



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

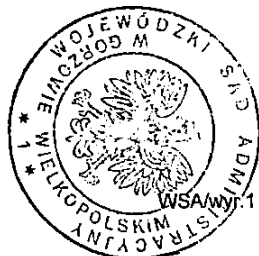
Dnia 19 października 2022 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Krzysztof Dzedzic
Sędziowie	Sędzia WSA Jacek Jaśkiewicz (spr.)
	Sędzia WSA Jarosław Piątek
Protokolant	st. sekr. sąd. Danuta Chorabik

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 19 października 2022 r.
sprawy ze skargi Wojewody Lubuskiego
na uchwałę Rady Miejskiej w Nowej Soli
z dnia 28 października 2021 r. nr uchwała XLVI/419/21
w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta
Nowa Sól obejmującego kwartały zabudowy pomiędzy ulicami: Piłsudskiego,
Wyspiańskiego, Boh. Getta i Witosa

- I. stwierdza nieważność § 14 ust. 2 pkt 9, § 25 ust. 3 pkt 6, § 33 ust. 2 pkt 9, § 46 ust. 4 pkt 10, § 49 ust. 4 pkt 10, § 56 ust. 4 pkt 12, § 61 ust. 2 pkt 7 lit. a, § 62 ust. 2 pkt 9, § 64 ust. 4 pkt 8 lit. a, § 66 ust. 4 pkt 8, § 69 ust. 5 pkt 8, § 70 ust. 2 pkt 8, § 71 ust. 4 pkt 8 zaskarżonej uchwały;
- II. w pozostałym zakresie oddala skargę.



Wyrok/Postanowienie jest prawomocny(e)
od dnia 15. grudnia 2022 r.

sędzia

WSA/wyr.1 – sentencja wyroku



na oryginale własnoręcznie podpisany
19. 10. 2022

Starszy Sekrejarz Sądowy

Danuta Chorabik

Uzasadnienie

1. Dnia 28 października 2021 r. Rada Miejska w Nowej Soli podjęła uchwałę nr XLVI/419/21 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Nowa Sól obejmującego kwartały zabudowy pomiędzy ulicami: Piłsudskiego, Wyspiańskiego, Boh. Getta i Witosa. Uchwała wraz z załącznikami i dokumentacją prac planistycznych została przesłana organowi nadzoru do oceny zgodności z przepisami prawa w dniu 22 listopada 2021 r.

Wojewoda Lubuski w terminie zakreślonym przez przepis art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 559 ze zm.; dalej u.s.g.) nie wydał rozstrzygnięcia w przedmiocie niezgodności z prawem ww. uchwały, lecz na podstawie art. 93 ust. 1 tej ustawy wniósł skargę do wojewódzkiego sądu administracyjnego zarzucając tej uchwale istotne naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 1, pkt 6, pkt 9 i art. 37a ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 741; dalej u.p.z.p.) oraz art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 1947), a także § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 25 sierpnia 1959 r. w sprawie określenia jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze (Dz. U. nr 52, poz. 315; dalej rozporządzenie z 1959 r.) i § 8 ust. 2 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; dalej rozporządzenie z 2003 r.), wnosząc o stwierdzenie nieważności tej uchwały w całości.

Wojewoda podkreślił, że zarzuty dotyczą tylko naruszenia przez organ zasad sporządzenia planu miejscowego. Uzasadniając je wskazał, że:

1.1. Zgodnie z art. 3 ustawy o cmentarzach, cmentarze zakłada się i rozszerza na terenach określonych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Cmentarze powinny znajdować się na ogrodzonym terenie, odpowiednim pod względem sanitarnym (art. 5 ust. 1 ustawy). W art. 5 ust. 3 tej ustawy znajduje się upoważnienie dla ministra właściwego do spraw zdrowia do określenia, jakie tereny uznaje się za odpowiednie pod względem sanitarnym na cmentarze. Stosownie do § 1 ust. 1 rozporządzenia z 1959 r. teren pod cmentarz powinien być lokalizowany w sposób wykluczający możliwość wywierania szkodliwego wpływu cmentarza na otoczenie. W szczególności na cmentarze należy przeznaczać tereny na krańcach miast, osiedli lub gromad w izolacji od zabudowań, na gruntach przeznaczonych pod zieleń publiczną lub

Sygn. akt II SA/Go 305/22

odpowiednich na jej urządzenie, w pobliżu miejscowej sieci komunikacyjnej (§ 1 ust. 2). Rozporządzenie to określa odległość cmentarza od zabudowań mieszkalnych i innych obiektów (§ 3 ust. 1). Organ gminy przeznaczając w planie określony obszar na cmentarz jest zobowiązany spełnić te wymogi. Nieuwzględnienie pełnego obszaru strefy ochrony sanitarnej (tj. w granicach obszaru objętego planem) w planie miejscowym stanowi istotne naruszenie przepisów art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p.

Zdaniem Wojewody konieczne jest ujęcie w granicach opracowania strefy ochrony sanitarnej, w której wprowadza się ograniczenia korespondujące z wymogami dotyczącymi lokalizacji cmentarza, o których mowa w rozporządzeniu. Tymczasem Rada Miejska w Nowej Soli uchwaliła plan, w granicach którego znajduje się cmentarz, niemniej jednak plan ten nie obejmuje pełnych stref sanitarnych od tego cmentarza. Strefy i ograniczenia związane z cmentarzem wykraczają poza granice planu miejscowego. Co ważne, dla terenu bezpośrednio sąsiadującego z terenem objętym skarżonym planem obowiązuje plan miejscowy (uchwała Rady Miejskiej w Nowej Soli z dnia 29 lutego 2008 r., nr XXVII /147/08), w którym nie zostały uwzględnione strefy sanitarne od cmentarza, a tym samym nie zostały uwzględnione ograniczenia w zabudowie.

