalne linie zabudowy odnoszą się tylko do nowej zabudowy oraz do przypadków gdyby nadbudowa lub rozbudowa obiektu powodowała naruszenie bezpieczeństwa lub ładu przestrzennego”. W § 8 pkt 6 lit. e zaskarżonej uchwały dopuszczono realizację „w budynku mieszkań - usługowym funkcji usługowej i gospodarczo garażowej wbudowanej, ale wyłącznie w kondygnacji przyziemia i maksymalnie na 80% jego powierzchni”, gdzie niedookreślonym pozostaje czy ograniczenie to odnosić należy do powierzchni całego budynku czy tylko przyziemia oraz czy dotyczy ono powierzchni użytkowej czy też powierzchni zabudowy. W § 20 pkt 4 zaskarżonej uchwały, gdzie ustalono „zakaz tworzenia nowych bezpośrednich włączeń do autostrady”, podczas gdy obszar planu do autostrady nie przylega.

W odpowiedzi na skargę Rada Miasta Luboń wniosła o oddalenie skargi w zakresie:

- parametrów dla „składów i magazynów” w obszarze 1 P/U;
- parametrów „dla parterowych wiat, altan i przydomowych oranżerii”;
- „tymczasowego zagospodarowania terenu”, a dopuszczenia stosowania
- „szczelnych zbiorników bezodpływowych do czasu oddania do użytkowania kanalizacji sanitarnej”;
- linii obowiązujących i nieprzekraczalnych dla zabudowy istniejącej;
- wielkości funkcji usługowej i gospodarczo-garażowej w budynku mieszkalno- usługowym;
- zapisu „zakaz tworzenia nowych bezpośrednich włączeń do autostrady”.

Jednocześnie Rada Miasta wniosła o uwzględnienie skargi w zakresie § 16 zaskarżonej uchwały.

Odnosząc się do zarzutu dotyczącego § 16 zaskarżonej uchwały Rada Miasta wskazała, że skarga w tym zakresie jest zasadna w związku z niezgodnością treści § 16 z rysunkiem planu.

Odnosząc się do kwestii parametrów dla składów i magazynów w obszarze 1P/U Rada Miasta wyjaśniła, że w § 11 pkt 1 zaskarżonej uchwały ustalono „lokalizację obiektów produkcyjnych, składów i magazynów, z dopuszczeniem obiektów usługowych transportu drogowego oraz obiektów sprzedaży, obsługi i naprawy pojazdów mechanicznych”, przy czym składy i magazyny należy traktować jako rozwinięcie funkcji produkcyjnej. W załączniku nr 1 do rozporządzenia dla „terenów obiektów produkcyjnych, magazynów i składów” wskazano jednolite oznaczenie graficznie i literowe (symbol P). W uchwale parametry podano ogólnie, jednakowe dla wszystkich obiektów budowlanych na terenie (produkcyjnych, usługowych lub produkcyjno-usługowych), zatem również dla składów i magazynów.

Odnosząc się do kwestii parametrów „dla parterowych wiat, altan i przydomowych oranżerii” Rada Miasta wyjaśniła, że w § 4 pkt 5 zaskarżonej uchwały ustalono „dopuszczenie budowy parterowych wiat, altan i przydomowych oranżerii zgodnie z przepisami odrębnymi”, t.j. obiektów wymienionych w art. 29 ust.2 Prawa budowlanego, dla których podano liczbę kondygnacji (parterowe) oraz maksymalną powierzchnię zabudowy (do 35m²). Jeżeli w uchwale nie określono pozostałych parametrów, należy je traktować jako dowolne. Przepis ten, mimo, że zawarty w ustaleniach ogólnych, dotyczy zainwestowanych terenów mieszkaniowych i służył usankcjonowaniu istniejących obiektów.

W kwestii „tymczasowego zagospodarowania terenu”, a dopuszczenia stosowania „szczelnych zbiorników bezodpływowych do czasu oddania do użytkowania kanalizacji sanitarnej” Rada Miasta wyjaśniła, że okres przejściowy dla stosowania zbiorników bezodpływowych został określony w takim stopniu jak jest to możliwe, ponieważ istotną rolę w realizacji odgrywają plany eksploratora czyli spółki AQUANET i możliwości finansowe zarówno gminy jak i spółki. Dodatkowo zapis ten został wprowadzony jako argument i rozwiązanie alternatywno - czasowe na potrzeby Starostwa Powiatowego przy procedurze postępowania o pozwolenie na budowę.

