



ODPIS

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 21 października 2016 r.

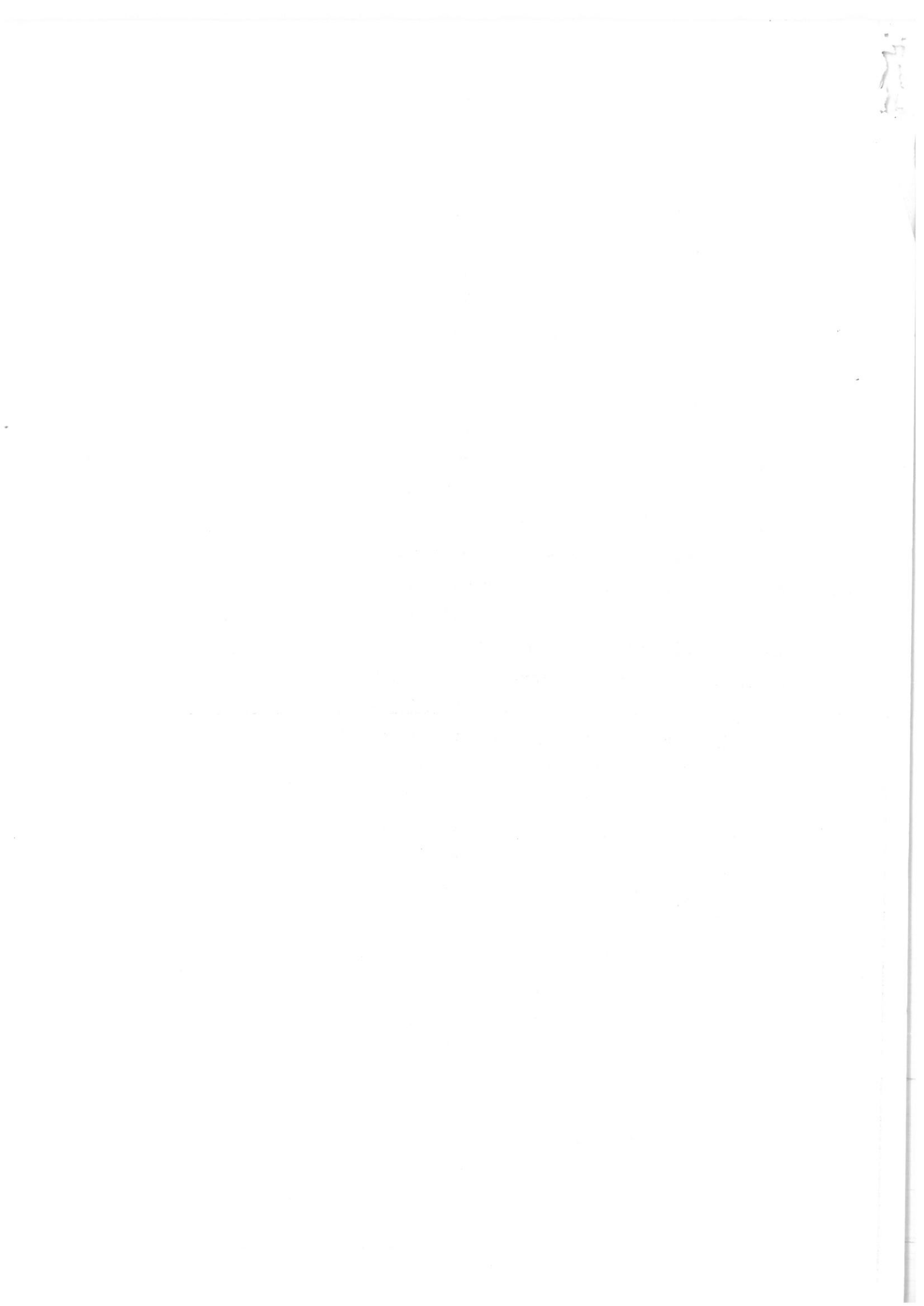
Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie
w składzie następującym:

Przewodniczący	sędzia WSA Tomasz Wykowski
Sędziowie	sędzia WSA Katarzyna Golał (spr.) sędzia WSA Małgorzata Małaszewska-Litwiniec
Protokolant	spec. Piotr Jędrasik

