



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 13 lutego 2017 r.

Poz. 1247

WYROK NR IV SA/PO 460/16 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W POZNANIU

z dnia 17 listopada 2016 r.

w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

Na podstawie

Sygn. akt IV SA/Po 460/16

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 17 listopada 2016 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu

w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia NSA Grażyna Radzicka

Sędziowie WSA Donata Starosta

WSA Tomasz Grossmann (spr.)

Protokolant st.sekr.sąd. Agata Tyll-Szeligowska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 17 listopada 2016 r.

sprawy ze skargi Wojewody Wielkopolskiego

na uchwałę Rady Miejskiej Pniewy

z dnia 18 grudnia 2014 r. nr II/24/14

w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

1. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały z dnia 18 grudnia 2014 r. nr II/24/14 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu przemysłu i usług w Pniewach przy ul. Wronieckiej - w następującej części:

a) § 8 ust. 1 pkt 3 w zakresie, w jakim przepis ten dopuszcza lokalizację zabudowy usługowej innej niż zabudowa biurowo-administracyjna;

b) § 8 ust. 1 pkt 14 w zakresie słów „o której mowa w pkt 4”;

c) § 10 pkt 10 w zakresie słów „z zastrzeżeniem pkt 10”;

2. w pozostałym zakresie skargę oddała;

3. zasądza od Gminy Pniewy na rzecz skarżącego Wojewody Wielkopolskiego kwotę 480 zł (czterysta osiemdziesiąt złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania.

Sygn. akt IV SA/Po 460/16

UZASADNIENIE

W dniu 18 grudnia 2014 r. Rada Miejska Pniewy podjęła Uchwałę nr II/24/14 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu przemysłu i usług w Pniewach przy ul. Wronieckiej (dalej też jako: „Uchwała” lub „Plan”).

Pismem datowanym na 03 kwietnia 2015 r. znak: KN-I.0552.14.2015.8 Wojewoda Wielkopolski (dalej jako „Wojewoda” lub „Skarżący”), reprezentowany przez pełnomocnika r.pr. Anetę Molendę-Poślednik, wywiódł skargę na ww. uchwałę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, wnosząc o stwierdzenie jej nieważności oraz o zasądzenie [zwrotu] kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego, według norm przepisanych – a to z powołaniem się na zarzuty naruszenia:

1) art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r. poz. 647 ze zm.; zwanej dalej w skrócie: „u.p.z.p.”) 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; zwanego dalej w skrócie „rozp.now.zabud.”) – poprzez nie określenie geometrii dachów budynków, których realizację dopuszczono na terenie infrastruktury technicznej, oznaczonym w Planie symbolem „IT”;

2) art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w zw. z § 4 pkt 9 rozp.now.zabud. – poprzez nie określenie wymaganego normatywu miejsc parkingowych w stosunku do powierzchni obiektów usługowych dla terenu zabudowy produkcyjno-usługowej, oznaczonego w Planie symbolem „P/U”;

3) art. 14 ust. 1 i 2 oraz art. 15 ust. 1 u.p.z.p. – poprzez wprowadzenie w § 4 pkt 7 Uchwały zapisów dopuszczających wysunięcie przed linię zabudowy takich elementów jak: balkony, wykusze, loggie, zadaszenia nad wejściami, przedsionki, schody zewnętrzne, pochylnie, tarasy, części podziemne budynku – maksymalnie o 1,3 m, oraz okapy, gzymsy, podokienniki, ryzality – maksymalnie o 0,8 m, które w odniesieniu do linii zabudowy wyznaczonej dla terenów „P/U” i „IT” bezpośrednio przy południowej granicy obszaru objętego Planem, stwarzają możliwość sytuowania ww. elementów poza obszarem objętym planem wyznaczonym przez Radę Miejską Pniewy w uchwale z dnia 30 kwietnia 2014 r. nr XXXVII/320/14 w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu przemysłu i usług w Pniewach przy ul. Wronieckiej (zwanej dalej „uchwałą intencyjną”).

Uzasadniając pierwszy z wymienionych zarzutów pełnomocnik Skarżącego wskazał, że mimo wymogu wynikającego z art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. oraz uszczegóławiającego go § 4 pkt 6 rozp.now.zabud., w Planie nie określono geometrii dachów budynków, których realizację dopuszczono na terenie infrastruktury technicznej, oznaczonym w Planie symbolem „IT”. Wprawdzie obowiązek zawarcia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego („m.p.z.p.”) zagadnień określonych w art. 15 ust. 2 u.p.z.p. – a więc m.in. parametrów zabudowy – nie jest bezwzględny, jednakże plan miejscowy musi zawierać ustalenia, o których mowa w powyższej normie, jeżeli w terenie powstają okoliczności faktyczne uzasadniające dokonanie takich ustaleń. Dopuszczenie w przedmiotowym Planie, na terenie IT, lokalizacji budynków rodzi, zdaniem Skarżącego, obowiązek ustalenia dla nich parametrów określonych w art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. i § 4 pkt 6 rozporządzenia.

