



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 31 lipca 2020 r.

Poz. 4047

Sygn. akt II SA/Lu 687/19



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 10 marca 2020 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Bogusław Wiśniewski
Sędziowie	Sędzia WSA Joanna Cylc-Malec (sprawozdawca)
	Sędzia WSA Marta Laskowska-Pietrzak
Protokolant	Specjalista Beata Basak

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 25 lutego 2020 r.

sprawy ze skargi Wojewody Lubelskiego

na uchwałę Rady Miasta Biłgoraj

z dnia 27 czerwca 2019 r., nr IX/85/2019

w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Biłgoraj – etap II

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części obejmującej § 8 ust.1 w brzmieniu: „A.MW 18”, § 16 ust.1 w brzmieniu: „A.2U 03” oraz teren oznaczony symbolem A. MW 18 na załączniku nr 1A i teren oznaczony symbolem A.2U 03 na załączniku nr 1C do

uchwały

Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.

Uzasadnienie

Skargę na uchwałę Nr IX/85/2019 Rady Miasta Biłgoraj z dnia 27 czerwca 2019 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Biłgoraj - etap II wniósł Wojewoda Lubelski domagając się stwierdzenia nieważności w części obejmującej § 8 ust. 1 w brzmieniu: "A.MW 18", § 16 ust. 1 w brzmieniu: "A.2U 03" uchwały oraz teren oznaczony symbolem A.MW 18 na załączniku 1A i teren oznaczony symbolem A.2U 03 na załączniku Nr 1C do uchwały.

W uzasadnieniu skargi Wojewoda wskazał, że powołując w podstawie prawnej art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2018 r. poz. 1945 ze zm.) uchwałą Nr IX/85/2019 z dnia 27 czerwca 2019 r. Rada Miasta Biłgoraj uchwaliła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego miasta Biłgoraj - etap II. Uchwała została ogłoszona w dniu 30 lipca 2019 r. w Dzienniku

Urzędowym Województwa Lubelskiego poz. 4555 i weszła w życie po upływie 14 dni od ogłoszenia tj. z dniem 14 sierpnia 2019 r.

Zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu oraz sposobie realizacji, zapisanych w planie inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy, oraz zasadach ich finansowania, zgodnie z przepisami o finansach publicznych. Część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały.

Z uwagi na fakt, że uchwała Nr XIII/95/07 Rady Miasta Biłgoraj o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Biłgoraj została podjęta w dniu 29 czerwca 2007 r., legalność planu miejscowego – według Wojewody - należy oceniać w świetle przepisów ustawy planistycznej przed jej zmianą dokonaną ustawą z dnia 25 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej, ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 130, poz. 871).

Art.4. ust. 2 ustawy zmieniającej stanowi, że do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, w stosunku do których podjęto uchwałę o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany planu lub studium, a postępowanie nie zostało zakończone do dnia wejścia w życie ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe.

Wojewoda wskazał, że wyjątkiem będzie tu zastosowanie art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w brzmieniu na dzień orzekania przez Sąd. Wskazaną regulacją prawodawca zmodyfikował bowiem celowo reguły oceny legalności danego rodzaju aktów prawa miejscowego - powiązano sankcję nieważności z kwalifikacją zapisów jako istotnie naruszające zasady sporządzania planu miejscowego.

Organ nadzoru przytoczył treść art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, podkreślając, że stopień związania planu ze studium przed zmianą art. 20 ust. 1 tej ustawy był silniejszy, niż wynika to z obecnie obowiązującego brzmienia tego przepisu wskazującego jedynie na brak sprzeczności obydwu aktów planistycznych. W ocenie organu nadzoru dokonane w uchwale Nr IX/85/2019 ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Biłgoraj naruszają w stopniu istotnym zasady sporządzania planu miejscowego.

Jak wynika z § 1 ust. 1 uchwały Nr IX/85/2019 Rada Miasta Biłgoraj uchwaliła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego miasta Biłgoraj II etap po stwierdzeniu, że plan nie narusza ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Biłgoraj, uchwalonego uchwałą Nr LIV/247/98 Rady Miasta Biłgoraj z dnia 26 maja 1998 r. w sprawie uchwalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Biłgoraj, zmienionego uchwałą Nr XVII/106/03 Rady Miasta Biłgoraj z dnia 26 listopada 2003 r. w sprawie uchwalenia zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Biłgoraj, uchwałą Nr LIX/490/10 Rady Miasta Biłgoraj z dnia 30 lipca 2010 r. w sprawie uchwalenia zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Biłgoraj.

Przepis art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym posługuje się pojęciem "zgodności planu miejscowego ze studium".