1.2. Dalej Wojewoda wskazał, że realizacja uprawnień wynikających z art. 3 ust. 1 i art. 4 ust. 1 u.p.z.p. musi mieścić się w granicach przyznanego władztwa planistycznego. Nie jest dopuszczalne rozstrzyganie w miejscowym planie o przeznaczaniu gruntów, które nie znajdują się w granicach obszaru objętego ustaleniami tego planu. Rada Miejska w Nowej Soli wykroczyła poza przyznane jej władztwo planistyczne również na skutek dopuszczenia w § 25 ust. 3 pkt 6 uchwały „bilansowania stanowisk postojowych, do obsługi funkcji ustalonych w planie, na terenach wskazanych przez gminę”. Prawo miejscowe jako powszechnie obowiązujący akt normatywny, powinien zawierać normy konkretne i indywidualne (zamknięte), tak aby w sposób czytelny określić sposób wykonania prawa własności nieruchomości położonych w obrębie jego obowiązywania. Wyżej cytowany zapis planu nie spełnia tego wymogu i w ocenie skarżącego w sposób istotny narusza przepisy prawa.

W świetle § 18 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 1065 ze zm.) zagospodarowując działkę budowlaną, należy urządzić, stosownie do jej przeznaczenia i sposobu zabudowy, stanowiska postojowe dla samochodów użytkowników stałych i przebywających okresowo, w tym również stanowiska postojowe dla samochodów, z których korzystają osoby niepełnosprawne. Określenie minimalnej liczby miejsc do parkowania, w tym

miejsc przeznaczonych na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów następuje w miejscowym planie (art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p). W związku z powyższym w graniach miejscowego planu dla wszystkich działek (o ile to możliwe) musi zostać ustalona ilość miejsc parkingowych. Skarżący podziela wprawdzie pogląd reprezentowany w orzecznictwie sądowoadministracyjnym, że wykładnia § 18 ust. 1 powołanego rozporządzenia pozwala na przyjęcie, że w szczególnych okolicznościach urządzenie miejsc postojowych może nastąpić na innej działce niż działka inwestycyjna, jednakże nie może prowadzić to do sytuacji, w której ustalenia planu miejscowego będą wykroczać poza granice opracowania. Tymczasem taka sytuacja może mieć miejsce w przedmiotowej sprawie, gdyż Rada Miejska w Nowej Soli nie sprecyzowała na jakich działkach mają być realizowane miejsca postojowe i ograniczyła się jedynie do wskazania, że będą to „tereny wskazane przez gminę”.

Ponadto Rada Miejska w Nowej Soli nie ustaliła w planie miejscowym liczby miejsc postojowych dla terenów produkcyjnych oraz cmentarza. Brak tego ustalenia w sposób istotny narusza art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p.

1.3. Jako kolejne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego Wojewoda wskazał rozbieżność pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu. W § 7 ust. 3 uchwały zostały wymienione wszystkie tereny jakie zostały wyznaczone w planie. Jednak nie wszystkie ich nazwy są tożsame z nazwami terenów przedstawionymi w legendzie zamieszczonej na rysunku planu. Dotyczy to § 7 ust. 3 pkt 10, 19 i 20 w odniesieniu do rysunków. Ponadto w § 7 ust. 4 pkt 6 odwołano się do strefy A, która nie jest wskazana na rysunku planu dla terenu zieleni urządzonej 3ZP. Zdaniem Wojewody uchybienia te należy kwalifikować jako istotne naruszenie zasad sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego.

1.4. Kolejny zarzut dotyczył zamieszczenia w kwestionowanej uchwale ustaleń dotyczących ogrodzeń. Zgodnie z § 14 ust. 2 pkt 9 uchwały wprowadzono „zakaz stosowania wygradzeniowych elementów prefabrykowanych (betonowych)”. Zdaniem organu nadzoru powyższa materia powinna zostać uregulowana w tzw. „uchwale reklamowej” podejmowanej na podstawie art. 37a u.p.z.p.

1.5. Dalej Wojewoda zarzucił naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. podnosząc, że Rada Miejska w Nowej Soli jako ustalenie obowiązujące wyznaczyła na terenach o różnych przeznaczeniach (m.in. U, MW) strefę zieleni. Zgodnie z definicją (§ 6 ust. 1 pkt 15 planu) strefa zieleni to strefa, na której dominuje zagospodarowanie wewnętrzną zielenią urządzoną. Strefa zieleni jako obowiązujące ustalenie planu nie została z

terenów o różnym przeznaczeniu wyodrębniona liniami rozgraniczającymi. Tymczasem bez wątplenia jest to obszar, na którym zgodnie z rysunkiem obowiązuje inne przeznaczenie terenu/inny sposób zagospodarowania i nie może być realizowane przeznaczenie podstawowe czy dopuszczalne ustalone dla terenu, na którym się ta strefa znajduje. Zdaniem Wojewody w przypadku terenu usług oznaczonych symbolem 2U, 4U, 9U strefa zieleni obejmuje znaczną część tych terenów (na terenach 2U i 4U nawet więcej niż połowę terenu), co oznacza, że zabudowa usługowa pełnić będzie tam jedynie funkcję uzupełniającą na tym terenie, a nie podstawową.

Nadto dla stref zieleni została ustalona minimalna powierzchnia biologicznie czynna (§ 33 ust. 2 pkt 9, § 46 ust. 4 pkt 10, § 49 ust. 4 pkt 10, § 56 ust. 4 pkt 12, § 61 ust. 2 pkt 7, § 62 ust. 2 pkt 9, § 64 ust. 4 pkt 8, § 66 ust. 4 pkt 8, § 69 ust. 5 pkt 8, § 70 ust. 2 pkt 8, § 71 ust. 4 pkt 8 planu), co jest niezgodne z ustawą, bo udział powierzchni biologicznie czynnej ustala się w stosunku do powierzchni działki, a nie do fragmentu terenu, który nie został wyznaczony liniami rozgraniczającymi. Budzi to wątpliwości interpretacyjne, bowiem trudno jednoznacznie przesądzić czy minimalna powierzchnia biologicznie czynna ustalona dla terenu np. 4U - 60 % ma być liczona w stosunku do powierzchni każdej działki na tym terenie czy tylko do działek poza strefą zieleni.