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 21 października 2016 r.
sprawy ze skargi **Wojewody Mazowieckiego**
na uchwałę **Rady Miejskiej w Halinowie**
z dnia 30 grudnia 2014 r. nr III.20.2014
w przedmiocie **uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania
przestrzennego**

- stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części dotyczącej przepisów:

- § 21 ust. 1 uchwały oraz w części graficznej w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 3.KDZ;
- § 23 uchwały oraz w części graficznej w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 1.KS, 2.KS, 3.KS, 4.KS i 5.KS;
- § 24 uchwały oraz w części graficznej w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem KK;

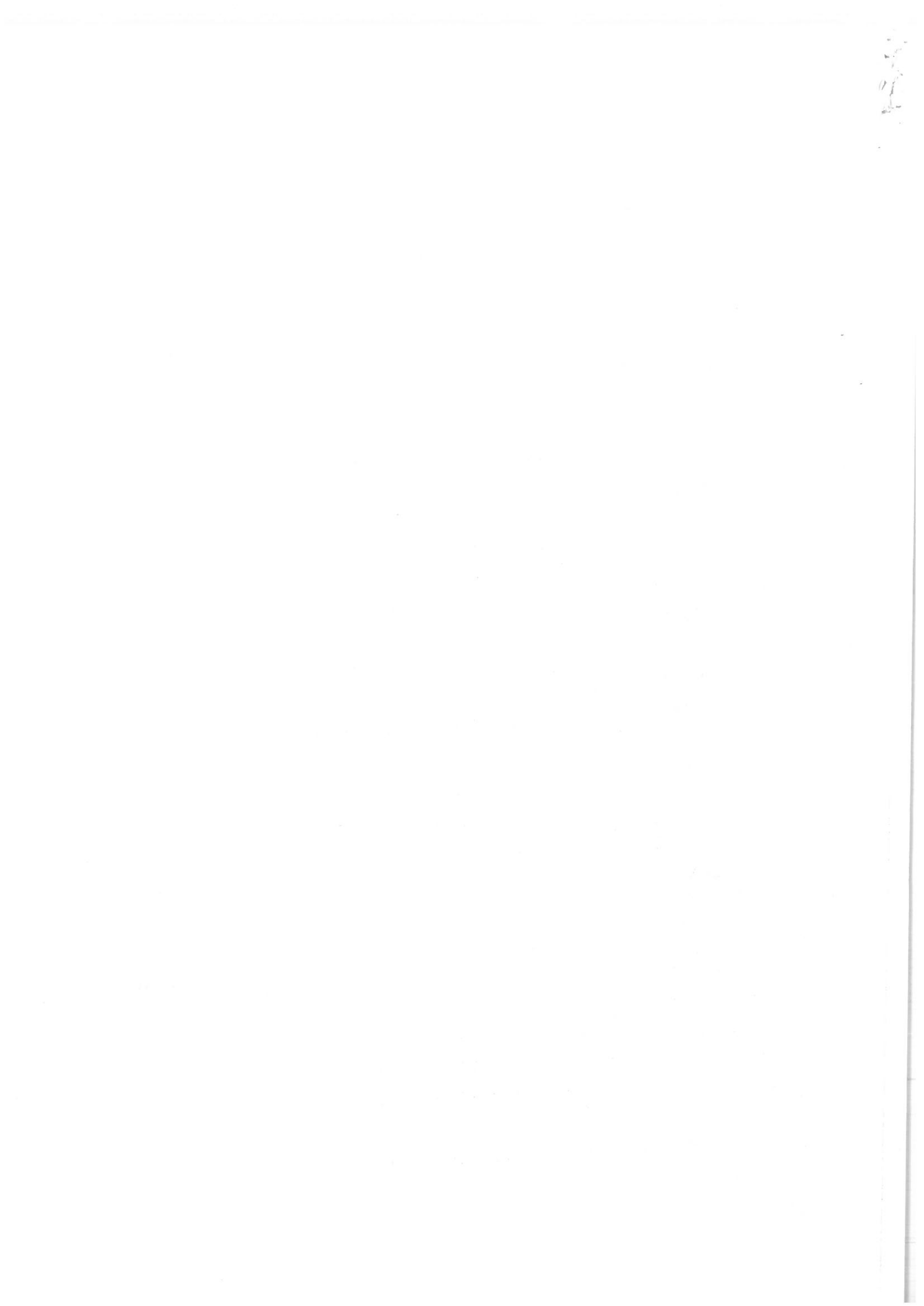


- § 34 pkt 6 lit. a uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) - dla terenów oznaczonych 1.MN oraz od 5.MN do 21. MN: • minimalna powierzchnia: 600 m², - dla terenów oznaczonych od 2MN do 4.MN: (...)”;
- § 35 uchwały oraz w części graficznej w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 10.MN;
- § 36 uchwały oraz w części graficznej w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 1.MN/MW i 2.MN/MW;
- § 37 pkt 6 lit. a uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) - dla terenów oznaczonych od 1.MNU do 42.MNU i 47.MNU: • minimalna powierzchnia: 600 m², - dla terenów oznaczonych od 43.MNU do 46.MNU: (...)”;
- § 39 uchwały oraz w części graficznej w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 1MWU;
- § 40 uchwały oraz w części graficznej w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 1.U, 2.U, 3.U i 4.U;
- § 41 uchwały oraz w części graficznej w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 5.U;
- § 42 uchwały oraz w części graficznej w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 6.U, 9.U, 10.U i 12.U;
- § 43 uchwały oraz w części graficznej w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 1.UMN, 2.UMN, 3.UMN, 4.UMN, 5.UMN, 6.UMN i 7.UMN;
- § 45 uchwały oraz w części graficznej w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 1.UK;
- § 46 uchwały oraz w części graficznej w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 1.ZL, 2.ZL i 3.ZL;
- § 47 uchwały oraz w części graficznej w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 1.ZP-U.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Piotr Jedzicki
wiceprezesa



UZASADNIENIE

Pismem z dnia 19 maja 2015 r. Wojewoda Mazowiecki wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie skargę na uchwałę Nr III.20.2014 Rady Miejskiej w Halinowie z dnia 30 grudnia 2014 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Halinów - część A i część C, gmina Halinów. Zaskarżonej uchwale 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 2015 r., poz. 199) zwanej dalej „ustawą o p.z.p.”, poprzez sformułowanie ustaleń planistycznych naruszających ustalenia Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Halinów;
