



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 15 czerwca 2020 r.

Poz. 4993

**WYROK NR IV SA/PO 661/19**  
**WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W POZNANIU**

z dnia 27 listopada 2019 r.

**w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego**

Na podstawie

Sygn. akt IV SA/Po 661/19

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 27 listopada 2019 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu

w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Maciej Busz

Sędziowie WSA Izabela Bąk-Marciniak (spr.)

WSA Monika Świerczak

Protokolant st. sekr. sąd. Natalia Kańduła

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 27 listopada 2019 r.

sprawy ze skargi Wojewody Wielkopolskiego

na uchwałę Rady Miejskiej w Lwówku

z dnia 6 grudnia 2018 r. nr II/12/2018

w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

1. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w § 9;
2. zasądza od Gminy Lwówek na rzecz Wojewody Wielkopolskiego kwotę 480 złotych ( czterysta osiemdziesiąt złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania.

Sygn. akt IV SA/Po 661/19

## UZASADNIENIE

Pismem z dnia 25 czerwca 2019 r. Wojewoda Wielkopolski wywiódł do tut. Sądu skargę na uchwałę Nr II/12/2018 Rady Miejskiej w Lwówku z dnia 6 grudnia 2018 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu działki o nr ewid. 105, obręb Lwówek, gmina Lwówek.

Wojewoda Wielkopolski, wniósł o stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały oraz zasądzenie na rzecz Skarżącego kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Skarżonej uchwale zarzucono naruszenie przepisów prawa materialnego art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1945 ze zmianami, zwanej dalej „u.p.z.p.”) poprzez uchwalenie przedmiotowego planu naruszającego ustalenia obowiązującego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Lwówek.

W uzasadnieniu skargi Wojewoda wskazał, że w toku postępowania nadzorczego stwierdził, że w przepisie § 9 ust. 1 przedmiotowej uchwały zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu oznaczone symbolem „U” - teren zabudowy usługowej, zostały określone w sposób sprzeczny z ustaleniami studium. Na podstawie przyjętych w uchwale wskaźników zagospodarowania terenu: powierzchni nowo wydzielonej działki pod działalność usługową - nie mniejsza niż 1500 m<sup>2</sup>, maksymalnej powierzchni zabudowy działki - 50%, w obszarze ograniczonym nieprzekraczalnymi liniami zabudowy potencjalnie możliwa jest lokalizacja budynku usługowego o powierzchni zabudowy 750 m<sup>2</sup>.

Obowiązujące dla terenu gminy Lwówek studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego zostało podjęte uchwałą nr XVIII/114/2011 Rady Miejskiej w Lwówku z dnia 29 grudnia 2011 r. w sprawie uchwalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Lwówek, ze zmianami. Organ nadzoru stwierdził, że ustalenia obowiązującego studium - kierunki dla terenu objętego planem określają przeznaczenie podstawowe pod funkcję mieszkaniową, natomiast jako funkcję uzupełniającą dopuszczają usługi zapewniające obsługę mieszkańców oraz inne nieuciążliwe, niekolidujące z funkcją podstawową. Co istotne w studium (str. 113) wskazano, że przez usługi towarzyszące lub funkcje uzupełniające należy uznać takie formy działalności lub takie zagospodarowanie terenu, które będzie poprawiało jakość przestrzeni i będzie przyczyniać się do poprawy jakości życia mieszkańców. Przykładowo dla funkcji mieszkaniowej mogą być to np.: usługi handlu za wyjątkiem wielko powierzchniowych obiektów handlowych (rozumianych jako obiekty handlowe o powierzchni sprzedaży powyżej 400 m<sup>2</sup>). Niewątpliwie na wynikającej z uchwały potencjalnej powierzchni zabudowy 750 m<sup>2</sup>, możliwa jest budowa obiektu o powierzchni sprzedaży znacznie przekraczającej 400 m<sup>2</sup>.

W związku z powyższym za naruszenie ustaleń studium należy uznać dopuszczenie w planie (poprzez przyjęte parametry) budowy budynków o powierzchni zabudowy do 50 % powierzchni działki, przy jednoczesnym braku wyłączenia możliwości lokalizowania obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 400 m<sup>2</sup>.

Wojewoda wskazał, że zmiana przeznaczenia terenów w planie miejscowym, jeżeli nie była przewidziana w studium, może być dokonana przez gminę wyłącznie po uprzedniej zmianie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, z zachowaniem trybu w jakim jest uchwalane.