W uzasadnieniu drugiego z podniesionych zarzutów pełnomocnik Skarżącego napisał, że wbrew dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w zw. z § 4 ust. 9 rozp.now.zabud. w Planie nie określono wymaganego normatywu miejsc parkingowych w stosunku do powierzchni obiektów usługowych dla terenu zabudowy produkcyjno-usługowej, oznaczonego symbolem „P/U”. Wprawdzie w § 8 ust. 1 pkt 20 lit. a Uchwały ustalono normatywy parkingowy dla obiektów biurowo-administracyjnych, to jednak, w opinii Skarżącego, nie wyczerpuje warunku zawartego w ww. przepisach, ponieważ zakres dopuszczenia w Planie rodzajów działalności usługowej na terenie „P/U” jest szerszy i obejmuje, zgodnie z § 9 ust. 1 pkt 2 Uchwały, również usługi ogólnospołeczne i konsumpcyjne m.in. w zakresie handlu, gastronomii, a także usług rzemieślniczych.

Uzasadniając trzeci z podniesionych zarzutów pełnomocnik Skarżącego stwierdził, że jako naruszenie zasad sporządzania m.p.z.p. należy uznać także wprowadzenie w § 4 pkt 7 Uchwały zapisów definiujących szczegółowo zasady lokalizacji obiektów względem nieprzekraczalnych linii zabudowy, gdzie dopuszcza się wysunięcia przed linię zabudowy takich elementów jak: balkony, wykusze, loggie, zadaszenia nad wejściami, przedsionki, schody zewnętrzne, pochylnie, tarasy, części podziemne budynku – maksymalnie o 1,3 m, oraz okapy, gzymsy, podokienniki, ryzality – maksymalnie o 0,8 m. Konsekwencją tego – w odniesieniu do linii zabudowy wyznaczonej dla terenów „P/U” i „IT” bezpośrednio przy południowej granicy obszaru objętego Planem – jest możliwość sytuowania ww. elementów poza tym obszarem, wyznaczonym w uchwale intencyjnej. Zgodnie z art. 14 ust. 2 u.p.z.p. to rada gminy, w załączniku graficznym do uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu, wyznacza granice obszaru objętego planem. Nie ulega wątpliwości, że uchwalając plan miejscowy organ nie może wykroczyć w swych ustaleniach poza granice opracowania tego planu wyznaczone uchwałą intencyjną. Tym samym zawarcie w Planie zapisów regulujących sposób zagospodarowania poza obszarem nim objętym, wyznaczonym w uchwale intencyjnej, stanowi przekroczenie delegacji norm art. 14 ust. 1 i 2 oraz art. 15 ust. 1 u.p.z.p.

Ponadto pełnomocnik Skarżącego zarzucił w uzasadnieniu skargi:

4) że dopuszczenie w § 8 ust. 1 pkt 3 Uchwały lokalizacji zabudowy usługowej, w tym obiektów handlu o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m², winno znaleźć swoje odzwierciedlenie na rysunku Planu, zgodnie z zasadami określonymi w załączniku nr 1 do rozp.now.zabud., gdzie „tereny rozmieszczenia obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m²” stanowią wyodrębniony spośród innych terenów zabudowy usługowej sposób przeznaczenia / zagospodarowania terenu, oznaczony symbolem „UC”.

5) błędne odesłania zawarte w § 8 ust. 1 pkt 14 Uchwały (zamiast odesłania do pkt 4 winno być odesłanie do pkt 6) oraz w § 10 pkt 10 Uchwały (zamiast odesłania do pkt 10 winno być odesłanie do pkt 11).

W odpowiedzi na skargę Gmina Pniewy (dalej też jako: „Gmina”), reprezentowana przez r.pr. Romana Jana Hojana, wniosła o oddalenie skargi w całości. Odnosząc się do poszczególnych zarzutów skargi pełnomocnik Gminy wskazał, co następuje.

