

Godziny urzędowania	Informacja w Sprawach	Czytelnia Akt	Biuro Podawcze
	Pn.- Pt. 8 ⁰⁰ -16 ⁰⁰	Pn.- Pt. 8 ⁰⁰ - 15 ³⁰	Pn.- Pt. 8 ⁰⁰ -16 ⁰⁰
Telefon	22 553 70 29 22 553 70 70 22 553 70 71 22 553 78 86 Radom 48 368 99 08	Wydz. I - IV, VII ul. Jasna 2/4 22 553 78 21, 22 553 78 22 Wydz. V i VI ul. J. Pankiewicza 4 22 553 70 37 Radom 48 368 99 18	
Email	informacja@warszawa.wsa.gov.pl	czytelnia@warszawa.wsa.gov.pl	
NIP 525-2283-365	REGON 015608709	Konto Bankowe Sądu 96 1010 1010 0078 1022 3100 0000	
Wynik rozprawy dostępny po zakończeniu posiedzenia Sądu, najpóźniej w dniu następnym na stronie: http://etr.warszawa.wsa.gov.pl			

Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Warszawie
00-013 Warszawa, ul. Jasna 2/4
WYDZIAŁ IV

Dnia 9 maja 2018 r.
Sygn. akt IV SA/Wa 2891/17

W odpowiedzi należy podać
sygnaturę akt sądu

KANCELARIA RADCY PRAWNEGO
J. Nieścior
WPŁYNEŁO

r. pr. Jacek Nieścior
Pełnomocnik Gminy Łochów

2018 -05- 1 1

L. dz. 3235/18
podpis

ul. Rynek 27
06-100 Pułtusk

DORĘCZENIE ODPISU WYROKU

W wykonaniu zarządzenia z dnia 8 maja 2018 r. sekretariat Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego doręcza odpis wyroku z dnia 17 kwietnia 2018 r. wraz z uzasadnieniem.

Sekretarz sądowy
[Podpis]
Marcin Wozniak

ODPIS

Sygn. akt IV SA/Wa 2891/17



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 17 kwietnia 2018 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie
w składzie następującym:

Przewodniczący	sędzia WSA Wanda Zielińska-Baran
Sędziowie	sędzia WSA Katarzyna Golał (spr.) sędzia WSA Tomasz Wykowski
Protokolant	st. sekr. sąd. Marcin Woźniak

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu **17 kwietnia 2018 r.**
sprawy ze skargi **Wojewody Mazowieckiego**
na uchwałę **Rady Miejskiej w Łochowie**
z dnia **22 marca 2017 r.** nr **XLI/298/2017**
w przedmiocie **miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego**

1. stwierdza nieważność § 16, § 17, § 21, § 23 uchwały Rady Miejskiej w Łochowie z dnia 22 marca 2017 r. nr XLI/298/2017, w zakresie ustaleń części tekstowej oraz graficznej, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 1 MN/U, 2 MN/U, 3 MN/U, 4 MN/U, 6 MN/U, 7 MN/U, 8 MN/U, 9 MN/U, 10 MN/U, 11 MN/U, 12 MN/U, 13 MN/U, 14 MN/U, 15 MN/U, 16 MN/U, 17 MN/U, 18 MN/U, 19 MN/U, 1 U, 2 U, 28 RM, 1 U(US), 2 MN, oraz § 20 pkt 4 lit. e i g zaskarżonej uchwały, w zakresie wskaźnika powierzchni biologicznej czynnej oraz wskaźnika intensywności zabudowy, a ponadto § 16 pkt 4 lit. b ww. uchwały, w zakresie maksymalnej wysokości zabudowy,

2. zasądza od Rady Miejskiej w Łochowie na rzecz Wojewody Mazowieckiego kwotę 480 (czterysta osiemdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.



Na oryginalne właściwe podpisy

Za zgodność z oryginałem

Sejmik sądowy

Marcin Woźniak

UZASADNIENIE

Wojewoda Mazowiecki wywiódł skargę na uchwałę Nr XLI/298/2017 Rady Miejskiej w Łochowie z dnia 22 marca 2017 r., w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Łochów w zakresie wsi Kamionna, Dąbrowa, Zambrzyniec, Matały.