1.6. Podsumowując Wojewoda wskazał, że biorąc pod uwagę liczbę oraz charakter naruszeń, do których doszło przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały dotyczącej znacznej części jednostek terenowych, przy uwzględnieniu konieczności zachowania pełnej komunikatywności aktu prawnego, jak również z uwagi na fakt, iż organ skarżący nie ma prawnych możliwości do redagowania poszczególnych zapisów planu miejscowego, niezbędnym jest stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w całości.

2. W odpowiedzi na skargę Rada Miejska w Nowej Soli wniosła o jej oddalenie w całości. Odnosząc się do zarzutów Wojewody wskazano:

2.1. Jeśli chodzi o cmentarz i strefy ochronne (sanitarne) plan zawiera kontynuację ustaleń planów miejscowych dotychczas obowiązujących w jego granicach, porządkuje i ujednolica ustalenia, na podstawie przepisów obecnie obowiązującej ustawy. Na podstawie § 3 ust. 1 rozporządzenia z 1959 r. wyznaczono w planie granice stref ochrony sanitarnej w odległości 150 m i 50 m od cmentarza. W planie w § 23 ust. 5 wprowadzono na podstawie art. 15 ust. 2 pkt 9 (upup) nakazy, zakazy oraz ograniczenia. W granicach strefy ochronnej w promieniu 150 m od cmentarza wprowadzono, zgodnie z ww. rozporządzeniem zakaz lokalizacji studzien, służących do czerpania wody do picia i potrzeb gospodarczych, przy czym zaznaczyć należy, że cały ten obszar posiada gminną

sieć wodno-kanalizacyjną i wszystkie budynki korzystające z wody w tej strefie są do niej podłączone.

Rada podkreśliła, że w przypadku przedmiotowego planu nie mamy do czynienia z lokalizacją nowego cmentarza, ani z jego powiększeniem. Wyznaczenie terenów cmentarza w planie nie generuje nowych uciążliwości. Cmentarz jest cmentarzem istniejącym, a strefy ochrony sanitarnej obowiązywały przed uchwaleniem niniejszego planu z mocy § 3 ust. 1 rozporządzenia z 1959 r. Przeznaczenie w planie określonego obszaru na cmentarz nie wiąże się, w tym wypadku, z urządzeniem nowego cmentarza czy jego rozbudową i powstaniem nowych uciążliwości w jego sąsiedztwie. Granica cmentarza została dawno określona i nie podlega zmianie w wyniku uchwalenia planu. Zarówno cmentarz, jak i zabudowa mieszkaniowo-usługowa w jego sąsiedztwie na terenie objętym planem miejscowym funkcjonują od dawna. Cały obszar w granicach wyznaczonych stref ochronnych (150 m i 50 m) posiada gminną sieć wodno-kanalizacyjną i wszystkie budynki korzystające z wody są do tej sieci przyłączone. Wskazano także, że zgodnie z § 7 rozporządzenia z 1959 r. jego przepisów nie stosuje się do cmentarzy już istniejących, jeżeli ich zastosowanie uniemożliwiłoby korzystanie z cmentarza, a właściwy powiatowy (miejski, dzielnicowy) inspektor sanitarny nie sprzeciwia się dalszemu korzystaniu z tego cmentarza. Oznacza to, że przepisów omawianego rozporządzenia, w szczególności w zakresie wspomnianych stref izolujących, nie można stosować w sytuacji nie dającej się pogodzić z istniejącym stanem na gruncie, bowiem uwzględnienie tej normy w efekcie uniemożliwiłoby korzystanie z istniejącego cmentarza.

Rada Miejska w Nowej Soli wyznaczając granice obszaru objętego planem w uchwale o przystąpieniu do procedury planistycznej, nie miała obowiązku ujęcia całego terenu strefy sanitarnej wokół cmentarza, ponieważ są to ograniczenia dla zabudowy wynikające z powszechnie obowiązującego prawa, zatem brak części z nich nie może skutkować stwierdzeniem naruszenia przepisów art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p.

2.2. W kwestii miejsc postojowych zdaniem Rady zarzut skargi jest nietrafny, gdyż zgodnie z przyjmowanym w orzecznictwie poglądem „w szczególnych okolicznościach urządzenie miejsc postojowych może nastąpić na innej działce niż działka inwestycyjna”. Rada wskazała w ustaleniach ogólnych planu, szczególne rozwiązanie związane z bilansowaniem miejsc postojowych, na terenach wskazanych przez gminę (§ 25 ust. 3 pkt 6 uchwały). Zapis ten, wbrew twierdzeniu Wojewody, dotyczy tylko obszaru planu i poza niego nie wykracza. Obszar planu stanowi zwartą zabudowę śródmiejską, w której nie wyznacza się nowych terenów inwestycyjnych. Ruchy budowlane na tym obszarze

głównie dotyczą zmiany sposobu użytkowania budynków czy lokali, ewentualnej nadbudowy i niewielkich rozbudów oraz zabudowy plombowej na wyznaczonych w przeszłości działkach budowlanych. Należy wziąć pod uwagę, że Gmina od wielu lat w celu zapewnienia odpowiedniej bazy parkingowej w śródmieściu miasta w ramach przebudowy i modernizacji układu komunikacyjnego, projektuje i buduje miejsca parkingowe w pasach drogowych oraz na parcelach miejskich np. we wnętrzach kwartałów. Zapis w ustaleniach ogólnych planu dotyczący bilansowania miejsc postojowych na terenach wskazanych przez gminę daje jedynie możliwość, a nie jest zasadą oraz upoważnia inwestora do wystąpienia do gminy o wskazanie o ile jest to możliwe, przygotowanego wcześniej terenu pod funkcję parkingową. W pierwszej kolejności inwestor wskazuje miejsca parkingowe w ramach inwestycji, a w przypadku braku możliwości ich realizacji w ramach swojego terenu może wystąpić do gminy o wskazanie miejsca w celu zbilansowania ilości miejsc.