Odnosząc się do zarzutu dotyczącego linii zabudowy Rada Miasta wyjaśniła, że w § 4 zaskarżonej uchwały ustalono, że „obowiązujące i nieprzekraczalne linie zabudowy odnoszą się tylko do nowej zabudowy oraz

do przypadków gdyby nadbudowa lub rozbudowa obiektu powodowała naruszenie bezpieczeństwa lub ładu przestrzennego". W konsekwencji na rysunku planu wystąpiło zjawisko „przecinania budynków” liniami zabudowy dotyczy przede wszystkim zabudowy mieszkalnej istniejącej przy drogach 1KDL i 2KDL. Są to ulice: Poniatowskiego i 11 Listopada, których przebieg został wyznaczony na przełomie XIX i XX wieku. Zabudowa przy tych ulicach narastała w czasie, a lokalizacja była dość dowolna. Chcąc uporządkować sytuację i wprowadzić określony ład przestrzenny narzucono linie zabudowy przyjmując „wskaźnik większościowy” co oznacza, że linię ustalają fronty budynków stanowiących większość przy danej ulicy. Takie rozwiązanie jest obligatoryjne i jednoznaczne dla nowej zabudowy, ale staje się problematyczne, gdy linia „przecina” budynek. Kwestionowany zapis pozwala na realizację inwestycji w obrębie całego istniejącego budynku z ograniczeniami zapisanymi w planie dla danego obszaru. „Naruszenie bezpieczeństwa lub ładu” dotyczy ewentualnego wysunięcia poza lico budynku „balkonów, logii, tarasów, schodów zewnętrznych, pochyli i ramp poza nie więcej niż 1,3m” - wg § 2 ust. 1 pkt 5 zaskarżonej uchwały. W przypadku, gdy istniejący budynek już jest wysunięty przed linię zabudowy to, dopuszczenie tego „przywileju” mogłoby spowodować kompletne zaburzenie ładu lub nawet zagrożenie dla innych użytkowników pasa drogowego.

Odnosząc się do zarzutu dotyczącego wielkości funkcji usługowej i gospodarczo-garażowej w budynku mieszkalno-usługowym Rada Miejska wyjaśniła, że w § 8 pkt 6 lit. e zaskarżonej uchwały dla terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i zabudowy usługowej dopuszczono realizację „w budynku mieszkalno-usługowym funkcji usługowej i gospodarczo - garażowej wbudowanej, ale wyłącznie w kondygnacji przyziemia i maksymalnie na 80% jego powierzchni”. Zapis ten odnosi się do przyziemia budynku, chociażby ze względu na jego funkcje garażową i dotyczy 80% powierzchni użytkowej przyziemia. Rodzaj powierzchni wynika z treści PN-1509836:1997, wg której powierzchnia użytkowa jest to część powierzchni kondygnacji netto (w tym przypadku „przyziemia”), która odpowiada celom i przeznaczeniu budynku.

Odnosząc się natomiast do zarzutu dotyczącego zakazu tworzenia nowych bezpośrednich włączeń do autostrady Rada Miasta stwierdziła, że dla obszaru objętego zmianą miejscowego planu zapis jest nieuzasadniony, gdyż obszar nie graniczy z terenami „pasa autostrady”. Wymóg ten dotyczy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Miasta Luboń - „Żabikowo Północ” jako całości.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

W świetle art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2015 r. poz. 1515 – zwanej dalej jako „u.s.g.”) uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne, przy czym 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 już we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały (zarządzenia) organu gminy. W takiej sytuacji może jedynie zaskarżyć wadliwy akt do sądu administracyjnego, zgodnie z art. 93 ust. 1 u.s.g. Realizując tę kompetencję organ nadzoru nie jest skrępowany jakimkolwiek terminem do wniesienia skargi (zob. m.in. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 lipca 2005 r., sygn. akt II OSK 320/05 oraz postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 listopada 2005 r., sygn. akt I OSK 572/05, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

W rozpoznawanej sprawie Wojewoda w ustawowym terminie 30 dni od dnia otrzymania zaskarżonej uchwały nie orzekł o jej nieważności, wobec czego był władny zaskarżyć ją w trybie art. 93 u.s.g.