Zaskarżonej uchwale Wojewoda Mazowiecki zarzucił naruszenie przepisów: art. 15 ust. 1, art. 20 ust. 1, w związku z art. 9 ust. 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2017 r., poz. 1073), w brzmieniu przed wejściem w życie ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2010 r. Nr 130, poz. 871), zwanej dalej „u.p.z.p.”, poprzez sformułowanie ustaleń planistycznych naruszających ustalenia Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Łochów, przyjętego uchwałą Nr IV/33/2015 Rady Miejskiej w Łochowie z dnia 25 lutego 2015 r. (określanego dalej jako Studium). Wojewoda wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały, w zakresie ustaleń części tekstowej oraz graficznej, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 1 MN/U, 2 MN/U, 3 MN/U, 4 MN/U, 6 MN/U, 7 MN/U, 8 MN/U, 9 MN/U, 10 MN/U, 11 MN/U, 12 MN/U, 13 MN/U, 14 MN/U, 15 MN/U, 16 MN/U, 17 MN/U, 18 MN/U, 19 MN/U, 1 U, 2 U, 28 RM, 1 U(US), 2 MN oraz o zasądzenie na rzecz Wojewody Mazowieckiego kosztów postępowania.

Wojewoda wywodził, że analiza rysunku Studium, przedstawiająca kierunki zagospodarowania przestrzennego, wraz z legendą oraz tekstem Studium, prowadzi do wniosku, iż wbrew opisanej powyżej zasadzie, ustalenia planu, zawarte w części tekstowej i graficznej, odnoszące się do jednostek terenowych oznaczonych symbolami:

- 1 MN/U, 2 MN/U, 3 MN/U, 4 MN/U, 6 MN/U, 7 MN/U, 8 MN/U, 9 MN/U, 10 MN/U, 11 MN/U, 12 MN/U, 13 MN/U, 14 MN/U, 15 MN/U, 16 MN/U, 17 MN/U, 18 MN/U, 19 MN/U, 28 RM, 1 ZP, 1 U, 2 U, 1 U(US), pozostają w sprzeczności z ustaleniami Studium, w zakresie określonego tam przeznaczenia terenu;
- 2 MN i 1 U, pozostają w sprzeczności z ustaleniami Studium, w zakresie wskaźników i parametrów urbanistycznych.

W uzasadnieniu uchwały Wojewoda wskazał, że zgodnie z częścią graficzną Studium, przedstawiającą kierunki zagospodarowania przestrzennego (vide załącznik 3 do uchwały Nr VI/33/2015), tereny oznaczone w planie miejscowym symbolem:

- 2 MN/U, 4 MN/U, 6 MN/U, 7 MN/U, 8 MN/U, 9 MN/U, 11 MN/U, 12 MN/U, 14 MN/U, 15 MN/U, 16 MN/U, 17 MN/U, 19 MN/U, określone zostały symbolem Mr, jako teren zabudowy zagrodowej (vide str. 18 załącznika nr 2, Tom II, do uchwały w sprawie Studium); tymczasem z ustaleń zawartych w § 21 uchwały dopuszcza się możliwość realizacji zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i/lub usług:

- 1MN/U, określony został symbolem DMr, jako teren zabudowy zagrodowej (vide str. 17 załącznika nr 2, Tom II, do uchwały w sprawie Studium); tymczasem z ustaleń zawartych w § 21 uchwały dopuszcza się możliwość realizacji zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i/lub usług:

- 3 MN/U, określony został symbolem D(Mr)RI i DMr, D(Mr)RI, jako teren użytków rolnych, tereny rozwoju zainwestowania odłożonego w czasie (w nawiasie dotychczasowe przeznaczenie) i DMr, jako teren zabudowy zagrodowej (vide str. 17 załącznika nr 2, Tom II, do uchwały w sprawie Studium); tymczasem z ustaleń zawartych w § 21 uchwały dopuszcza się możliwość realizacji zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i/lub usług:

- 10 MN/U i 13 MN/U, określone zostały symbolami Mr i (Mr)RI, Mr, jako teren zabudowy zagrodowej i (Mr)RI jako teren użytków rolnych, tereny rozwoju zainwestowania odłożonego w czasie (w nawiasie dotychczasowe przeznaczenie), (vide str. 17 załącznika nr 2, Tom II, do, uchwały w sprawie Studium); tymczasem z ustaleń zawartych w § 21 uchwały dopuszcza się możliwość realizacji zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i/lub usług;

- 1 U i 2 U, określone zostały symbolem Mr, jako tereny zabudowy zagrodowej (vide str. 18 załącznika nr 2, Tom II, do uchwały w sprawie Studium); natomiast z ustaleń zawartych w § 16 uchwały dopuszcza się możliwość realizacji zabudowy usług celu publicznego:

- 28 RM, określony został symbolem ZL, jako tereny lasów, gruntów leśnych i dolesień (vide str. 18 załącznika nr 2, Tom II, do uchwały w sprawie Studium); jednak z ustaleń zawartych w § 23 uchwały dopuszcza się możliwość realizacji zabudowy zagrodowej;

- 1 U(US), określony został symbolami Mr i RI, Mr, jako teren zabudowy zagrodowej i R1 jako „tereny użytków rolnych - bez zabudowy (vide str. 18 załącznika

Sygn. akt IV SA/Wa 2891/17

nr 2, Tom II, do uchwały w sprawie Studium); tymczasem z ustaleń zawartych w § 17 uchwały dopuszcza się możliwość realizacji zabudowy usługowej - usługi celu publicznego z usługami sportu:

- 2MN, określony został symbolem Mr(MI), jako tereny przekształceń zabudowy zagrodowej w indywidualną zabudowę rekreacyjną, dla którego określono następujące standardy i wskaźniki zagospodarowania terenu: intensywność 0,25 i wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej 80% (vide str. 18 załącznika nr 2 do uchwały, Tom II, w sprawie Studium oraz wykaz tabelaryczny str. 71 i dalej); tymczasem z ustaleń § 20 pkt 4 lit, e i g uchwały wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej określony został na poziomie 60%, zaś wskaźnik intensywności zabudowy na poziomie 0,5;
- 1 U i 2 U określone zostały symbolem Mr, jako tereny zabudowy zagrodowej, dla którego określono następującą wysokość zabudowy: parter + poddasze (vide str. 18 załącznika nr 2 do uchwały, Tom II, w sprawie Studium oraz wykaz tabelaryczny str. 71 i dalej); tymczasem z ustaleń § 16 pkt 4 lit, b uchwały maksymalna wysokość zabudowy wynosi 12 m (3 kondygnacje nadziemne, w tym poddasze użytkowe).

W ocenie Wojewody przytoczone rozbieżności stanowią o naruszeniu ustaleń części tekstowej Studium, w zakresie wyżej przywołanego przeznaczenia terenu oraz wskaźników dotyczących intensywności zabudowy, powierzchni biologicznie czynnej oraz wysokości zabudowy, co stanowi o naruszeniu art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1, w związku z art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. W ocenie organu nadzoru jest to równoznaczne z istotnym naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego, co powoduje, że niezbędne jest stwierdzenie nieważności ustaleń części tekstowej oraz graficznej planu, w odniesieniu do terenów oznaczonych wymienionymi symbolami.

W odpowiedzi na skargę organ wskazał, że Rada podjęła uchwałę „o niewnoszenie o odrzucenie skargi”.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył, co następuje:

I. 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, ze zm.) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości, poprzez kontrolę działalności administracji publicznej, przy czym kontrola ta wykonywana 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 2017 r., poz. 1369), powoływanej dalej jako „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.