2.3. Zdaniem Rady zarzuty dotyczące rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu są chybione. Zgodnie z § 8 ust. 2 rozporządzenia z 2003 r. „na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Do projektu rysunku planu miejscowego dołącza się objaśnienia wszystkich użytych oznaczeń”. Zdaniem rady oznaczenia użyte na rysunku planu nie mogą być sprzeczne z ustaleniami w tekście uchwały. Muszą być z tymi ustaleniami spójne, umożliwiające identyfikację i jednoznacznie powiązane. Nie ma jednak przeciwwskazań by były oznaczeniami doprecyzowującymi, bardziej szczegółowymi, o ile spełniają wymóg treści rozporządzenia „umożliwiający jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego”. Tak też przedstawia się sprawa oznaczeń na rysunku planu. I tak teren PU (produkcyjno-usługowy) to teren już zainwestowany, stanowiący teren obiektów produkcyjnych, składów i magazynów oraz usług, tereny KS i KG (tereny obsługi komunikacji) podobnie już zainwestowane tereny, odpowiednio są to parkingi i garaże. Przepisy § 7 ust. 3 pkt 19 oraz § 7 ust. 3 pkt 20 uchwały wprowadzają oznaczenia terenów obsługi komunikacji dla oznaczeń 1KS i 1KG użytych na rysunku planu miejscowego, jednak w § 85 ust. 1 wpisano jednoznacznie, że dla terenów obsługi komunikacji oznaczonych symbolami 1KS i 2KS, ustala się przeznaczenie podstawowe - tereny parkingów terenowych. Natomiast w § 86 ust. 1 dla terenu obsługi komunikacji oznaczonego symbolem 1KG ustala się przeznaczenie podstawowe - teren garaży lub parkingów terenowych. Nie ulega zatem wątpliwości, że treść planu odnosząca się do

Sygn. akt II SA/Go 305/22

terenów komunikacji KS i KG pozostaje w zgodzie z użytym w legendzie opisem dla tych terenów. Część graficzna stanowi odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie jest z nią sprzeczna także dla terenu oznaczonego symbolem PU. W § 74 ust. 1 uchwały wpisano dla terenu oznaczonego symbolem 1PU, że jest to teren zabudowy produkcyjno-usługowej. W części graficznej zaś tj. w legendzie, znajduje się barwne oznaczenie symbolu PU z wyjaśnieniem, iż są to tereny obiektów produkcyjnych, składów i magazynów oraz usług.

Jeśli chodzi o strefę zieleni na rysunku planu wyznaczono jedynie linią przerywaną granicę strefy wydzielenia wewnętrznego bez oznaczenia literowego. Jest to jedyna strefa wydzielenia wewnętrznego na terenie 3ZP. W treści uchwały w strefie wydzielenia wewnętrznego określono nieprzekraczalne linie zabudowy (jak na rysunku planu) oraz parametry dla zabudowy i możliwości wzbogacenia funkcji podstawowej niewielkim obiektem towarzyszącym. W tym miejscu znajduje się toaleta publiczna, która w przyszłości w ramach wyznaczonych parametrów będzie mogła być przebudowana. Z uwagi na fakt, iż dotyczy to jednego miejsca na terenie 3ZP, nie skutkuje to brakiem możliwości zidentyfikowania opisanego w treści uchwały miejsca na rysunku planu. Granice stref wydzielenia wewnętrznego oznaczone są graficznie na rysunku planu linią przerywaną i jest to oznaczenie obowiązujące. Dokładnie dotyczy to miejsca zaznaczonego na rysunku planu. W związku z tym brak oznaczenia literowego, które znalazło się w części tekstowej planu (A), według organu nie stanowi istotnego naruszenia zasad sporządzania planu.

2.4. Zdaniem Rady zamieszczenie w uchwale ustaleń dotyczących ogrodzeń - „zakaz stosowania wygradzeniowych elementów prefabrykowanych (betonowych)” wynikało z uzgodnień z Lubuskim Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków. Intencją strony przeciwnej była wyłącznie dbałość o wartości kulturowe i wyeliminowanie z przestrzeni elementów dysharmonizujących z historyczną, zabytkową zabudową. Dlatego zarzut naruszenia art. 37a u.p.z.p. jest chybiony.

2.5. Odnośnie do zarzutu naruszenia art. 15 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. przez „ustalenie obowiązujące wyznaczyła na terenach o różnych przeznaczeniach (m.in. U, MW) strefę zieleni” Rada wskazała, że z strefa zieleni to szczególna strefa wydzielenia wewnętrznego, na której dominuje zagospodarowanie wewnętrzną zielenią urządzoną, a zgodnie z definicją zawartą w § 6 pkt 14 uchwały, strefa wydzielenia wewnętrznego, to część terenu, wydzielona w ramach określonego przeznaczenia terenu, oznaczona dodatkowym symbolem.

Zieleń urządzona jest dopuszczonym elementem zagospodarowania niemal wszystkich terenów, jako uzupełnienie innych funkcji ustalonych w ramach tychże terenów. Zagospodarowanie części terenów pod zieleń urządzoną jest obligatoryjnym obowiązkiem wypełniającym wymóg ustawy urządzenia w granicach terenu powierzchni biologicznie czynnej. Określenie szczególnej strefy wydzielenia wewnętrznego, określonej jako strefa zieleni, a wykorzystanej w przewodzie pod zieleń urządzoną nie zmienia przeznaczenia terenu, a określa ważny element jego zagospodarowania, wskazując niejednokrotnie na już istniejące wartościowe elementy zieleni, które należy zaimplementować do planowanego zagospodarowania terenu.

Określenie powierzchni biologicznie czynnej strefy zieleni na poziomie 60 % jej powierzchni pozwala na kontynuowanie w jej granicach innych funkcji dopuszczonych dla danego terenu z wykorzystaniem istniejącej wartościowej zieleni. Zdaniem strony przeciwnej nie doszło do zmiany przeznaczenia terenu w wydzieleniu wewnętrznym, którym jest strefa zieleni. Analiza treści uchwały wskazuje wprost, że dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami 2U, 4U lub 9U ustala się przeznaczenie podstawowe - zabudowa usługowa, a w wydzieleniu wewnętrznym, którym jest strefa zieleni dominuje zieleń urządzona, która jest elementem przynależnego zagospodarowania terenu. Wyznaczona strefa zieleni nie wyklucza zatem możliwości zabudowy usługowej na tym terenie. Analiza tych unormowań wskazuje, że w wydzieleniu wewnętrznym ograniczono jedynie możliwość wykorzystania terenu, w stosunku do przeznaczenia terenu jako całości, a nie zmieniono tego wykorzystania. Zdaniem Rady ustalenie stref zieleni na terenach o innym określonym przeznaczeniu mieści się w granicach ustalenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego sposobu wykonywania prawa własności nieruchomości, w szczególności określa sposób zagospodarowania terenu.