Ad 1) Podstawowym przeznaczeniem oraz zagospodarowaniem terenu oznaczonego w planie symbolem „IT” jest zachowanie z możliwością rozbudowy i przebudowy istniejącej sieci infrastruktury technicznej, a w szczególności stacji bazowej telefonii komórkowej, oraz dopuszczenie lokalizacji sieci infrastruktury technicznej. Z uwagi na przeznaczenie i charakter terenu trudnym do przewidzenia jest rodzaj dachu. Obiekty infrastrukturalne częściowo jako budynek, budowla lub instalacja mogą przybierać zróżnicowane formy. Biorąc pod uwagę przeznaczenie terenu i bezpośrednie powiązanie z zakładem produkcyjnym potencjalny budynek z racji funkcji, a w szczególności jego ostatnia kondygnacja, w tym dach, stanowi może element konstrukcyjny lub budowlę w formie np. taśmociągu, suwnicy kratownicy, dla których nie ma zastosowania ścisłe określenie rodzaju dachu. Lokalizacja terenu „IT”, a przede wszystkim jego sąsiedztwo z zakładem produkcyjnym, wskazuje na ścisłe powiązanie funkcjonalne, czego dowodem są wskazane na rysunku Planu linie zabudowy, a także ustalenie opisane w § 8 ust. 1 pkt 1 Planu „o sytuowaniu budynków z uwzględnieniem nieprzekraczalnych linii zabudowy zgodnie z rysunkiem oraz dojazdem do terenu oznaczonego symbolem IT”. Zdaniem pełnomocnika Gminy dla interpretacji przez organ wydający pozwolenie na budowę zgodności potencjalnej lokalizacji budynku bez określonej geometrii dachu na terenie oznaczonym symbolem IT ważny jest fakt, że dla terenu funkcjonalnie powiązanego, oznaczonego symbolem P/U, ustalono stosowanie wszelkich form dachów, jednak w przypadku stosowania dachów stromych w budynkach halowych ustalono kąt nachylenia połaci dachowych – nie większy niż 20°. Pełnomocnik podkreślił, że powiązanie funkcjonalne z terenem oznaczonym symbolem P/U i przeznaczenie terenu pod infrastrukturę techniczną nie uniemożliwia realizacji budynku o dowolnej geometrii przekrycia dachu.

Ad 2) W ocenie pełnomocnika Gminy zarzut Wojewody, że nie określono wymaganego normatywu miejsc parkingowych w stosunku do powierzchni obiektów usługowych dla terenu zabudowy produkcyjno-usługowej, oznaczonego w Planie symbolem P/U, został oparty na błędnej tezie. W szczególności na fakcie powiązania dopuszczonych w Planie usług zarówno na terenie oznaczonym symbolem P/U, jak i na terenach zabudowy usługowej oznaczonych symbolami 1U i 2U. Powyższe ustalenia Planu zostały zróżnicowane ze względu na dopuszczony sposób zagospodarowania, a w konsekwencji zapewnienie odpowiedniej ilości miejsc postojowych. Ustalenia Planu dla terenu P/U zostały określone w oparciu o obecne zagospodarowanie, tj. zakład produkcyjny, dla którego wskazane zostały nowe tereny pod

rozbudowę. Nieuprawnione jest więc rozszerzające interpretowanie, które całkowicie pomija obecne zagospodarowanie dominujące na terenie P/U. Określony normatyw parkingowy na terenie dostosowano i podporządkowano dominującej funkcji produkcyjnej istniejącego zakładu. Niezależnie od powyższego w Planie dopuszczono powiązania funkcjonalne budynków na terenie P/U z budynkami na terenie 1U i 2U wynikające z ustaleń § 8 ust. 1 pkt 4 i § 9 ust. 1 pkt 1 Uchwały. W związku z tym zachodzi również możliwość zastosowania właściwego normatywu dla lokalizowanych budynków usługowych na poszczególnych działkach będących własnością jednego podmiotu, niezależnie od danego terenu.

Ad 3) Zdaniem pełnomocnika Gminy zarzut Wojewody dotyczący wykroczenia wymienionymi ustaleniami poza obszar Planu jest chybiony z uwagi na zapis § 14 pkt 1 Uchwały, stanowiący, iż w zakresie szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakazu zabudowy, ustala się lokalizację zabudowy wzdłuż południowej granicy planu zgodnie z przepisami odrębnymi, w szczególności w zakresie transportu kolejowego. Wyznaczone nieprzekraczalne linie zabudowy wzdłuż południowej granicy Planu umożliwiają lokalizację budynków zgodnie z przepisami odrębnymi, wykluczając możliwość wysunięć elementów wymienionych w dopuszczeniu z § 4 pkt 7 Uchwały. W szczególności zastosowanie ma tutaj przepis § 12 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). Zdaniem pełnomocnika Gminy jest możliwa realizacja dopuszczonego wysunięcia elementów budynku poza linię zabudowy, w sytuacji zgodnej z przepisami odrębnymi, a wynikającymi w szczególności z granic działek budowlanych.