II. Skarga jest zasadna.

Porównanie brzmienia zaskarżonej uchwały Nr XLI/298/2017 Rady Miejskiej w Łochowie z dnia 22 marca 2017 r. oraz Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Łochów, przyjętego uchwałą Nr IV/33/2015 Rady Miejskiej w Łochowie z dnia 25 lutego 2015 r. (<http://bip.gminalochow.pl/uchwala/109/uchwala-nr-vi-33-2015>), spowodowało że za zasadny Sąd uznał zarzut naruszenia: art. 15 ust. 1, art. 20 ust. 1 u.p.z.p., w zw. z art. 9 ust. 4 u.p.z.p., w odniesieniu do następujących przepisów zaskarżonej uchwały: § 16, § 17, § 21, § 23, w zakresie ustaleń części tekstowej oraz graficznej, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 1 MN/U, 2 MN/U, 3 MN/U, 4 MN/U, 6 MN/U, 7 MN/U, 8 MN/U, 9 MN/U, 10 MN/U, 11 MN/U, 12 MN/U, 13 MN/U, 14 MN/U, 15 MN/U, 16 MN/U, 17 MN/U, 18 MN/U, 19 MN/U, 1 U, 2 U, 28 RM, 1 U(US), 2 MN, oraz § 20 pkt 4 lit. e i g zaskarżonej uchwały, w zakresie wskaźnika powierzchni biologicznej czynnej oraz wskaźnika intensywności zabudowy, a ponadto § 16 pkt 4 lit. b ww. uchwały, w zakresie maksymalnej wysokości zabudowy.

III. Stosownie do zapisów art. 14 ust. 8 u.p.z.p. miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, uchwalanym przez organ stanowiący gminy. Artykuł 94 Konstytucji RP stanowi, iż organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, a zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. W przypadku aktów prawa miejscowego z zakresu planowania przestrzennego, jakimi są miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, zasady i tryb ich sporządzania określa u.p.z.p.

W myśl art. 3 ust. 1 u.p.z.p. kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, należy do zadań własnych gminy.

Zgodnie z art. 1 ust. 2 u.p.z.p. w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym należy uwzględniać szereg wartości, m.in. wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury (art. 1 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p.) oraz wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia (art. 1 ust. 2 pkt 5 u.p.z.p.). Zgodnie z art. 9 ust. 1 u.p.z.p. studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego sporządzane jest w celu określenia polityki przestrzennej gminy, w tym lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego. Studium jest aktem polityki wewnętrznej gminy, w którym z jednej strony określa się uwarunkowania zagospodarowania przestrzennego gminy (m. in. geograficzne, demograficzne, przyrodnicze, ekonomiczne), a z drugiej strony określa długofalową politykę przestrzenną gminy.

Jedną z podstawowych zasad sporządzania planu miejscowego ustawodawca uregulował w art. 15 ust. 1 u.p.z.p., zgodnie z którym 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 miejscowym. Część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Studium nie jest aktem prawa miejscowego (art. 9 ust. 5 u.p.z.p.), jednakże jego ustalenia są wiążące dla organów gminy, przy sporządzaniu planów miejscowych (art. 9 ust. 4 u.p.z.p.).

W myśl art. 20 ust. 1 u.p.z.p. plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu jego zgodności z ustaleniami studium. Jednocześnie, stosownie do art. 28 ust. 1 u.p.z.p., w brzmieniu obowiązującym w dniu uchwalenia zaskarżonej uchwały, istotne 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. Skoro zarówno plan miejscowy, jak i studium składają się z części tekstowej i graficznej, a ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych, to w celu oceny czy ustalenia planu miejscowego są zgodne z

ustaleniami studium, konieczne jest nie tylko porównanie rysunku planu i studium, ale również tekstu planu z tekstem studium.

Zakres i sposób tego związania uzależniony jest od zakresu i szczegółowości ustaleń, zawartych w części tekstowej studium, a także od stopnia powiązania części tekstowej z częścią graficzną.

Co do przedmiotu związania, zawsze podstawę stwierdzenia, że plan miejscowy jest zgodny z ustaleniami studium, w rozumieniu art. 20 ust. 1 u.p.z.p., stanowią łącznie część tekstowa oraz część graficzna planu miejscowego i studium.

Z kolei odnośnie do zakresu związania przez treść studium istotnym jest, że w studium nie tylko dokonuje się kwalifikacji poszczególnych obszarów gminy i ich przeznaczenia, ale również określa się m.in. minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne, co wynika wprost z § 6 pkt 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz. U. Nr 118, poz. 1233). Studium wiąże organ planistyczny co do ogólnych wytycznych, założeń polityki przestrzennej gminy i właśnie w tym kontekście postanowienia planu muszą być zgodne z założeniami studium. Studium pełni bowiem funkcję koordynującą ustalenia przyszłych planów miejscowych (por. Z. Niewiadomski, Planowanie i zagospodarowanie. Komentarz, Warszawa 2006, s. 80-81).