- art. 15 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p., w związku z art. 53 ust. 2 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz. U. z 2013 r. poz. 1594, z późn. zm.), § 7 pkt 5 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), poprzez niewskazanie terenów zamkniętych oraz ich stref ochronnych oraz dopuszczenie zabudowy w odległości mniejszej niż 10 metrów od granicy obszaru kolejowego;
- art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p.;
- art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p., w związku z § 4 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., poprzez zawarcie wzajemnie sprzecznych zapisów planu w odniesieniu do jednostek terenowych oznaczonych symbolami 10.MN i 11.MN;
- art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. poprzez brak zawarcia ustaleń dotyczących parametru maksymalnej wysokości zabudowy w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami 1.UK oraz 1.ZP-U.

W oparciu o tak sformułowane zarzuty Wojewoda Mazowiecki na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, w związku z art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w części dotyczącej ustaleń:

- § 21 ust. 1 uchwały oraz w części graficznej w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 3.KDZ;

- § 23 uchwały oraz w części graficznej w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 1.KS, 2.KS, 3.KS, 4.KS i 5.KS;
- § 24 uchwały oraz w części graficznej w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem KK;
- § 34 pkt 6 lit. a uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) - dla terenów oznaczonych 1.MN oraz od 5.MN do 21.MN: minimalna powierzchnia: 600 m², - dla terenów oznaczonych od 2.MN do 4.MN: (...)”;
- § 35 uchwały oraz w części graficznej w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 10.MN;
- § 36 uchwały oraz w części graficznej w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 1.MN/MW i 2.MN/MW;
- § 37 pkt 6 lit. a uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) - dla terenów oznaczonych od 1.MNU do 42.MNU i 47.MNU: minimalna powierzchnia: 600 m², - dla terenów oznaczonych od 43.MNU do 46.MNU: (...)”;
- § 39 uchwały oraz w części graficznej w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 1.MWU;
- § 40 uchwały oraz w części graficznej w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 1.U, 2.U, 3.U i 4.U;
- § 41 uchwały oraz w części graficznej w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 5.U;
- § 42 uchwały oraz w części graficznej w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 6.U, 9.U, 10.U i 12.U;
- § 43 uchwały oraz w części graficznej w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 1.UMN, 2.UMN, 3.UMN, 4.UMN, 5.UMN, 6.UMN i 7.UMN;
- § 45 uchwały oraz w części graficznej w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 1.UK;
- § 46 uchwały oraz w części graficznej w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 1.ZL, 2.ZL i 3.ZL;
- § 47 uchwały oraz w części graficznej w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 1.ZP-U.