Ad 4) Odnosząc się do zarzutu braku odzwierciedlenia symbolem na rysunku Planu dopuszczonej lokalizacji obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m², pełnomocnik Gminy wskazał, że zgodnie z § 9 ust. 4. rozp.now.zabud. w zależności od specyfiki i zakresu ustaleń dotyczących przeznaczenia terenów oraz granic i linii regulacyjnych, dopuszcza się stosowanie na projekcie rysunku planu miejscowego uzupełniających i mieszanych oznaczeń barwnych i jednobarwnych oraz literowych i cyfrowych. Oznacza to, iż nie ma obowiązku stosowania wszystkich symboli użytych w załączniku nr 1 do ww. rozporządzenia, w związku z dopuszczeniem realizacji danych inwestycji na terenie. Obowiązek taki spowodowałby konieczność używania również symboli dla dopuszczonej infrastruktury technicznej na danym terenie, jak np.: P/U/E/K/W/G. Zdaniem pełnomocnika istotne jest zawsze przeznaczenie podstawowe i wskazywana pierwszym symbolem i ustaleniami tekstowymi funkcja terenu.

W konkluzji pełnomocnik Gminy stwierdził, że podniesione w skardze zarzuty wynikają z faktu braku informacji o stanie faktycznym – zagospodarowaniu terenu istniejącego zakładu produkcyjnego, własności działek tegoż zakładu, stanowiących wyznaczone w planie funkcje usługowe, infrastrukturalne i komunikacyjne oraz ustawową konieczność nie naruszania ustaleń Studium. Wymienione uwarunkowania mają zasadniczy wpływ na zapisy użyte w kwestionowanym Planie miejscowym i ich łączne zastosowanie oraz podział terenu zakładu liniami rozgraniczającymi na poszczególne funkcje.

W piśmie procesowym z 16 listopada 2016 r. pełnomocnik Gminy podtrzymał w całości stanowisko zawarte w odpowiedzi na skargę, a dodatkowo w odniesieniu do zarzutu nr 3 skargi wskazał na, zapadły w analogicznym stanie faktycznym i prawnym, wyrok WSA w Poznaniu z 21 września 2016 r. sygn. akt II SA/Po 313/16, w którym uznano, że choć pod rządem kontrolowanego tam m.p.z.p. „[n]ie można wykluczyć, że pewne elementy, takie jak okapy, gzymsy, balkony lub wykusze, będą wchodziły w przestrzeń znajdującą się już poza obszarem przedmiotowego planu miejscowego. Nie oznacza to jednak, że omawiana uchwała z dnia 9 lutego 2016 r. określa w jakikolwiek sposób przeznaczenie terenów położonych poza obszarem objętym planem miejscowym”.

Na rozprawie w dniu 17 listopada 2016 r. pełnomocnik Gminy podtrzymał stanowisko wyrażone w odpowiedzi na skargę oraz w ww. piśmie procesowym.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zważył, co następuje:

Skargę na przedmiotową uchwałę Rady Miejskiej Pniew (zwanej też dalej „Radą Miejską”) wywiódł w niniejszej sprawie Wojewoda Wielkopolski jako organ nadzoru w rozumieniu przepisów Rozdziału 10 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594, z późn. zm.; dalej w skrócie: „u.s.g.”)

W świetle art. 91 ust. 1 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; a jedynie może zaskarżyć taki wadliwy, jego zdaniem, akt do sądu administracyjnego, zgodnie z art. 93 ust. 1 u.s.g. Realizując tę kompetencję, organ nadzoru nie jest skrepowany jakimkolwiek terminem do wniesienia skargi (zob. np.: wyrok NSA z 15.07.2005 r., II OSK 320/05, ONSAiWSA 2006, nr 1, poz. 7; a także postanowienie NSA z 29.11.2005 r., I OSK 572/05, dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>, dalej w skrócie: „CBOSA”).

W rozpoznawanej sprawie Wojewoda w ustawowym terminie 30 dni od dnia otrzymania Uchwały – który upłynął z dniem 28 stycznia 2015 r. – nie orzekł o nieważności Uchwały, 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. z 2016 r. poz. 1066), 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 (Dz. U. z 2016 r. poz. 718, z późn. zm.; dalej w skrócie: „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 2011, uw. 1 do art. 134; a także wyroki NSA: z 05.03.2008 r., I OSK 1799/07; z 09.04.2008, II GSK 22/08; z 27.10.2010 r., I OSK 73/10, dostępne w CBOSA), przy czym reguła ta odnosi się również do zaskarżania planów miejscowych (por. wyrok NSA z 05.06.2014 r., II OSK 117/13, CBOSA) – oraz rodzajem i treścią zaskarżonego aktu.