Jednym z założeń polityki przestrzennej gminy jest związanie planowania miejscowego przez ustalenia studium, które może być, w zależności od szczegółowości ustaleń studium - silniejszy lub słabszy. Pojęcie „zgodności” uchwalonego planu ze studium oznacza silniejszy stopień związania, niż we wcześniej używanych terminach „spójność” czy „niesprzeczność” (por. wyroki NSA: z 7 maja 2008 r., sygn. akt II OSK 114/08, LEX nr 497581; z 28 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1670/11, z 19 marca 2008 r., sygn. akt II OSK 751/07, LEX nr 470918, dostępny www.nsa.gov.pl, określanej dalej jako CBOSA). Intencją ustawodawcy jest zróżnicowanie treści aktów planistycznych gminy - studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Podkreślenia wymaga, że studium jest aktem o charakterze ogólnym, gdyż wyznacza podstawowy zarys, natomiast uszczegółowienie zasad zagospodarowania terenów następuje w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Zarówno zatem wykładnia gramatyczna, systemowa i celowościowa wskazanych

przepisów planistycznych, jak i następstwo czasowe uchwalania obu aktów przesądza o tym, że treść studium determinuje postanowienia miejscowego planu.

W związku z powyższym określone obszary gminy mogą być przeznaczone w planie miejscowym pod zabudowę lub funkcję danego rodzaju, jeśli wcześniej w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, gmina wskaże te obszary, jako przewidziane pod taką zabudowę lub taką funkcję. I odwrotnie, jeśli w studium dany teren został przeznaczony pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną, to zapisy planu taką zabudowę muszą, co do zasady, respektować w tym obszarze. Ustalenia planu miejscowego są bowiem konsekwencją postanowień studium. W ramach uprawnień wynikających z władztwa planistycznego gmina może zmienić w planie miejscowym dotychczasowe przeznaczenie określonych obszarów gminy, ale tylko w granicach zakreślonych ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (tak NSA w wyroku z 2 października 2014 r., sygn. akt II OSK 1599/14, CBOSA). Ustalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych, którego ustalenia muszą być zgodne z ustaleniami studium (tak NSA w wyroku z dnia 8 czerwca 2011 r., sygn. akt I OSK 481/11, LEX nr 862582).

Przepisy planu miejscowego nie mogą doprowadzić do przekształcenia kierunków zagospodarowania przewidzianego w studium lub też tego zagospodarowania wykluczyć. Zasada ta musi być więc rozumiana w ten sposób, że zgodność między treścią studium a treścią planu miejscowego winno się postrzegać, jako kontynuację identyczności zasad zagospodarowania terenu ustalanych ogólnie w studium i podlegających sprecyzowaniu w planie miejscowym. Plan miejscowy ma doprecyzować te zasady i to w taki sposób, aby nie doprowadzić do ich zmiany lub modyfikacji (zob. wyrok NSA z dnia 12 czerwca 2014 r., sygn. akt II OSK 66/13, CBOSA).

IV. Sąd podziela stanowisko wyrażone przez Naczelny Sąd Administracyjny w tezie wyroku z dnia 31 maja 2010 r., sygn. akt II OSK 575/10, że „Wymóg stwierdzenia zgodności planu ze studium, o jakim mowa w art. 20 ust. 1 ustawy jest wymogiem bezwarunkowym i nie jest to wymóg jedynie formalny. Nawet jeśli rada stwierdzi w uchwale także zgodność z prawem studium, to i tak kwestia zgodności planu miejscowego z ustaleniami studium podlega ocenie sądu administracyjnego, w razie zaskarżenia uchwały w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania

przestrzennego. Organy gminy przed uchwaleniem planu mają bezwzględny obowiązek doprowadzić projekt planu do zgodności z ustaleniami studium".

V. Określone obszary gminy mogą być zatem przeznaczone w planie miejscowym pod zabudowę lub funkcję danego rodzaju, jeśli wcześniej w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, gmina wskaże te obszary, jako przewidziane pod taką zabudowę lub taką funkcję.