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska w Lwówku wniosła o oddalenie skargi. Wyjaśniła, że w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Lwówek w rozdziale VII, w punkcie II znajdują się zapisy określające podstawowe przeznaczenie poszczególnych terenów, ich głównych i uzupełniających funkcji, zasady ich zagospodarowania i ograniczenia w ich zagospodarowaniu oraz określone wskaźniki. Dla terenów mieszkaniowych (M) określono, iż podstawowym przeznaczeniem terenów jest funkcja mieszkaniowa, natomiast funkcją uzupełniającą są usługi zapewniające obsługę mieszkańców oraz inne usługi nieuciążliwe, nie kolidujące z funkcją podstawową (strona 114 Studium), Na terenach tych możliwa jest lokalizacja m.in. usług komercyjnych. Następnie w kolejnym akapicie określono zasady zagospodarowania dla terenów usług i działalności gospodarczej, które mogą być wyznaczone na terenach M:

- uciążliwości prowadzonej działalności przez które należy rozumieć zjawiska fizyczne lub stany powodujące przekroczenie standardów jakości środowiska nie mogą wykraczać poza teren do którego inwestor ma tytuł prawny.

- niezbędnym jest zabezpieczenie odpowiedniej liczby miejsc parkingowych,
- dla terenów położonych w bezpośrednim sąsiedztwie terenów mieszkaniowych lub usług publicznych postuluje się stworzenie pasów zieleni izolacyjnej,
- preferuje się wprowadzenie ograniczenia wysokości obiektów kubaturowych do maksymalnej wyznaczonej dla sąsiednich terenów mieszkaniowych.

W kolejnych punktach określono elementy wymagające bezwzględnego zachowania, szczególnego potraktowania oraz wskaźniki.

Wszystkie te zasady zostały uwzględnione w zasadach kształtowania zabudowy oraz wskaźnikach zagospodarowania terenu, na terenie oznaczonym symbolem U w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Za zgodne ze studium należy uznać wszelkie usługi towarzyszące i funkcje uzupełniające funkcję podstawą określoną na rysunku studium. Przez usługi towarzyszące lub funkcje uzupełniające należy uznać takie formy działalności lub takie zagospodarowanie terenu, które będzie poprawiało jakość przestrzeni i będzie przyczyniać się do poprawy jakości życia mieszkańców. Następnie podano przykład funkcji uzupełniających dla funkcji mieszkaniowych określając, iż mogą być to np.: usługi handlu, za wyjątkiem wielko powierzchniowych obiektów handlowych (rozumianych jako obiekty handlowe o powierzchni sprzedaży powyżej 400 m<sup>2</sup>). Podany przykład nie powinien stanowić zasady zagospodarowania tego terenu ani wskaźnika odnoszącego się do tego terenu, które zostały określone w punkcie II tego samego rozdziału Studium. W ocenie organu jest to tylko przykład odwołujący się do przepisów obowiązujących w momencie tworzenia aktualizacji Studium. Świadczyć może o tym przywołanie nazwy wielkopowierzchniowych obiektów handlowych, która nie funkcjonuje w aktualnym obiegu prawnym ani nie funkcjonowała w momencie uchwalania zmiany studium, a wynikała z ustawy z dnia 11 maja 2007 r. o tworzeniu i działaniu wielkopowierzchniowych obiektów handlowych (Dz.U. 2007 nr 127 poz. 880), która wprowadza do systemu prawnego definicję wielkopowierzchniowego obiektu handlowego rozumianego jako to obiekt handlowy o powierzchni sprzedaży przekraczającej 400 m<sup>2</sup>, w którym prowadzona jest jakakolwiek działalność handlowa, poprzez zmianę zapisu art. 10 ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Jednak wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 lipca 2008 r. sygn. akt K 46/07 stwierdzono niezgodność z Konstytucją RP przepisów Ustawy o tworzeniu i działaniu wielkopowierzchniowych obiektów handlowych oraz utraciły moc przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w zakresie lokalizacji wielkopowierzchniowych obiektów handlowych.

W takim stanie prawnym uchwalana była zmiana Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Lwówek i wynikiem tego stanu było pozostawienie w treści wspomnianych powyżej wielkości powierzchni sprzedaży oraz nazwy wielkopowierzchniowych obiektów handlowych. Uporządkowanie stanu prawnego w tym zakresie oraz określenie aktualnie obowiązujących wskaźników nastąpiło dopiero wraz z uchwaleniem ustawy z dnia 25 września o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. 2015 poz. 1713).

### **Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:**

Skarga zasługuje na uwzględnienie.