Przedmiotem tak rozumianej kontroli Sądu jest w niniejszej sprawie Uchwała nr II/24/14 Rady Miejskiej Pniewy z dnia 20 lutego 2015 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu przemysłu i usług w Pniewach przy ul. Wronieckiej. Należy podkreślić, że w petitum skargi nie zostało wyraźnie określone, czy Uchwała jest zaskarżana w całości, czy tylko w jej określonej części (co do określonych jej przepisów). Jednakże z treści zarzutów oraz uzasadnienia skargi dostatecznie jasno wynika, że Wojewoda kwestionuje prawidłowość jedynie niektórych fragmentów Planu, przede wszystkim co do określonych zaniechań legislacyjnych (braków regulacji), które to zaniechania miały usprawiedliwić zgłoszony w skardze ogólny wniosek o „stwierdzenie nieważności uchwały”. W konsekwencji tylko w takim zakresie, tj. odnośnie do zakwestionowanych w skardze:

- § 11 Uchwały – w zakresie braku określenia geometrii dachów budynków dla terenu infrastruktury technicznej („IT”);

- § 8 ust. 1 Uchwały – w zakresie braku określenia wymaganego normatywu miejsc parkingowych w stosunku do powierzchni obiektów usługowych dla terenu zabudowy produkcyjno-usługowej („P/U”);

- § 4 pkt 7 Uchwały – w zakresie odnoszącym się do linii zabudowy wyznaczonej dla terenów „P/U” i „IT” wyznaczonej bezpośrednio przy południowej granicy obszaru objętego Planem, co ma skutkować wykroczeniem z ustaleniami Planu poza jego granice określone w uchwale intencyjnej;

- rysunku Planu – w zakresie braku odzwierciedlenia na nim symbolem „UC” rozmieszczenia, dopuszczonych w obrębie obszaru „P/U”, obiektów handlu o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m²;

- odesłań zawartych w § 8 ust. 1 pkt 14 oraz § 10 pkt 10 Uchwały,

przedmiotowa Uchwała została poddana merytorycznej kontroli Sądu w niniejszej sprawie – a to z uwagi na istniejące, co do zasady, związanie sądu administracyjnego przedmiotem zaskarżenia.

Jak wynika z części wstępnej zaskarżonej Uchwały, podstawę prawną jej podjęcia stanowiły przepisy art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r.

o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r. Nr 647 z późn. zm.). Jest faktem notoryjnym, że Uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego z dnia 20 lutego 2015 r. (poz. 934).

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

Z tych wszystkich względów Sąd uznał skargę Wojewody datowaną na 03 kwietnia 2015 r. za dopuszczalną i przystąpił do jej merytorycznego rozpoznania w granicach zaskarżenia i swej kognicji.

Oceny, czy zaskarżony plan miejscowy 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 – brzmieniu obowiązującym przed 18 listopada 2015 r. – 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 formalną zgodności m.p.z.p. z przepisami prawa – odnosi się do sekwencji czynności, jakie podejmuje organ w celu doprowadzenia do uchwalenia planu miejscowego, poczynwszy od uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu, a skończywszy na jego uchwaleniu. Natomiast pojęcie „zasad sporządzania planu miejscowego” – których przestrzeganie stanowi przesłankę materialną zgodności m.p.z.p. 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 NSA: z 25.05.2009 r., II OSK 1778/08; z 11.09.2008 r., II OSK 215/08 – CBOSA).

Należy zauważyć, że w swej skardze Wojewoda nie podniósł żadnego zarzutu, który dotyczyłby naruszenia trybu sporządzania planu miejscowego. Mimo to Sąd zobligowany był zbadać tę okoliczność z urzędu – jako że rozpoznawana skarga jest pierwszą skargą do sądu administracyjnego na przedmiotową Uchwałę (por. wyroki WSA: z 06.10.2011 r., II SA/Kr 38/11; z 24.04.2013 r., IV SA/Po 1153/12; z 18.07.2013 r., II SA/Wr 835/12 – CBOSA) – i w rezultacie stwierdza, że zaskarżony Plan został uchwalony z zachowaniem procedury określonej w art. 17 u.p.z.p.