Podobnie należy traktować ustalone w studium minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne. W powołanym wyżej rozporządzeniu w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy ustalono wymogi dotyczące stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń części tekstowej projektu studium. Zgodnie z nimi, ustalenia dotyczące kierunków zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów, powinny określać dopuszczalny zakres i ograniczenia tych zmian, a także zawierać wytyczne ich określania w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego (§ 6 pkt 1 ww. rozporządzenia), zaś ustalenia dotyczące kierunków i wskaźników dotyczących zagospodarowania oraz użytkowania terenów, powinny w szczególności określać minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne, uwzględniające wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury oraz zrównoważonego rozwoju, wskazywać tereny do wyłączenia spod zabudowy, a także zawierać wytyczne określania tych wymagań w planach miejscowych (§ 6 pkt 2 ww. rozporządzenia).

Ustalenia planu miejscowego są konsekwencją zapisów studium. W ramach uprawnień wynikających z władztwa planistycznego gmina może zmienić w planie miejscowym dotychczasowe przeznaczenie określonych obszarów gminy, ale tylko w granicach zakreślonych ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Ustalone w studium minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne, również wiążą organa gminy przy sporządzaniu planu miejscowego, zaś zmiana tych parametrów może zostać dokonana jedynie poprzez zmianę ustaleń studium.

Określenie innego przeznaczenia terenu, czy też ustalenie innych wskaźników zagospodarowania terenu lub parametrów kształtowania zabudowy (tzw. parametrów urbanistycznych), w planie miejscowym niż w studium, należy zakwalifikować, jako istotne naruszenie zasad sporządzenia planu miejscowego, co stanowi przesłankę do stwierdzenia jego nieważności w całości lub części (pogląd taki wyraził Naczelny

Sąd Administracyjny w Warszawie m.in. w wyroku z dnia 12 lutego 2013 r., sygn. akt II OSK 2460/12, CBOSA).

VI. Tymczasem analiza rysunku Studium, przedstawiająca kierunki zagospodarowania przestrzennego, wraz z legendą oraz tekstu Studium, prowadzi do wniosku, iż wbrew opisanej powyżej zasadzie, ustalenia planu zawarte w części tekstowej i graficznej odnoszące się do jednostek terenowych oznaczonych symbolami: 1 MN/U, 2 MN/U, 3 MN/U, 4 MN/U, 6 MN/U, 7 MN/U, 8 MN/U, 9 MN/U, 10 MN/U, 11 MN/U, 12 MN/U, 13 MN/U, 14 MN/U, 15 MN/U, 16 MN/U, 17 MN/U, 18 MN/U, 19 MN/U, 28 RM, 1 ZP, 1 U, 2 U, 1 U(US), pozostają w sprzeczności z ustaleniami Studium, w zakresie określonego tam przeznaczenia terenu; a ustalenia planu zawarte w części tekstowej i graficznej odnoszące się do jednostek terenowych oznaczonych symbolami 2 MN i 1 U, pozostają w sprzeczności z ustaleniami Studium, w zakresie określonych tam wskaźników i parametrów urbanistycznych.

Zgodnie bowiem z częścią graficzną Studium, przedstawiającą kierunki zagospodarowania przestrzennego (vide załącznik 3 do uchwały Nr VI/33/2015), tereny oznaczone w planie miejscowym symbolem:

- 2 MN/U, 4 MN/U, 6 MN/U, 7 MN/U, 8 MN/U, 9 MN/U, 11 MN/U, 12 MN/U, 14 MN/U, 15 MN/U, 16 MN/U, 17 MN/U, 19 MN/U, określone zostały symbolem Mr, jako teren zabudowy zagrodowej (vide str. 18 załącznika nr 2, Tom II, do uchwały w sprawie Studium); tymczasem z ustaleń zawartych w § 21 uchwały dopuszcza się możliwość realizacji zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i/lub usług:
- 1MN/U, określony został symbolem DMr, jako teren zabudowy zagrodowej (vide str. 17 załącznika nr 2, Tom II, do uchwały w sprawie Studium); tymczasem z ustaleń zawartych w § 21 uchwały dopuszcza się możliwość realizacji zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i/lub usług:
- 3 MN/U, określony został symbolem D(Mr)RI i DMr, D(Mr)RI jako teren użytków rolnych, tereny rozwoju zainwestowania odłożonego w czasie (w nawiasie dotychczasowe przeznaczenie) i DMr, jako teren zabudowy zagrodowej (vide str. 17 załącznika nr 2, Tom II, do uchwały w sprawie Studium); natomiast z ustaleń zawartych w § 21 uchwały dopuszcza się możliwość realizacji zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i/lub usług:
- 10 MN/U i 13 MN/U, określone zostały symbolami Mr i (Mr)RI, Mr jako teren zabudowy zagrodowej i (Mr)RI jako teren użytków rolnych, tereny rozwoju zainwestowania odłożonego w czasie (w nawiasie dotychczasowe przeznaczenie),

(vide str. 17 załącznika nr 2, Tom II, do uchwały w sprawie Studium); jednakże z ustaleń zawartych w § 21 uchwały dopuszcza się możliwość realizacji zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i/lub usług;

- 1 U i 2 U, określone zostały symbolem Mr, jako tereny zabudowy zagrodowej (vide str. 18 załącznika nr 2, Tom II, do uchwały w sprawie Studium); przy czym z ustaleń zawartych w § 16 uchwały dopuszcza się możliwość realizacji zabudowy usług celu publicznego:

- 28 RM, określony został symbolem ZL, jako tereny lasów, gruntów leśnych i dolesień (vide str. 18 załącznika nr 2, Tom II, do uchwały w sprawie Studium); tymczasem z ustaleń zawartych w § 23 uchwały dopuszcza się możliwość realizacji zabudowy zagrodowej;

- 1 U(US), określony został symbolami Mr i RI, Mr, jako teren zabudowy zagrodowej i R1 jako „tereny użytków rolnych - bez zabudowy (vide str. 18 załącznika nr 2, Tom II, do uchwały w sprawie Studium); tymczasem z ustaleń zawartych w § 17 uchwały dopuszcza się możliwość realizacji zabudowy usługowej - usługi celu publicznego z usługami sportu:

- 2MN, określony został symbolem Mr(MI), jako tereny przekształceń zabudowy zagrodowej w indywidualną zabudowę rekreacyjną, dla którego określono następujące standardy i wskaźniki zagospodarowania terenu: intensywność 0,25 i wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej 80% (vide str. 18 załącznika nr 2 do uchwały, Tom II, w sprawie Studium oraz wykaz tabelaryczny str. 71 i dalej); tymczasem z ustaleń § 20 pkt 4 lit, e i g uchwały wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej określony został na poziomie 60%, zaś wskaźnik intensywności zabudowy na poziomie 0,5;

- 1 U i 2 U określone, zostały symbolem Mr, jako tereny zabudowy zagrodowej, dla którego określono następującą wysokość zabudowy: parter + poddasze (vide str. 18 załącznika nr 2 do uchwały, Tom II, w sprawie Studium oraz wykaz tabelaryczny str. 71 i dalej); natomiast z ustaleń § 16 pkt 4 lit, b uchwały maksymalna wysokość zabudowy wynosi 12 m (3 kondygnacje nadziemne, w tym poddasze użytkowe).

Z ustaleń części tekstowej Studium zawartej na str. 71, w ramach określonych standardów i wskaźników zagospodarowania terenu wynika, że: „W planach miejscowych dla nowych terenów inwestycyjnych ustalenia w zakresie: (...) intensywności zabudowy mogą być określone na poziomie o 10 % odbiegającym od wskazanego w Studium, pod warunkiem, że średnia intensywność dla określonego

typu zabudowy w kwartale zabudowy jest na poziomie standardu lub poniżej; minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej działki należy zawsze ustalać na poziomie wskazanym w Studium lub wyższym, o ile uzasadnione jest to lokalnymi uwarunkowaniami." Należy jednak podkreślić, iż nawet zwiększając intensywność zabudowy o 10%, w odniesieniu do wskazanego powyżej terenu 2MN, wskaźnik ten byłby i tak wyższy od maksymalnego określonego w Studium.