Zgodnie z art. 3 § 2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 1302 z późn. zm., dalej p.p.s.a.) kognicja sądów administracyjnych obejmuje również orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej oraz inne akty podejmowane przez wskazane organy w sprawach z zakresu administracji publicznej.

Zgodnie z art. 147 § 1 p.p.s.a. sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

Skarga Wojewody wniesiona została w trybie art. 93 ust. 1 u.s.g. Uprawnienie 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 u.s.g, to jest nie stwierdził nieważności tej uchwały we własnym zakresie.

Przepis art. 9 ust. 4 u.p.z.p. określa, że ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. Konsekwencją tego przepisu jest regulacja zawarta w art. 20 ust. 1 u.p.z.p., zgodnie z którą plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium. Oznacza to, że ustalenia planu miejscowego są konsekwencją zapisów przyjętych w studium. Plan zagospodarowania przestrzennego ma stanowić uszczegółowienie zapisów zawartych w studium, nie może prowadzić do zmiany kierunków zagospodarowania objętych studium. W ujęciu systemowym zgodność między treścią studium a treścią planu miejscowego powinno się postrzegać jako kontynuację identyczności zasad zagospodarowania terenu ustalanych ogólnie w studium i podlegających sprecyzowaniu w planie miejscowym. Plan miejscowy ma jedynie doprecyzować te zasady i to w taki sposób, aby nie doprowadzić do ich zmiany lub modyfikacji. Chodzi o to, aby granice poszczególnych terenów określone w studium i później przyjęte w planie zagospodarowania przestrzennego miały być jak najbardziej ze sobą zbieżne (wyrok NSA z dnia 24 stycznia 2018 r. sygn. akt II OSK 1429/17, LEX nr 2451196).

Zmiana przeznaczenia terenów w planie miejscowym, jeżeli nie była przewidziana w studium, może być dokonana przez gminę wyłącznie po uprzedniej zmianie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, z zachowaniem trybu, w jakim studium jest uchwalane. Przyjęcie w planie ustaleń sprzecznych z treścią studium stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego prowadzące do nieważności tego aktu.

Skoro w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy określa się m.in. kierunki zmian w przeznaczaniu terenów (art. 10 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p.), to gmina w ramach uprawnień wynikających z władztwa planistycznego, może zmienić w planie miejscowym dotychczasowe przeznaczenie określonych obszarów, ale tylko w granicach zakreślonych ustaleniami studium. Inne przeznaczenie konkretnego terenu w planie miejscowym niż przeznaczenie przyjęte w studium kwalifikowane jest jako istotne naruszenie prawa, tj. art. 9 ust. 4 u.p.z.p., zwłaszcza gdy przeznaczenie terenu w planie jest całkowicie odmienne od ustalonego w studium (wyrok NSA z dnia 30 lipca 2019 r. II OSK 1794/18 LEX nr 2719507).

Przedmiotem kontroli Sądu jest w niniejszej sprawie uchwała Rady Miejskiej w Lwówku Nr II/12/2018 z dnia 6 grudnia 2018 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu działki o nr ewid. 105, obręb Lwówek, gmina Lwówek.

W § 9 ust. 1 przedmiotowej uchwały w zakresie zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu oznaczonym na rysunku planu symbolem „U” - teren zabudowy usługowej, określono maksymalną powierzchnię zabudowy działki - 50% działki budowlanej (pkt 2), powierzchnię nowo wydzielonej działki - nie mniejszą niż 1500 m<sup>2</sup> (pkt 8).

Zatem biorąc pod uwagę powierzchnię nowo wydzielonej działki - nie mniejszą niż 1500 m<sup>2</sup> przy maksymalnej powierzchni zabudowy działki - 50%, w obszarze ograniczonym nieprzekraczalnymi liniami zabudowy, potencjalnie możliwa jest lokalizacja budynku usługowego o powierzchni zabudowy 750 m<sup>2</sup>.

Powyższe ustalenia są sprzeczne z zapisami uchwały Rady Miejskiej w Lwówku z dnia 29 grudnia 2011 r. nr XVII/114/2011 w sprawie uchwalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Lwówek, ze zmianami.