Przechodząc do analizy zarzutów podniesionych w skardze, należy na wstępie podkreślić, że w świetle art. 3 ust. 1 u.p.z.p. do zadań własnych gminy należy kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz m.p.z.p. Zgodnie z art. 4 ust. 1 u.p.z.p. w planie miejscowym następuje ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu. Ustalenia m.p.z.p. kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości (art. 6 ust. 1 u.p.z.p.). Przywołane przepisy tworzą normatywne zręby doktrynalnej koncepcji tzw. władztwa planistycznego gminy, przez które rozumie się przyznaną organom gminy przez ustawodawcę kompetencję do określania w sposób władczy (jednostronny i wiążący) przeznaczenia terenów położonych na obszarze gminy oraz zasad (sposobów) ich zagospodarowania. W ramach tego władztwa organy gminy mogą samodzielnie kształtować przeznaczenie oraz sposób zagospodarowania terenu znajdującego się na obszarze ich działania, pod warunkiem, że czynią to w granicach obowiązującego prawa i nie nadużywają swych uprawnień.

Jednym z podstawowych instrumentów, za pomocą których gmina wykonuje przysługujące jej władztwo planistyczne, jest plan miejscowy – co wynika jasno z przywołanego wyżej art. 4 ust. 1 u.p.z.p. Regulację tę uszczegóławiają przepisy art. 15 ust. 2 i 3 u.p.z.p., w których ustawodawca zawarł zestawienie, odpowiednio, obligatoryjnych i fakultatywnych elementów planu miejscowego.

Należy zaznaczyć, że owa „obligatoryjność” elementów wymienionych w art. 15 ust. 2 u.p.z.p. nie może być rozumiana zbyt dosłownie, gdyż – jak się trafnie przyjmuje się w dominującym obecnie nurcie orzecznictwie sądownoadministracyjnego (por. np. wyrok NSA z 20.04.2016 r., II OSK 1993/14, CBOSA) – plan miejscowy musi zawierać poszczególne ustalenia, o których mowa w art. 15 ust. 2 u.p.z.p., tylko wówczas, gdy okoliczności faktyczne dotyczące obszaru objętego planem, wynikające zwłaszcza z istniejącego lub planowanego przeznaczenia i sposobu zagospodarowania terenu, uzasadniają dokonanie

takich ustaleń. Zasadą pozostaje jednak obowiązek ujęcia w planie miejscowym wszystkich elementów wymienionych w powołanym przepisie – co oznacza, że w przypadku odstąpienia od określenia któregośkolwiek z nich w konkretnym planie lub jego fragmencie, na organie planistycznym spoczywa obowiązek wykazania zbędności danej regulacji, a w szczególności utrwalenia przyczyn takiego pominięcia w uzasadnieniu uchwały, ewentualnie w materiałach planistycznych. Wszakże fakt, iż organ planistyczny nie wskazał wyraźnie w uzasadnieniu uchwały lub materiałach planistycznych, że ustalenie określonych elementów dla danego terenu jest zbędne, nie przesądza, sam w sobie, o uznaniu sprzeczności z prawem danej uchwały, jeżeli pominięcie tych elementów było obiektywnie uzasadnione (zob. wyrok WSA z 09.02.2012 r., IV SA/Po 1203/11, CBOSA).

Odnosząc się kolejno, w sposób bardziej szczegółowy do poszczególnych zarzutów skargi należy stwierdzić, co następuje.

1. Niezasadny okazał się zarzut naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. w zw. z § 4 pkt 6 rozp.now.zabud. poprzez nieokreślenie geometrii dachów budynków, których realizację dopuszczono na terenie infrastruktury technicznej – „IT”.

Wprawdzie w § 11 Uchwały (ani w żadnym innym jej przepisie), rzeczywiście nie została określona geometria dachów takich budynków, ale – w ocenie Sądu – w okolicznościach faktycznych rozpoznawanej sprawy nie było to niezbędne. Należy bowiem zauważyć, że w punkcie 3 tego paragrafu dopuszczono lokalizację budynków wyłącznie „związanych z funkcją terenu”, tj. z infrastrukturą techniczną. I to – jak trafnie podniesiono w odpowiedzi na skargę – właśnie owa infrastruktura (jej konkretne parametry, wymagania techniczne itp.) będzie determinować parametry związanego z nią budynku, w tym kształt jego dachu (przykładem: budynek trafostacji). W konsekwencji należy uznać, że brak wyraźnego określenia geometrii dachów budynków dopuszczonych na analizowanym obszarze („IT”) – z uwagi na specyfikę jego funkcji, z którą budynki te muszą pozostawać w związku – oznacza w istocie dopuszczenie stosowania na tym obszarze wszelkich (dowolnych) form dachów. W ocenie Sądu brak w § 11 Uchwały wyraźnego postanowienia w tym względzie (np. wzorem § 9 ust. 1 pkt 8 Uchwały) – w sytuacji możliwości jego wyinterpretowania w drodze uprawnionego rozumowania – nie może stanowić dostatecznej przesłanki do stwierdzenia nieważności zaskarżonego Planu ani w całości, ani co do określonej jego części.