2.6. Stanowisko to pełnomocnik Rady podtrzymał na rozprawie, w której nie uczestniczył przedstawiciel Wojewody.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył co następuje:

3. Zgodnie z art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a. kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje między innymi orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego. Stosownie zaś do art. 147 § 1 p.p.s.a., sąd uwzględniając skargę na akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5,

Sygn. akt II SA/Go 305/22

stwierdza nieważność aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

Zgodnie z art. 91 u.s.g. uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Z kolei przewidziane w art. 93 ust. 1 u.s.g. prawo organu nadzoru do wniesienia skargi do sądu administracyjnego przysługuje wówczas, gdy organ ten przed upływem 30 dni od daty doręczenia mu uchwały organu gminy nie skorzystał ze środka nadzoru określonego w art. 91 tej ustawy. Ponieważ Wojewoda Lubuski nie stwierdził nieważności tej uchwały we własnym zakresie był uprawniony do wniesienia skargi.

4. Przeprowadzona w powyższym zakresie kontrola legalności zaskarżonej przez Wojewodę uchwały według stanu prawnego obowiązującego w dniu wydania zaskarżonego aktu, prowadzi do wniosku, że skarga zasługiwała na częściowe uwzględnienie, w niewielkim zakresie w stosunku do zarzutów skargi i zawartego w niej wniosku o stwierdzenie nieważności uchwały w całości.

W niniejszej sprawie zarzuty Wojewody Lubuskiego do zaskarżonej uchwały dotyczyły naruszenia przez organ uchwałodawczy zasad sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Natomiast sam tryb sporządzenia planu nie nasuwał zastrzeżeń, co do zgodności z prawem. Brak było także z urzędu przesłanek do stwierdzenia naruszenia prawa w zakresie procedowania.

Przepis art. 28 ust. 1 u.p.z.p., będący przepisem szczególnym w stosunku do art. 91 u.s.g., stanowi, że 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. W orzecznictwie przyjmuje się, że pojęcie „zasad sporządzania planu miejscowego” należy wiązać ze sporządzaniem (opracowaniem) aktu planistycznego, a więc z jego merytoryczną zawartością (obejmującą część tekstową, graficzną tj. rysunek planu i załączniki), zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej (por. wyroki NSA z dnia 11 września 2008 r., II OSK 215/08 i 25 maja 2009 r., II OSK 1778/08, CBOSA).

5. Przepisy art. 28 ust. 1 u.p.z.p. oraz art. 91 ust. 4 u.s.g. wyróżniają dwie rozłączne kategorie wad uchwały organu gminy w zakresie planu miejscowego: istotne naruszenie prawa i nieistotne naruszenie prawa. Ustawa nie definiuje pojęcia „istotnego naruszenia prawa”, ani nie typizuje wad, które należy w ten sposób kwalifikować. W orzecznictwie sądów administracyjnych utrwalony został pogląd, zgodnie z którym przy ustalaniu zakresu pojęcia „istotnego naruszenia prawa” w sprawach dotyczących uchwał

planistycznych zastosowanie mają poglądy wypracowane w odniesieniu do instytucji kodeksu postępowania administracyjnego, jednakże nie w zakresie przesłanki nieważności decyzji w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. czyli „rażącego naruszenia prawa”, które jest naruszeniem prawa dalej idącym, niż „naruszenie istotne” (por. wyrok NSA z dnia 18 września 1990 r., SA/Wr 849/90, OSNA nr 4/1990 r., poz. 2 wyrok NSA z dnia 26 marca 1991 r., SA/Wr 81/91, Wspólnota nr 26/1991, poz. 14).

Z poglądami tymi koresponduje stanowisko doktryny, która typizuje wady uznane za „istotne”. Należą do nich: naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania tych aktów, podstawy prawnej ich podejmowania, przepisów prawa ustrojowego lub przepisów regulujących procedurę podejmowania tych aktów. Podkreśla się, że chodzi tu zatem o wadę kwalifikowaną, polegającą na tego rodzaju sprzeczności uchwały z prawem, która jest „czymś więcej” niż tylko nieistotnym naruszeniem prawa, ale która może dotyczyć nie tylko naruszenia przepisu nie budzącego wątpliwości ale również jego wykładni (por. B. Adamiak, *Wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawach z zakresu samorządu terytorialnego*, ST nr 4/1997, s. 23).

Ta ogólna i często przytaczana w orzecznictwie charakterystyka jest przydatna, ale nie może być wykorzystywana jako szablon bez odniesienia do danego stanu faktycznego. Jak się bowiem wskazuje przepis art. 91 ust. 4 u.s.g. (i jego odpowiedniki zawarte w ustawach o samorządzie powiatowym, samorządzie województwa lub ustawie o regionalnych izbach obrachunkowych) pozwalają nadawać naruszeniom popełnianym przez organ samorządu terytorialnego kwalifikację odpowiadającą okolicznościom konkretnego przypadku. W granicach nieostrości pojęcia „istotnego” albo „nieistotnego” naruszenia prawa, będących przecież pod względem teoretycznym tzw. klauzulami generalnymi, wyznaczają zatem pewien zakres „luzu decyzyjnego” zarówno dla organu nadzoru, jak i sądu, zapewniających niezbędną elastyczność rozstrzygnięcia sprawy, który nie oznacza oczywiście „dowolności oceniania” (por. Z. Kmiecik, *Ustawowe założenia systemu nadzoru nad działalnością komunalną*, ST nr 6/1994, s. 13 i n.; tenże *W sprawie nieistotnego naruszenia prawa przez uchwałę budżetową*, ST nr 3/1994/3, s. 31).