Ustalenia obowiązującego studium - kierunki dla terenu objętego planem określają przeznaczenie podstawowe pod funkcję mieszkaniową, natomiast jako funkcję uzupełniającą dopuszczają usługi zapewniające obsługę mieszkańców oraz inne nieuciążliwe, niekolidujące z funkcją podstawową. Z kolei przez usługi towarzyszące lub funkcje uzupełniające (str. 113 Studium) wskazano, że należy uznać takie formy działalności lub takie zagospodarowanie terenu, które będzie poprawiało jakość przestrzeni i będzie przyczyniać się do poprawy jakości życia mieszkańców. Przykładowo dla funkcji mieszkaniowej mogą być to np.: usługi handlu za wyjątkiem wielkopowierzchniowych obiektów handlowych (rozumianych jako obiekty handlowe o powierzchni sprzedaży powyżej 400 m<sup>2</sup>), kulturalne i obiekty oświatowe, obszary przestrzeni publicznej realizowanej w formie placów, rynków, tereny zieleni wewnątrzosiedlowej, tereny sportowo rekreacyjne, ścieżki rowerowe i piesze (...).

Mając powyższe na uwadze Sąd uznał za naruszenie ustaleń studium dopuszczenie w przedmiotowym planie (poprzez przyjęte parametry w § 9) budowy budynków o powierzchni zabudowy do 50% powierzchni działki, przy jednoczesnym braku wyłączenia możliwości lokalizowania obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 400 m<sup>2</sup>.

Sąd nie podziela poglądu powołanego przez organ w odpowiedzi na skargę, że podany na stronie 113 Studium przykład nie powinien stanowić zasady zagospodarowania tego terenu ani wskaźnika odnoszącego się do tego terenu. W ocenie organu jest to tylko przykład odwołujący się do przepisów obowiązujących w momencie tworzenia aktualizacji Studium. Świadczyć może o tym przywołanie nazwy wielkopowierzchniowych obiektów handlowych, która nie funkcjonuje w aktualnym obiegu prawnym ani nie funkcjonowała w momencie uchwalania zmiany studium.

W tym miejscu wskazać przyjdzie, że zgodnie z art. 32 u.p.z.p ust. 1 i 2 w celu oceny aktualności studium i planów miejscowych wójt, burmistrz albo prezydent miasta dokonuje analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy, ocenia postępy w opracowywaniu planów miejscowych i opracowuje wieloletnie programy ich sporządzania w nawiązaniu do ustaleń studium (...). Wójt, burmistrz albo prezydent miasta przekazuje radzie gminy wyniki analiz, o których mowa w ust. 1, po uzyskaniu opinii gminnej lub innej właściwej, w rozumieniu art. 8, komisji urbanistyczno-architektonicznej, co najmniej raz w czasie kadencji rady. Rada gminy podejmuje uchwałę w sprawie aktualności studium i planów miejscowych, a w przypadku uznania ich za nieaktualne, w całości lub w części, podejmuje działania, o których mowa w art. 27.

W myśl art. 33 u.p.z.p. jeżeli w wyniku zmiany ustaw zachodzi konieczność zmiany studium lub planu miejscowego, czynności, o których mowa w art. 11 i 17, wykonuje się odpowiednio w zakresie niezbędnym do dokonania tych zmian.

Zatem do obowiązków właściwych organów gminy należy aktualizacja studium i planów miejscowych, a w szczególności konieczność dokonywania zmian tych aktów, wynikających ze zmian ustaw (art. 32, 33 u.p.z.p.) (por. wyrok NSA z dnia 20 stycznia 2017 r. sygn. akt II OSK 1106/15, LEX nr 2237773).

W reasumpeji Sąd doszedł do przekonania, że - wbrew stanowisku Rady Miejskiej - Wojewoda trafnie wytknął w skardze, iż § 9 ust. Uchwały w istotnym stopniu narusza prawo, bowiem jak już stwierdzono organy gminy są związane ustaleniami studium, na co wyraźnie wskazuje treść art. 9 ust. 4 u.p.z.p. Skoro zatem w Studium wykluczono możliwość lokalizowania obiektów handlowych powyżej 400 m<sup>2</sup> to plan miejscowy także nie powinien zezwalać na ich sytuowanie.

Z powyższych powodów, Sąd na podstawie art. 147 § 1 P.p.s.a. w pkt 1 wyroku stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w opisanej części. O kosztach postępowania Sąd orzekł w pkt 2 wyroku działając na podstawie art. 200 w związku z art. 205 P.p.s.a., uwzględniając kwotę stanowiącą równowartość wynagrodzenia pełnomocnika (480 zł) ustalonego na podstawie § 14 ust. 1 pkt 1 lit. c rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz. U. z 2015 r. poz. 1804).

Przewodniczący Sędzia WSA

(-) Maciej Busz

Sędzia WSA

(-) Izabela Bąk-Marciniak

Sędzia WSA

(-) Monika Świerczak