VII. Wskazane powyżej ustalenia stanowią o naruszeniu przez plan miejscowy, ustaleń części tekstowej Studium, w zakresie wyżej przywołanego przeznaczenia terenu oraz wskaźników dotyczących intensywności zabudowy, powierzchni biologicznie czynnej oraz wysokości zabudowy, co stanowi o naruszeniu art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1, w związku z art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Powyższe stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego. Tym samym ziszcza się pozytywna przesłanka do stwierdzenia nieważności ustaleń części tekstowej oraz graficznej planu, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 1 MN/U, 2 MN/U, 3 MN/U, 4 MN/U, 6 MN/U, 7 MN/U, 8 MN/U, 9 MN/U, 10 MN/U, 11 MN/U, 12 MN/U, 13 MN/U, 14 MN/U, 15 MN/U, 16 MN/U, 17 MN/U, 18 MN/U, 19 MN/U, 1 U, 2 U, 28 RM, 1 U(US), 2 MN.

VIII. Pozostawienie w obrocie prawnym miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w częściowym brzmieniu, w niektórych przypadkach może wywołać znaczne wątpliwości interpretacyjne, przy wydawaniu decyzji i innych aktów, opartych o brzmienie planu, w tym decyzji o pozwoleniu na budowę. Powodowałoby to, że plan w takim kształcie pozbawiony zostałby swoich funkcji i podważeniu uległby jego normatywne znaczenie, przejawiające się w stworzeniu podstaw prawnych dla ustaleniu statusu prawnego podmiotów administrowanych, co mogłoby zagrażać nie tylko zasadzie praworządności, ale przede wszystkim pewności prawa, jak i zasadzie równości, bowiem brak byłoby jednolitych i pewnych kryteriów udzielania pozwoleń budowlanych dla poszczególnych inwestorów. Biorąc pod uwagę, że – jak podkreśla się w literaturze - zaliczenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego do źródeł prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania gminy, która go ustanowiła oznacza, że jest on prawem dla wszystkich, którzy znajdują się w przewidzianej przez niego sytuacji (por. B. Dolnicki, Samorząd Terytorialny, Zakamycze 2003,

s.184), Sąd zbadał, czy wadliwość wskazanych w wyroku postanowień planu nie skutkuje niemożnością jego funkcjonowania w pozostałej jego części. Sąd uznał, że możliwym było ograniczenie się do stwierdzenia wadliwości jego częściowych zapisów, bez pozbawienia go możliwości funkcjonowania w pozostałym zakresie.

IX. Pojęcie „zasad sporządzania planu miejscowego” – których uwzględnienie stanowi przesłankę materialnoprawną 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, CBOSA). Jednym z przejawów naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego jest naruszenie art. 15 ust. 1, art. 20 ust. 1 u.p.z.p., w zw. z art. 9 ust. 4 u.p.z.p., które miało miejsce w rozpatrywanej sprawie.

X. Z powyższych względów Sąd za zasadne uznał stwierdzenie, że doszło do istotnego naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego, w rozumieniu art. 28 ust. 1 u.p.z.p. Przedstawione w uzasadnieniu argumenty dotyczące braku zachowania zgodności ze studium przemówiły za orzeczeniem na podstawie art. 147 § 1 P.p.s.a. o stwierdzeniu nieważności wskazanych przepisów planu, z uwagi na ziszczenie się przesłanki określonej w art. 28 ust. 1 u.p.z.p. O kosztach postępowania w pkt 2 wyroku Sąd orzekł na podstawie art. 200, w związku z art. 205 P.p.s.a., uwzględniając fakt korzystania przez skarżącego z pomocy prawnej (radcy prawnego) i biorąc pod uwagę aktualne w dacie orzekania w przedmiotowej sprawie, stawki oraz zasady ustalania opłat, wynikające z rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz. U. z dnia 5 listopada 2015 r., poz. 1804), zawarte w § 14 ust. 1 pkt 1 lit. c tego aktu.



Na oryginale właściwe podpisy

Za zgodność z oryginałem

Sekretarz sądu

[Handwritten signature]
Marek [illegible]