2. Zasadny okazał się natomiast zarzut skargi dotyczący nieokreślenia w Planie wymaganego normatywu miejsc postojowych dla niektórych rodzajów zabudowy usługowej dopuszczanej na obszarze oznaczonym symbolem „P/U” – teren zabudowy produkcyjno-usługowej.

Szczegółowe unormowania dla tego terenu w zakresie parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu zostały określone w § 8 Uchwały (a już nie w jej § 9 – z niezrozumiałych względów przywoływanym wprost w skardze w uzasadnieniu analizowanego tu zarzutu, pomimo że paragraf ten *expressis verbis* odnosi się do terenów zabudowy usługowej „1U” i „2U”). W § 8 ust. 1 pkt 3 Uchwały dopuszczono lokalizację „zabudowy usługowej w tym obiektów handlu o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m², nie kolidujących z przeznaczeniem określonym w pkt 1”. Z kolei w § 8 ust. 1 pkt 20 Uchwały zawarto „nakaz zapewnienia stanowisk postojowych dla pojazdów samochodowych, w tym dla pojazdów osób niepełnosprawnych, w granicach terenu: (a) co najmniej 2 stanowiska postojowe na 100 m² powierzchni użytkowej obiektów biurowo-administracyjnych, (b) co najmniej 2 stanowiska postojowe na 1000 m² powierzchni użytkowej obiektów przemysłowych, (c) co najmniej 1 stanowisko postojowe dla samochodów ciężarowych na 1000 m² powierzchni magazynowej w obiektach budowlanych; (d) 1 stanowisko przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową na każde 5 stanowisk postojowych”.

Zestawienie cytowanych postanowień Uchwały prowadzi do wniosku, że spośród różnych rodzajów zabudowy usługowej dopuszczanej na terenie „P/U” na podstawie § 8 ust. 1 pkt 3 Uchwały, w Planie została określona liczba miejsc postojowych tylko dla zabudowy „biurowo-administracyjnej”, o której mowa w § 8 ust. 1 pkt 20 lit. a Uchwały (tego, iż w świetle terminologii przyjętej w Planie, pojęcie „zabudowy biurowo-administracyjnej” mieści się w bardziej ogólnym pojęciu „zabudowy usługowej”, dowodzi brzmienie § 9 ust. 1 pkt 2 Uchwały). Brak natomiast określenia normatywu miejsc postojowych dla pozostałych rodzajów zabudowy usługowej dopuszczanej do realizacji na terenie „P/U” na podstawie § 8 ust. 1 pkt 3 Uchwały (niewyczerpujące wyliczenie różnych kategorii „usług” wyróżnianych przez autorów Planu zawiera § 9 ust. 1 pkt 2 Uchwały), a w szczególności dla wyraźnie dopuszczonych w tym przepisie

obiektów handlu o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m² – co w ocenie Sądu w istotnym stopniu narusza przepisy art. 15 ust. 2 pkt 10 w zw. z § 4 ust. 9 lit. c rozp.now.zabud.

Sanacji tego naruszenia – mającego postać braku (pominięcia) legislacyjnego – Sąd mógł dokonać teoretycznie w dwojaki sposób: albo poprzez wyeliminowanie całej regulacji dotkniętej tym brakiem, tj. ogółu przepisów dotyczących terenu „P/U”, albo poprzez zawężenie zakresu § 8 ust. 1 pkt 3 Uchwały tylko do tego rodzaju zabudowy usługowej, dla której w § 8 ust. 1 pkt 20 Uchwały został przewidziany normatywnych miejsc postojowych, tj. zabudowy biurowo-administracyjnej. Mając na względzie ograniczenie do niezbędnego minimum zakresu ingerencji sądowej w treść Planu – motywowane dyrektywami płynącymi z konstytucyjnej zasady proporcjonalności (art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP) oraz ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego (art. 165 ust. 2 Konstytucji RP) – Sąd uznał za właściwe drugie z wymienionych rozwiązań. W konsekwencji stwierdził nieważność tylko § 8 ust. 1 pkt 3 Uchwały w zakresie, w jakim przepis ten dopuszcza lokalizację zabudowy usługowej innej niż zabudowa biurowo-administracyjna (pkt 1 lit. a sentencji wyroku).