Zgodnie z art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 ze zm.), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności administracji publicznej, przy czym kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Sądy administracyjne, kierując się wspomnianym kryterium legalności, dokonują oceny zgodności treści zaskarżonego aktu oraz procesu jego wydania z normami prawnymi – odpowiednio: ustrojowymi, proceduralnymi i materialnymi – przy czym ocena ta jest dokonywana według stanu prawnego istniejącego w dniu wydania zaskarżonego aktu. W świetle art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (obecnie tekst jednolity tej ustawy opublikowano w Dz. U. z 2016 r., poz. 718 – uw. WSA, dalej „p.p.s.a.”) kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje m.in. orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego. Stosownie do art. 134 § 1 p.p.s.a. sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy, nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną w niej podstawą prawną. Oznacza to, że bierze pod uwagę wszelkie naruszenia prawa, a

także wszystkie przepisy, które powinny znaleźć zastosowanie w rozpoznawanej sprawie, niezależnie od żądań i wniosków podniesionych w skardze, w granicach sprawy, wyznaczonych przede wszystkim określonym w skardze przedmiotem zaskarżenia – który może obejmować całość albo tylko część określonego aktu lub czynności (zob.: J.P. Tarno, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, Warszawa 2010, s. 312-317 a także wyroki NSA z 5 marca 2008 r., sygn. akt I OSK 1799/07, z 9 kwietnia 2008 r., sygn. akt II GSK 22/08, z 27 października 2010 r., sygn. akt I OSK 73/10, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Przedmiotem tak rozumianej kontroli Sądu jest w niniejszej sprawie uchwała Nr XII/66/2015 Rady Miasta Luboń z dnia 24 września 2015 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Miasta Luboń „Żabikowo Północ – I etap”. Jak wynika z części wstępnej zaskarżonej uchwały podstawę prawną jej podjęcia stanowiły przepisy art. 18 ust. 2 pkt 5 u.s.g. oraz art. 20 ust. 1 u.p.z.p. Zaskarżona uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego z dnia 7 października 2015 r., pod poz. 5788.

Nie ulega wątpliwości, że zaskarżona uchwała jako podjęta w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jest aktem prawa miejscowego (art. 14 ust. 8 u.p.z.p.), zatem należy do kategorii aktów, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a.

Oceny, czy zaskarżony miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest obciążony wadą skutkującą stwierdzeniem jego nieważności przez sąd administracyjny na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. dokonuje się przez przyzmat przesłanek wynikających z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. W myśl tego przepisu 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. Pojęcie „trybu sporządzania planu miejscowego” (zwanego też potocznie: „procedurą planistyczną”) – którego zachowanie stanowi przesłankę formalnoprawną zgodności miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z przepisami prawa – odnosi się do sekwencji czynności, jakie podejmuje organ w celu doprowadzenia do uchwalenia planu miejscowego, począwszy od uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu, a skończywszy na jego uchwaleniu. Natomiast pojęcie „zasad sporządzania planu miejscowego” – których uwzględnienie stanowi przesłankę materialno prawną zgodności miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z przepisami prawa – należy wiązać z samym sporządzeniem (opracowaniem) aktu planistycznego, a więc z merytoryczną zawartością tego aktu (część tekstowa, graficzna i załączniki), zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 maja 2009 r., sygn. akt II OSK 1778/08, oraz z 11 września 2008 r., sygn. akt II OSK 215/08, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Przechodząc do merytorycznej oceny zarzutów podniesionych w skardze w pierwszej kolejności odnieść się należało do zarzutu dotyczącego niezgodności § 16 pkt 1 lit.a, pkt 3 i pkt 4 lit. a tekstu zaskarżonej uchwały z rysunkiem planu. Uchybienia jakich dopuściła się Rada Miasta w tych przepisach powodowały bowiem konieczność stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały w całości. Wojewoda zarzucił zaskarżonej uchwale, iż na rysunku planu szerokość w liniach rozgraniczających terenu drogi publicznej lokalnej, oznaczonego w planie symbolem 2KDL wynosi w najszerszych miejscach 9 m, co jest sprzeczne z ustaleniami § 16 pkt 1 lit. a zaskarżonej uchwały, gdzie ustalono „minimalną szerokość w liniach rozgraniczających - 12,0 m”. Ponadto w § 16 pkt 3 lit. a zaskarżonej uchwały, dla terenów 2KDD, 4KDD, 5KDD, 7KDD, ustalono „szerokość w liniach rozgraniczających - 10,0 m” podczas gdy na rysunku, na terenach 2KDD i 4KDD wynosi ona 11 m, a w § 16 pkt 4 lit. a zaskarżonej uchwały, dla terenu 3KDD, ustalono „minimalną szerokość w liniach rozgraniczających – 10,0 m”, co także nie znajduje odzwierciedlenia na rysunku planu, gdzie szerokość ta wynosi 9 m. Okoliczność ta nie budzi sporu w niniejszej sprawie, bowiem Rada Miasta w odpowiedzi na skargę zarzuty w tym zakresie podzieliła.