Konstatacja ta ma znaczenie, gdyż na tle różnorodnych zarzutów w sądowej praktyce występuje wiele sytuacji „granicznych”, w których wadliwość danego postanowienia uchwały planistycznej nie polega na prostej niezgodności z przepisem prawa albo niezgodności z jakąś utrwaloną praktyką, w szczególności orzeczniczą, ale wymaga dokonania zabiegów interpretacyjnych, których efektem jest jakaś konkurencyjna wykładnia. Zdaniem sądu w takich sytuacjach konieczne jest szczegółowe

Sygn. akt II SA/Go 305/22

rozważenie kwestionowanego postanowienia w odniesieniu do jego zastosowań przez potencjalnych adresatów.

6. Mając przedstawione wyżej zasady i uwarunkowania na względzie i odnosząc się po kolei do poszczególnych zarzutów Wojewody (jak i stanowiska Rady) wskazać należy, że:

6.1. Cmentarz i strefa ochronna (sanitarna): zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p. w planie miejscowym obowiązkowo określa się szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy. Zgodnie z art. 3 ustawy o cmentarzach, cmentarze zakłada się i rozszerza na terenach określonych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Tym samym warunkiem założenia lub rozszerzenia istniejącego cmentarza jest przeznaczenie danego terenu pod taką lokalizację w planie miejscowym. Zarzuty Wojewody mogą być uzasadnione tylko w odniesieniu do cmentarza powstającego bądź rozbudowywanego, a nie już istniejącego, którego granic plan nie zmienia. W przypadku cmentarza planowanego lub planowanej rozbudowy cmentarza istniejącego art. 3 ustawy o cmentarzach wymaga nie tylko uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i ujęcie cmentarza w tymże planie, ale także określenia w planie miejscowym pasów izolujących, o których mowa w art. 5 ust. 3 ustawy o cmentarzach, skonkretyzowanych w § 3 rozporządzenia z 1959 r.

Określenie ich w przypadku planowania utworzenia lub rozbudowy cmentarza ma istotne znaczenie, gdyż wprowadzenie pasów izolujących zapewnia zachowanie przewidzianej w § 3 rozporządzenia odległości wymienionych w nim obiektów, niejako rezerwując tą odległość i pozwalając w ten sposób na lokalizację cmentarza w planowanym miejscu. W przypadku bowiem braku określenia takiego pasa, dokonanie przed powstaniem cmentarza realizacji zabudowań mieszkalnych czy zakładów określonych w § 3 rozporządzenia, uniemożliwiłoby z uwagi na konieczność zachowania odpowiednich odległości, powstanie cmentarza we wcześniej planowanym miejscu.

Odmienne sytuacja kształtuje się przy uwzględnieniu w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego cmentarza istniejącego. Jak wskazuje się w odpowiedzi na skargę, objęty planem cmentarz jest cmentarzem istniejącym, co do którego nie jest planowana rozbudowa. Dlatego organ prawidłowo, zgodnie z wymogiem art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p., wprowadził w uchwale (§ 23 ust. 5) regulacje odpowiadające wymogom określonym w § 3 ust. 1 rozporządzenia z 1959 r. W świetle jednolitej linii orzeczniczej sądów administracyjnych wskazane tam odległości cmentarza od zabudowań mieszkalnych mają zastosowanie nie tylko przy lokalizacji nowych

Sygn. akt II SA/Go 305/22

cmentarzy, ale także statuuje ograniczenia w możliwości lokalizacji zabudowy w sąsiedztwie już istniejących cmentarzy (por. wyrok WSA w Krakowie z dnia 13 września 2017 r., II SA/Kr 445/17, WSA w Poznaniu z dnia 19 grudnia 2018 r., IV SA/Po 991/18; CBOSA).

Zgodzić należy się także ze stanowiskiem, że zgodnie z § 7 rozporządzenia z 1959 r. jego przepisów nie stosuje się do cmentarzy już istniejących, jeżeli ich zastosowanie uniemożliwiłoby korzystanie z cmentarza, a właściwy powiatowy (miejski, dzielnicowy) inspektor sanitarny nie sprzeciwia się dalszemu korzystaniu z tego cmentarza. Oznacza to, że przepisów omawianego rozporządzenia, w szczególności w zakresie wspomnianych stref izolujących, nie można stosować w sytuacji nie dającej się pogodzić z istniejącym stanem na gruncie albowiem uwzględnienie tej normy w efekcie uniemożliwiłoby korzystanie z istniejącego cmentarza.

Pamiętać jednak należy, że uwarunkowania te dotyczą istniejącej (funkcjonującej zabudowy), a ustanowione ograniczenia dla zabudowy wiążą z mocy prawa, wobec czego uznać należy, że niepełne określenie pasów ochronnych (obejmujące część poza obszarem objętym planem miejscowym) nie stanowi naruszenia przepisu prawa, które można kwalifikować jako naruszenie zasad sporządzania planu uzasadniające stwierdzenie nieważności (por. wyrok NSA z dnia 3 marca 2020 r., II OSK 3790/19). Każdorazowe rozpoczęcie procesu budowlanego na przedmiotowym terenie będzie wymagało kontroli organów administracji pod kątem jego zgodności z planem miejscowym i powszechnie obowiązującymi przepisami prawa. Z uwagi na fakt, iż rozporządzenie z 1959 r. jest powszechnie obowiązującym prawem, wynikające z niego ograniczenia muszą znaleźć zastosowanie do przedmiotowych terenów niezależnie od ewentualnego powtórzenia tych ograniczeń w treści planu miejscowego, lecz dopiero na etapie wydawania decyzji administracyjnej w przedmiocie pozwolenia na budowę (por. wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z 22 lutego 2022 r., II SA/Go 986/21). W tym zatem zakresie zarzut Wojewody jest niezasadny.