3. Sąd nie podzielił zasadności zarzutu Skarżącego, że postanowienie § 4 pkt 7 Uchwały – dopuszczające wysunięcie przed linię zabudowy takich elementów jak: (a) balkony, wykusze, loggie, zadaszenia nad wejściami, przedsionki, schody zewnętrzne, pochylnie, tarasy, części podziemne budynku (maksymalnie o 1,3 m), (b) okapy, gzymsy, podokienniki, ryzality (maksymalnie o 0,8 m) – stwarzając, w odniesieniu do linii zabudowy wyznaczonej dla terenów „P/U” i „IT” bezpośrednio przy południowej granicy obszaru objętego Planem, teoretyczną możliwość sytuowania ww. elementów poza tym obszarem, oznacza wykroczenie z ustaleniami planistycznymi poza wyznaczony przez Radę Miejską w uchwale intencyjnej obszar objęty m.p.z.p.

W tym zakresie Sąd w niniejszym składzie w pełni podziela stanowisko wyrażone w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 21 września 2016 r. sygn. akt II SA/Po 313/16 (CBOSA), w świetle którego nawet jeśli nie można w danym przypadku wykluczyć, iż pewne elementy, takie jak okapy, gzymsy, balkony lub wykusze, będą wchodziły w przestrzeń znajdującą się już poza obszarem przedmiotowego planu miejscowego, nie oznacza to jednak, że zaskarżona uchwała określa w jakikolwiek sposób przeznaczenie terenów położonych poza obszarem objętym planem miejscowym – a tym samym, że wykracza poza jego granice określone w uchwale intencyjnej. Taka uchwała nie kształtuje bowiem w żadnym razie ładu przestrzennego na działkach sąsiadujących z terenami oznaczonymi w niniejszej sprawie symbolami „P/U” i „IT”, a nie znajdującymi się w granicach rozważanego planu miejscowego. W szczególności Plan ten nie zawiera żadnych postanowień co do charakterystyki zabudowy, jak miałyby się znajdować poza granicami Planu w bezpośrednim sąsiedztwie ww. terenów „P/U” i „IT” (od strony południowej).

4. Wobec stwierdzenia przez Sąd nieważności § 8 ust. 1 pkt 3 Uchwały w zakresie, w jakim przepis ten dopuszcza na obszarze „P/U” lokalizację zabudowy usługowej innej niż zabudowa biurowo-administracyjna (zob. pkt 2 uzasadnienia powyżej) – a więc także lokalizację obiektów handlu o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m² – bezprzedmiotowy stał się, podniesiony w uzasadnieniu skargi, zarzut, w myśl którego dopuszczenie w § 8 ust. 1 pkt 3 Uchwały lokalizacji tych obiektów winno znaleźć swoje odzwierciedlenie na rysunku Planu poprzez wskazanie terenu oznaczonego symbolem „UC”.

5. W uzasadnieniu skargi trafnie wytknięto błędność odesłań zawartych w § 8 ust. 1 pkt 14 (zamiast odesłania do pkt 4 winno być odesłanie do pkt 6) oraz w § 10 pkt 10 Uchwały (zamiast odesłania do pkt 10 winno być odesłanie do pkt 11) – co w ocenie Sądu narusza zasadę prawidłowej legislacji, znajdującą swoje zakotwiczenie w konstytucyjnej zasadzie państwa prawnego (por. T. Zalasinski, Zasada prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2008, s. 35–50). Dla usunięcia tego naruszenia wystarczające było stwierdzenie nieważności ww. postanowień w częściach obejmujących zwroty wysłowiające owe błędne odesłania (pkt 1 lit. b i lit. c sentencji wyroku) – co, podkreślmy, pozostało bez wpływu na treść Planu, gdyż dla zachowania jego jasności odesłania te nie były niezbędne.

Mając wszystko to na uwadze Sąd, na podstawie art. 147 § 1 oraz art. 151 p.p.s.a., orzekł jak w punktach, odpowiednio, 1 oraz 2 sentencji wyroku – tj. stwierdził nieważność w określonej części: § 8 ust. 1 pkt 3, § 8 ust. 1 pkt 14 i § 10 pkt 10 zaskarżonej uchwały (pkt 1), a w pozostałym zakresie skargę oddalił (pkt 2).

O kosztach postępowania (pkt 3 sentencji wyroku) Sąd orzekł na podstawie art. 200 i art. 205 § 2 p.p.s.a., uwzględniając wynagrodzenie pełnomocnika Wojewody ustalone na podstawie § 14 ust. 1 pkt 1 lit. c oraz §

15 ust. 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz. U. z 2015 r. poz. 1804 z późn. zm.), w wysokości 480 zł.

Przewodniczący Sędzia NSA

(-) Grażyna Radzicka

Sędzia WSA

(-) Donata Starosta

Sędzia WSA

(-) Tomasz Grossmann