Wyjaśnić jednak należy, że w art. 15 ust. 2 u.p.z.p, ustawodawca wyliczył obligatoryjne elementy jakie musi zawierać miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Zalicza się do nich między innymi przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania oraz zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. § 8 ust. 2 rozporządzenia przewiduje, że na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Bez wątplenia rysunek miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest integralną częścią planu i ma tym samym moc wiążącą. Obowiązuje w takim zakresie w jakim tekst planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku (wyrok Wojewódzkiego Sądu

Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 17 lutego 2012 r., sygn. akt II SA/Bd 1011/07, orzeczenia.nsa.gov.pl; „Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz”, pod red. Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2013, s. 159). Część graficzna planu jest „uszczegółowieniem” części testowej i ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie - z uwzględnieniem zarówno części graficznej, jak i tekstowej. Z tych względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu. Część tekstowa planu nie może zatem zawierać ustaleń, które nie znajdują oparcia w części graficznej planu (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 13 października 2009 r., sygn. akt II SA/Lu 393/09, orzeczenia.nsa.gov.pl).

Nie budzi wątpliwości w ocenie Sądu, iż treść § 16 zaskarżonej uchwały pozostaje w ewidentnej sprzeczności z rysunkiem planu. Jak trafnie zauważył Wojewoda w § 16 pkt 1 lit a zaskarżonej uchwały ustalono dla terenów drogi publicznej – lokalnej 2 KDL minimalną szerokość w liniach rozgraniczających – 12,0 m gdy tymczasem na rysunku planu szerokość w liniach rozgraniczających terenu drogi publicznej lokalnej, oznaczonego w planie symbolem 2KDL wynosi w najszerszych miejscach 9 m. Ponadto w § 16 pkt 3 lit. a zaskarżonej uchwały m.in. dla terenów oznaczonych symbolami 2KDD i 4KDD ustalono „szerokość w liniach rozgraniczających - 10,0 m”, gdy na rysunku planu wynosi ona 11m. Podobnie w § 16 pkt 4 lit. a zaskarżonej uchwały, dla terenu oznaczonego symbolem 3KDD ustalono „minimalną szerokość w liniach rozgraniczających – 10,0 m”, a na rysunku planu szerokość ta wynosi 9 m.

W ocenie Sądu powyższe uchybienie powoduje konieczność stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały w całości. Redakcja art. 28 ust. 1 u.p.z.p. posługuje się skalą oceny zakresu wadliwości uchwały rady gminy. W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się wadliwość dotycząca tylko niektórych terenów objętych planem nie zawsze musi skutkować nieważnością całego planu. Tylko wadliwe zapisy, które dezintegrują postanowienia całego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, skutkują stwierdzeniem nieważności uchwały przyjmującej ten plan, w całości. Z taką sytuacją w ocenie Sądu mamy do czynienia w niniejszej sprawie, bowiem wyeliminowanie z obrotu prawnego ustaleń dotyczących szerokości dróg niesie za sobą konsekwencje w postaci niepewności co do dalszych postanowień zaskarżonej uchwały. Przede wszystkim wskazać należy, że wyeliminowanie z obrotu prawnego wadliwych zapisów § 16 zaskarżonej uchwały oddziałuje na parametry innych działek objętych ustaleniami planu.

Poza powyższym Sąd podzielił również pozostałe zarzuty skargi.

Jak już wyjaśniono powyżej art. 15 ust. 2 u.p.z.p. zawiera katalog obligatoryjnych elementów jakie musi zawierać miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. W pkt 6 wskazanego przepisu wśród obligatoryjnych elementów planu miejscowego wymieniono m.in. zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów. Natomiast w § 4 pkt 6 rozporządzenia wskazano, 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.

Jednocześnie wyjaśnienia wymaga, że przez obligatoryjność o której mowa w art. 15 ust. 2 u.p.z.p. rozumieć należy jako wymóg zamieszczenia w planie elementów wymienionych w tym przepisie wówczas, gdy okoliczności faktyczne dotyczące obszaru objętego planem, wynikające zwłaszcza z istniejącego lub planowanego przeznaczenia i sposobu zagospodarowania terenu, uzasadniają dokonanie takich ustaleń (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 kwietnia 2010 r., sygn. akt II OSK 311/10, z 13 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1566/11; z 6 września 2012 r., sygn. akt II OSK 1343/12, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>; Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, pod red. Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2013, s. 161-162).