6.2. Miejsca parkingowe: zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo między innymi 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. W orzecznictwie przyjmuje się, że rada gminy ma obowiązek ustalić w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego nie tylko minimalną ogólną liczbę miejsc do parkowania, lecz również minimalną liczbę miejsc przeznaczonych na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową, co tłumaczy się brzmieniem art. 15 ust. 2

Sygn. akt II SA/Go 305/22

pkt 6 nadanym (od dnia 1 lipca 2014 r.) ustawą z dnia 23 października 2013 r. o zmianie ustawy - Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2013 r., poz. 1446; por. wyrok NSA z dnia 7 lipca 2017 r., II OSK 2828/15).

Rzeczywiście przyjmuje się, że ustawa nie stoi na przeszkodzie, aby w szczególnych okolicznościach urządzenie miejsc postojowych mogło nastąpić na innej działce niż działka inwestycyjna, ale kwestia ta dotyczy wymogu wskazanego w § 18 ust. 1 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych i zagospodarowania (urządzenia) działki na etapie realizacji inwestycji (por. wyrok NSA z 10 marca 2016 r., II OSK 1736/14, wyrok NSA z 27 listopada 2014 r., II OSK 1165/13, wyrok NSA z dnia 17 października 2018 r., II OSK 256/16, wyrok z 6 lutego 2018 r., II OSK 1008/17).

Regulacja zawarta w § 25 ust. 3 pkt 6 planu, jak trafnie podnosi Wojewoda, nie jest zgodna z art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. Nie chodzi tu jednak o przekroczenie granic planu, gdyż przepis ten ewidentnie nie wykracza poza granice terenu, objętego uchwałą (chodzi zatem o tereny objęte planem) tylko o to, że ustawa nie dozwala na takie nieostre i dowolne określanie miejsc postojowych, zależne w gruncie rzeczy od uznania gminy. Jest to naruszenie prawa istotne i stąd też należało stwierdzić nieważność § 25 ust. 3 pkt 6 planu.

6.3. Rozbieżności między tekstem a rysunkami: w ocenie sądu zarzuty Wojewody dotyczące rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu są niezasadne. Jak wskazano na wstępie rozważań pewne ogólne założenia i szablony nie mogą służyć jako miara decydująca o ocenie prawnej naruszenia prawa. Istotne jest odniesienie do konkretnych okoliczności. Sąd podziela ocenę Rady, że w świetle treści § 8 ust. 2 rozporządzenia z 2003 r. chodzi o spójność i korelację rysunku umożliwiające identyfikację i jednoznaczne powiązanie. Nie ma zatem zakazu stosowania na rysunku oznaczeń doprecyzowujących, bardziej szczegółowych, jeśli nie zmieniają one treści obowiązków prawnych zawartych w części tekstowej i umożliwiają jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Tym bardziej nie jest to istotne naruszenie prawa.

Skarga w tym zakresie jest ogólna i bazuje tylko na formalnym porównywaniu oznaczeń, nie dostrzegając, że doprecyzowania zawarte na rysunkach nie zmieniają kategorii terenów i ich funkcji wyznaczonych w części tekstowej planu. Szczegółowa analiza wyjaśnień podanych w odpowiedzi na skargę, zdaniem sądu wskazuje na korelację między tekstem a oznaczeniami na rysunkach i ich legendzie. Nie została ona podważona przez organ nadzoru, który zapoznał się z odpowiedzią na skargę.

6.4. Ogrodzenie: kwestia zasadności zarzutu dotyczącego § 14 ust. 2 pkt 9 uchwały, czyli wprowadzenia w planie „zakazu stosowania wygradzeniowych elementów prefabrykowanych (betonowych)”, wynika z art. 37a u.p.z.p. i jednolitości poglądów dotyczących jego wykładni. Zgodnie z tym przepisem rada gminy może ustalić w formie uchwały zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane (ust. 1). W uchwale tej rada gminy może ustalić zakaz sytuowania ogrodzeń oraz tablic reklamowych i urządzeń reklamowych, z wyłączeniem szyldów (ust. 3). Uchwała, o której mowa w ust. 1, jest aktem prawa miejscowego (ust. 4).

Przepis ten został właśnie po to wprowadzony, by te kwestie wyłączyć z treści planu. Nie ma tu zatem żadnego znaczenia cel i funkcje ochrony oraz stanowisko konserwatora zabytków. Nie jest to również naruszenie prawa nieistotne, bo przepis zawiera zakaz, który w tym trybie nie może być wprowadzony. Ponadto może on kolidować z przepisami uchwały podjętej na podstawie art. 37a u.p.z.p. Stąd należało stwierdzić jego nieważność.

6.5.1. Strefa zieleni, wskaźniki powierzchni biologicznie czynnej: zarzut Wojewody w tym zakresie jest częściowo zasadny, to jest w zakresie ustalenia dla tej strefy (stref) „minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej”. Generalnie bowiem Sąd aprobuje możliwość wydzielenia na terenach objętych niniejszym planem takiej strefy. Wskazać tu należy, że uprawnienia planistyczne gminy, doktrynalnie określane mianem władztwa planistycznego, upoważniają gminę do podejmowania działań obejmujących kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Władztwo to nie jest i nie może być traktowane jako niczym nieograniczona ingerencja gminy w prawa właścicielskie. Ingerencja ta może się dokonywać wyłącznie na zasadzie poszanowania porządku prawnego i nie może prowadzić do nadużycia przysługujących gminie uprawnień. Z drugiej jednak strony nie można racjonalnie zakładać, że każda czynność organu gminy podejmowana w ramach przyznanego jej władztwa planistycznego wymaga konkretnego (szczegółowego) przepisu upoważniającego. Przyjęcie takiego poglądu oznaczałoby przekreślenie istoty władztwa, u podstaw którego leży samodzielne decydowanie o przeznaczeniu i zasadach zagospodarowania określonych obszarów (por. wyrok NSA z dnia 8 listopada 2007 r., II OSK 909/07).