Powołując się na wyrok NSA z dnia 10 sierpnia 2011 r., sygn. akt II OSK 1077/11 Wojewoda wskazał, że stopień związania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zapisami studium jest uzależniony od szczegółowości zapisów w studium. W celu zbadania czy plan miejscowy nie narusza ustaleń studium konieczne jest zatem nie tylko porównanie tekstu planu z tekstem studium, ale i odniesienie się do części graficznej planu i studium.

Po dokonaniu takiego porównania organ nadzoru doszedł do przekonania, że plan przyjęty uchwałą Nr IX/85/2019 wyznacza tereny o symbolach: A.MW 18 i A.2U 03 niezgodnie z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Biłgoraj.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie zważył co następuje:

Skarga jest zasadna, bowiem we wskazanym przez organ nadzoru zakresie zaskarżona uchwała Rady Miasta została podjęta z istotnym naruszeniem ustaleń wynikających ze studium.

Zgodnie z brzmieniem art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym obowiązującym w dacie podjęcia uchwały o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Biłgoraj, plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu jego zgodności z ustaleniami studium, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu oraz sposobie realizacji, zapisanych w planie, inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy, oraz zasadach ich finansowania, zgodnie z przepisami o finansach publicznych. Część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Natomiast stosownie do art. 28 ust. 1 ww. ustawy 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.

Pojęcie „zasady sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego” interpretowane jest jako wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy. Zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, a więc zawartości aktu planistycznego (część tekstowa i graficzna), zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej (por. wyroki NSA z dnia 11 września 2008 r. sygn. akt II OSK 215/08; z dnia 25 maja 2009 r. sygn. akt II OSK 1778/08 publ. [w:] CBOSA).

W przedmiotowej sprawie stosownie do § 8 ust.1 uchwały, dla terenów oznaczonych na rysunku planu i na załączniku graficznym Nr 1A symbolem A.MW18 przewidziano jako przeznaczenie podstawowe zabudowę mieszkaniową wielorodzinną, zaś jako przeznaczenie dopuszczalne usługi podstawowe wbudowane w poziomie parterów budynku, budynki garażowe, gospodarcze i garażowo-gospodarcze.

Natomiast na rysunku studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Biłgoraj przedmiotowy teren leży w granicach terenu obiektów infrastruktury technicznej większych oznaczonych symbolem IT, takich jak: ujęcia wody, oczyszczalnie ścieków, składowiska odpadów, urządzenia elektroenergetyczne, urządzenia ciepłne, urządzenia gazowe.

Z kolei w § 16 zaskarżonej uchwały i załączniku graficznym Nr 1C do uchwały wyznaczono teren o symbolu A.2.U 03 posiadający przeznaczenie podstawowe: zabudowa usługowa, w tym usługi rzemiosła, drobna wytwórczość i przeznaczenie dopuszczalne : funkcja mieszkaniowa związana z usługą, obiekty zaplecza technicznego, magazynowego, składowego, socjalnego i biurowego, budynki garażowe, gospodarcze, gospodarczo – garażowe. Natomiast na rysunku studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Biłgoraj przedmiotowy teren leży w granicach terenu zieleni parkowej o symbolu ZP.

Wojewoda zasadnie wskazał na zapisy tekstu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Biłgoraj (część VI, pkt 1.2), z których wynika, że:

a/ Oznaczenia literowe terenów określają dominujące przeznaczenia — funkcje oznaczonego terenu (przeznaczenie brutto nie netto). Na terenie tym mogą zatem być lokalizowane również obiekty o innych funkcjach, pod warunkiem, że nie będą to funkcje kolidujące z funkcją dominującą bądź kolidujące wzajemnie. Pożądane jest aby były one wzajemnie komplementarne (...)

c/ Tereny obiektów infrastruktury technicznej „IT” zostały wyznaczone zgodnie ze „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Biłgoraja ” z r. 1998 - Systemy Infrastruktury technicznej. W planach miejscowych należy odpowiednio uwzględnić przebieg linii energetycznych celem ograniczenia potencjalnych kolizji.

d/ Tereny zieleni - „ZPC”, „ZP”, „ZD”, „ZI”, „ZL”, „OR” - traktuje się jako „tereny otwarte” miasta tj. w zasadzie bez zabudowy kubaturowej, z wyjątkiem ograniczonej liczby obiektów związanych z rekreacją lub produkcją ogrodnictw ”.

Jak słusznie zauważył w skardze organ nadzoru określone w planie miejscowym funkcje dla wskazanych wyżej terenów nie odpowiadają funkcjom przewidzianym dla tych terenów w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta. Należy przy tym pamiętać, że studium jest aktem określającym kierunki polityki przestrzennej gminy, a zgodnie z art. 9 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych.