W § 11 pkt 1 zaskarżonej uchwały dla terenu zabudowy produkcyjno – usługowej oznaczonej symbolem 1P/U ustalono lokalizację obiektów produkcyjnych, składów i magazynów. Jednakże w § 11 pkt 4 zaskarżonej uchwały Rada Miasta dokonała ustaleń parametrów zabudowy jedynie dla obiektów budowlanych produkcyjnych, usługowych lub produkcyjno – usługowych. Tym samym Rada Miasta uchybiła przepisom art.. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. w zw. z § 4 pkt 6 rozporządzenia nie dokonując ustaleń

dotyczących parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu dla składów i magazynów. Sąd nie podzielił stanowiska Rady Miasta, jakoby składy magazyny traktować należało jako rozwinięcie funkcji produkcyjnej. Skoro bowiem Rada Miasta w § 11 pkt 1 zaskarżonej uchwały dopuściła lokalizację obiektów produkcyjnych, składów i magazynów, to konsekwentnie powinna dokonać ustaleń dotyczących parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy dla każdego z wymienionych rodzajów obiektów.

Podobnie w przypadku § 4 pkt 5 zaskarżonej uchwały, w którym Rada Miasta dopuściła w obszarze oznaczonym symbolem 1KP/ZP budowę parterowych wiat, altan i przydomowych oranżerii zgodnie z przepisami odrębnymi. Sąd w pełni podzielił argumentację Wojewody, że odesłanie w § 4 pkt 5 zaskarżonej uchwały do bliżej nieokreślonych przepisów odrębnych nie może zostać uznane za wypełnienie obowiązku wynikającego z art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. w zw. z § 4 pkt 6 rozporządzenia. Ze wskazanych już powyżej powodów Sąd nie podzielił stanowiska Rady Miasta, jakoby w przypadku braku określenia parametrów dla danego typu zabudowy, parametry te traktować należy dowolnie.

Zasadny okazał się również zarzut dotyczący § 21 zaskarżonej uchwały, w którym Rada Miasta określiła, że w zakresie sposobów i terminów tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów dopuszcza się, do czasu oddania do użytkowania kanalizacji sanitarnej, stosowanie szczelnych zbiorników bezodpływowych. W myśl art. 15 ust. 2 pkt 11 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo sposób i termin tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów. Ponadto zgodnie z § 4 pkt 10 rozporządzenia ustalenia dotyczące sposobów i terminów tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów powinny zawierać nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów, w tym określenie terminu, do którego tymczasowe zagospodarowanie, urządzenie i użytkowanie terenu może być wykonywane. Jednak jak zasadnie stwierdził Wojewoda zagadnienia związane z uzbrojeniem technicznym działki budowlanej oraz zasadami i sposobami zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków regulowane są w przepisach odrębnych, w tym w przepisach ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 1399 ze zm.) oraz rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2002 r. Nr 75 Poz. 690 ze zm.). Z tego też względu zagadnienia te nie powinny podlegać regulacjom wynikającym z 15 ust. 2 pkt 11 u.p.z.p. i § 4 pkt 10 rozporządzenia.

Ponadto w ocenie Sądu nie stanowi wypełnienia dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. w zw. z § 4 pkt 6 rozporządzenia ustalenie linii zabudowy tylko do nowej zabudowy oraz do przypadków gdyby nadbudowa lub rozbudowa obiektu powodowała naruszenie bezpieczeństwa lub ładu przestrzennego.

Jako całkowicie zbędne uznać też należało zawarcie w § 20 pkt 4 zaskarżonej uchwały zakazu tworzenia nowych bezpośrednich włączeń do autostrady w sytuacji gdy teren objęty ustaleniami zaskarżonej uchwały nie przylega do terenu autostrady.

Z powyżej wskazanych powodów Sąd na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w całości. O kosztach postępowania Sąd orzekł na podstawie art. 200 i art. 205 § 2 p.p.s.a., uwzględniając kwotę stanowiącą wynagrodzenie pełnomocnika ustalone na podstawie § 14 ust. 1 pkt 1 lit. c rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz.U. z 2015 r. poz. 1804).

Przewodniczący Sędzia WSA

(-) Donata Starosta

Sędzia WSA

(-) Ewa Kręcichwost-Durchowska

Sędzia WSA

(-) Tomasz Grossmann