Nadto władztwo to i zakres dozwolonej w nim ingerencji chronione jest Europejską Kartą Samorządu Lokalnego (EKSL). Zgodnie z art. 8 ust. 3 EKSL nadzór powinien być

wykonywany w sposób gwarantujący zachowanie właściwych proporcji między zastosowanym środkiem nadzoru a chronionym przez ten nadzór interesem (M. Chlipała, *Zasada proporcjonalności nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego*, ST nr 3/2014, s. 25-33). Zasada ta zobowiązuje do miarkowania działań nadzorczych, minimalizacji ingerencji nadzorczej i stopniowania środków nadzorczych, którymi są przecież nie tylko akty bezpośrednio nadzorcze, ale również skargi do sądu administracyjnego wnoszone przez organ nadzoru, który legitymacji skargowej nie wywodzi przecież z tytułu własności i związanego z tym interesu prawnego, kolidującego z aktem władztwa planistycznego, ale z art. 93 ust. 1 u.s.g., w którego świetle skarga do sądu jest również instrumentem realizacji publicznoprawnego nadzoru nad samorządem terytorialnym.

6.5.2. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i przepisy wykonawcze do tej ustawy nie definiują pojęcia wewnętrznych wydzieleń w planie zagospodarowania przestrzennego, niemniej jednak wobec treści art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy oraz § 7 pkt 7 rozporządzenia nakazujących rozgraniczyć w planie tereny o różnym przeznaczeniu, stwierdzenia wymaga, że wewnętrzne wydzielenie w ramach określonego przeznaczenia może dotyczyć tylko tego samego przeznaczenia. Tym samym wprowadzone w planie wewnętrzne wydzielenie wyodrębniające w ramach określonego obszaru wyznaczonego liniami rozgraniczającymi innego przeznaczenia podstawowego oznaczone samodzielnym symbolem, co do zasady stanowi odrębne przeznaczenie.

W ocenie Sądu wyrażonej wyłącznie na bazie stanu faktycznego sprawy w kontrolowanej uchwale nie doszło do zmiany przeznaczenia terenów, na których strefa zieleni została wewnętrznie wydzielona. Analiza przyczyn i uwarunkowań wyodrębniania tej strefy, na co zwraca się uwagę w odpowiedzi na skargę, po pierwsze wskazuje na to, że jest ona odwzorowaniem funkcjonującego już na tym specyficznym, w zasadzie już całkowicie ukształtowanym urbanistycznie terenie układu przestrzeni z „częściami zielonymi” (strefa zieleni, jak się wskazuje służy zachowaniu dotychczasowych funkcji terenu i istniejącego tam stanu zabudowy, co należy uznać za dozwolone granicami władztwa planistycznego). Tworząc strefę usankcjonowano zatem już istniejące sposoby wykorzystania części terenu, w stosunku do przeznaczenia terenu jako całości, którego sposobu korzystania nie zmieniono (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 6 czerwca 2016 r., II SA/Wr 72/16).

6.5.3. Zgodzić natomiast należy się z wojewodą, że wskazane w poszczególnych przepisach dotyczących tej strefy minimalne wskaźniki powierzchni biologicznie czynnej

Sygn. akt.II SA/Go 305/22

są niezgodne z ustawą. Ustalanie minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej ma chronić walory środowiska przyrodniczego, jak również zapewniać korzystne warunki użytkowania terenu o określonym przeznaczeniu, co zdaje się realizować mają te przepisy. Jednakże art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. posługuje się pojęciem „udziału powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej” i jest to wymóg bezwzględny, bo tak został w ustawie zdefiniowany. Oznacza to, że plan miejscowy musi zawierać ustalenia, o których mowa we wskazanym przepisie, jeżeli w terenie powstają okoliczności faktyczne uzasadniające dokonanie takich ustaleń (zob. Z. Niewiadomski (red.), Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, Wydanie 7, Wydawnictwo C.H. BECK, Warszawa 2013, s. 161).

Inne, niezgodne z tym przepisem zdefiniowanie wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej, czyli jak w przedmiotowym przypadku do powierzchni strefy zieleni, jest wprost niezgodne z ustawą, gdyż wprowadza inny, niż dozwolony przez ustawę parametr odniesienia tego wskaźnika (zamiast „powierzchni działki budowlanej” – „powierzchnię strefy zieleni”). Co gorsza, nie wiadomo co nią jest, czy ta część działki budowlanej, na której znajduje się strefa zieleni, czy powierzchnia całej strefy, w skład której wchodzi różne działki budowlalne. Jest to zatem naruszenie istotne, bo prowadzące do problemów z kwalifikacją tego parametru w przypadku nowych inwestycji, jak i generalnie zachowania ładu przestrzennego planowanego terenu.

6.5.4. Z tych względów należało stwierdzać nieważność przepisów zawierających niezgodne z ustawą określenie wskaźnika udziału powierzchni biologicznie czynnej czyli § 33 ust. 2 pkt 9, § 46 ust. 4 pkt 10, § 49 ust. 4 pkt 10, § 56 ust. 4 pkt 12, § 61 ust. 2 pkt 7 lit. a, § 62 ust. 2 pkt 9, § 64 ust. 4 pkt 8 lit. a, § 66 ust. 4 pkt 8, § 69 ust. 5 pkt 8, § 70 ust. 2 pkt 8, § 71 ust. 4 pkt 8 planu. Ponieważ przepisy te miały charakter szczególny, a w planie w stosunku do wszystkich terenów wprowadzono ogólne i zgodne z ustawą wskaźniki udziału powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, nie było podstawy do stwierdzania nieważności całego aktu.

7. Mając powyższe na uwadze Sąd, działając na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. orzekł jak w punkcie I sentencji wyroku, stwierdzając nieważność zaskarżonej uchwały we wskazanym tam zakresie. W pozostałej części, na podstawie art. 151 p.p.s.a., skarga została oddalona (punkt II sentencji wyroku). Jak to wyjaśniono wyżej eliminacja wymienionych w punkcie I wyroku przepisów planu nie prowadzi do jego dysfunkcjonalności lub pozbawienia elementów wymaganych dla jego obowiązywania, stąd można go było w niedorogowanej części pozostawić w obrocie.

Za zgodność z oryginałem

8.10.2022



Za zgodność z oryginałem

dnia 8.10.2022 podpis

Starszy Sekretarz Sądowy

Danuta Chorabik