Z uwagi na to, że studium jest aktem określającym jedynie kierunki polityki przestrzennej gminy jego zapisy powinny określać ogólne postanowienia tej polityki, co ma podlegać doprecyzowaniu na etapie sporządzania – w oparciu o takie studium – miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Organ stanowiący gminy,

jako twórca polityki przestrzennej gminy, dokonuje zatem autointerpretacji uchwalonego przez siebie studium w zakresie oceny zgodności z nim projektu planu miejscowego (por. wyrok NSA z dnia 5 lutego 2013 r., sygn. akt II OSK 2473/12). Podkreślenia wymaga, że w ramach tego władztwa organ gminy nie może wyjść jednak poza ogólne ustalenia wynikające ze studium.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt przedmiotowej sprawy, wskazać należy, że w przekonaniu Sądu planowane zagospodarowanie przestrzenne terenu we wskazanym zakresie narusza ustalenia studium. Nietrafne są zatem wyjaśnienia organu administracji, że przeznaczenie terenu oznaczonego symbolem A.MW 18, jak i symbolem A.2.U 03 zostało ustalone na podstawie przesądzenia planistycznego, bowiem na tych terenach inwestorzy uzyskali decyzje o warunkach zabudowy, a następnie decyzje o pozwoleniu na budowę, a wprowadzenie innego przeznaczenia niż wynika to z faktycznego użytkowania terenu naraziłoby Gminę Biłgoraj na wypłatę odszkodowań.

Biorąc pod uwagę powyższe, w ocenie Sądu uchwała Nr IX/85/2019 jest niezgodna ze studium w zakresie wprowadzonych ustaleń dla terenów wymienionych w skardze.

Podkreślić należy, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa powszechnie obowiązującego na danym terenie (aktem prawa miejscowego) i musi spełniać wysokie wymagania stawiane tej kategorii aktów normatywnych oraz odpowiadać standardom legalności. Z tych względów, mimo że ustawodawca jednoznacznie przyznał organom gminy uprawnienie do uchwalania planów zagospodarowania przestrzennego, to równocześnie nałożył na nie obowiązek przestrzegania reguł stanowienia prawa. Z tego zaś wynika praktyczny aspekt sądowej kontroli aktów prawa miejscowego, która w ramach oceny legalności danego aktu, w pierwszym rzędzie skupia się na zbadaniu, czy organ samorządu terytorialnego prawidłowo zrealizował przyznaną mu kompetencję prawodawczą. Odnosząc powyższe uwagi do rozpatrywanej sprawy, sąd rozpoznający skargę doszedł do przekonania, że skarga Wojewody jest uzasadniona i uchwała w zaskarżonej części narusza prawo, a tym samym obliguje Sąd do stwierdzenia jej nieważności we wskazanym w skardze zakresie. Przeprowadzona kontrola sądownoadministracyjna wykazała ich sprzeczność z zasadą działania organów państwa na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji RP). Sąd administracyjny dokonując kontroli legalności zaskarżonej uchwały kierował się dyspozycją przepisu art. 28 ust. 1 u.p.z.p., który przewiduje, że naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części.

W rozważaniach dotyczących naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego jako przesłanki stwierdzenia nieważności uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego istotne też jest, że dokonując wykładni tej przesłanki organy związane są przepisami prawa europejskiego, Konstytucją oraz przepisami prawa materialnego.

W orzecznictwie sądowym wielokrotnie podkreślano, że inne przeznaczenie konkretnego terenu w planie miejscowym niż przeznaczenie przyjęte w studium kwalifikowane jest jako naruszenie zasad sporządzania planu, tj. art. 9 ust. 4 u.p.z.p., zwłaszcza gdy przeznaczenie terenu w planie jest całkowicie odmienne od ustalonego w studium. Stopień związania miejscowego planu ustaleniami studium jest uzależniony od szczegółowości zapisów tego ostatniego aktu. W rozpoznawanej sprawie silny stopień szczegółowości zapisów studium i inne przeznaczenie terenów (w studium teren obiektów infrastruktury technicznej, a w planie zabudowa mieszkaniowa wielorodzinna oraz w studium – tereny zieleni parkowej, a w planie – teren zabudowy usługowej) powodują, że zaskarżony plan narusza ustalenia studium.

Biorąc pod uwagę powyższe, na podstawie art. 147 § 1 ustawy p.p.s.a. Sąd orzekł o stwierdzeniu nieważności kwestionowanych fragmentów uchwały.

Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.