W uzasadnieniu Wojewoda Mazowiecki wskazał, że zgodnie z treścią art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części stanowi naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego,

istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie.

Skarżący podkreślił, że z treści przepisu art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. wynika, że plan miejscowy uchwała rada gminy po stwierdzeniu, iż nie narusza on ustaleń studium. Organ nadzoru dokonując kontroli przedmiotowej uchwały stwierdził, że część ustaleń planu miejscowego nie spełnia wymogu zgodności z ustaleniami Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Halinów (uchwała Rady Miejskiej w Halinowie: Nr XXXVIII/333/10 z dnia 11 marca 2010 r.). Z przeprowadzonej przez organ nadzoru analizy treści podjętej uchwały wynika, iż ustalenia planu miejscowego, dla jednostek terenowych oznaczonych symbolami: 1.MN, od 5.MN do 9.MN, od 12.MN do 21.MN, od 1.MNU do 42.MNU, 47.MNU, 1.MN/MW, 2.MN/MW, 1.MWU, od 1.U do 6.U, 9.U, 10.U, 12.U, od 1.UMN do 7.UMN, 1.ZL, 2.ZL i 3.ZL zostały sformułowane z naruszeniem ustaleń studium.

Wojewoda zauważył m.in., że z ustaleń studium wynika, iż dominującą funkcją terenów M1 jest funkcja mieszkaniowa jednorodzinna. Funkcją uzupełniającą są usługi zapewniające obsługę mieszkańców oraz inne usługi nieuciążliwe, a także istniejące składy i produkcja, nie kolidujące z funkcją podstawową. Obszar objęty planem miejscowym usytuowany jest przede wszystkim w obrębie terenów oznaczonych na rysunku studium symbolem M1. Skarżący podniósł, że z ustaleń szczegółowych planu miejscowego wynika, iż dla terenów oznaczonych symbolami: 1.MN oraz od 5.MN do 21.MN, o których mowa w § 34 pkt 6 lit. a uchwały; 1.MN/MW, o którym mowa w § 36 pkt 5 lit. a tiret pierwsze; od 1.MNU do 42.MNU oraz 47.MNU, o których mowa w § 37 pkt 6 lit. a tiret pierwsze uchwały; od 1.UMN do 7.UMN, o których mowa w § 43 pkt 6 lit. a tiret pierwsze uchwały - ustalono minimalną powierzchnię działki wynoszącą 600 m², podczas gdy z ustaleń studium wynika, że może ona wynosić minimum 800 m². Powyższe oznacza niezgodność wskazanych powyżej parametrów powierzchniowo wydzielanych działek dla zabudowy wolnostojącej, w stosunku do określonej w ustaleniach studium, stąd konieczność stwierdzenia nieważności powyższych ustaleń.

Skarżący dodał, że z ustaleń studium wynika również, iż w strefie zurbanizowanej obejmującej m.in. miasto Halinów, wiążące są ustalenia dotyczące minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej, określonego w studium na poziomie minimum 40% dla terenów położonych w strefie określonej w studium symbolem M1 oraz 30% dla terenów położonych w strefie AG1. Tymczasem, z ustaleń szczegółowych planu miejscowego wynika, iż dla terenów oznaczonych symbolami:

- 1.MN/MW i 2.MN/MW, o których mowa w § 36 pkt 2 lit. b tiret pierwsze uchwały, minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej określono na poziomie 20% powierzchni działki budowlanej, podczas gdy z ustaleń studium wynika, że wynosić on ma co najmniej 40%;
- 1.MWU, o którym mowa w § 39 pkt 3 lit. a uchwały, minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej określono na poziomie 20% powierzchni działki budowlanej, podczas gdy z ustaleń studium wynika, że wynosić on ma co najmniej 40%;
- od 1.U do 4.U, o których mowa w § 40 pkt 3 lit. a uchwały, minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej określono na poziomie 25% powierzchni terenu, podczas gdy z ustaleń studium wynika, że wynosić on ma co najmniej 40%;
- 5.U, o których mowa w § 41 pkt 3 lit. a uchwały, minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej określono na poziomie 20% powierzchni działki budowlanej, podczas gdy z ustaleń studium wynika, że wynosić on ma co najmniej 30% (studium teren AG1);
- 6.U, 9.U, 10.U i 12.U, o których mowa w § 42 pkt 3 lit. a uchwały, minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej określono na poziomie 25% powierzchni działki budowlanej, podczas gdy z ustaleń studium wynika, że wynosić on ma co najmniej 40% (studium teren M1);
- od 1.UMN do 7.UMN, o których mowa w § 43 pkt 3 lit. a uchwały, minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej określono na poziomie 10% powierzchni działki budowlanej, podczas gdy z ustaleń studium wynika, że wynosić on ma co najmniej 40% (studium teren M1).

Ponadto Skarżący podniósł, że w powyższym wyliczeniu uwzględnił ustalenia studium zawarte w Rozdziale 4.1, w którym wskazano, iż dla centrum Halinowa (a także Okuniewa) wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej określono na poziomie minimum 20%, przy czym co istotne centra miejscowości zostały w sposób ścisły określone na rysunku studium (przedstawiającym kierunki rozwoju przestrzennego). Brak tym samym jakichkolwiek podstaw prawnych do stosowania minimalnego parametru powierzchni biologicznie czynnej, określonego dla centrum Halinowa także na innych obszarach miasta. Biorąc pod uwagę fakt, iż określenie minimalnego parametru powierzchni biologicznie czynnej stanowi obligatoryjne ustalenie planu miejscowego (art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p.), zdaniem skarżącego, niezbędnym jest stwierdzenie nieważności całych terenów oznaczonych symbolami: 1.MN/MW, 2.MN/MW, 1.MWU, 1.U, 2.U, 3.U,

4.U, 5.U, 6U, 9.U, 10.U, 12.U, 1.UMN, 2.UMN, 3.UMN, 4.UMN, 5.UMN, 6.UMN i 7.UMN.

Dalej Wojewoda zarzucił, że niezgodność z ustaleniami studium dotyczy również części terenu oznaczonego symbolem 10.MN, który zgodnie z ustaleniami części graficznej studium stanowi częściowo tereny lasów (LS). Ponadto, stosownie do ustaleń Rozdziału 4.5. regulującego kwestie w zakresie funkcjonowania przyrodniczego, w tym leśnej przestrzeni produkcyjnej (str. 14 tekstu zawierającego kierunki i politykę przestrzenną), studium ustala: „zachowanie (za wyjątkiem terenów M1L) istniejących terenów lasów bez możliwości zmiany ich przeznaczenia i wprowadzania nowej zabudowy, z wyłączeniem budynków i budowli związanych z prowadzeniem gospodarki leśnej na gruntach we władaniu Skarbu Państwa”. Wojewoda zauważył, że wbrew jednoznacznym ustaleniom studium dokonano zmiany przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne i tym samym w ramach przedmiotowego planu miejscowego umożliwiono realizację nowej zabudowy na terenach z niej wyłączonych w studium. Powyższe dotyczy części terenu oznaczonego symbolem 10.MN (przede wszystkim południowych części działek oznaczonych numerami ewidencyjnymi: 622/3, 623).

Ponadto, w ocenie skarżącego, jako naruszające ustalenia studium uznać należy również część terenów oznaczonych symbolami: 1.ZL, 2.ZL i 3ZL (wzdłuż obszaru kolejowego), które w studium określone zostały, jako tereny M1L, a więc jako obszary wskazane do zabudowy na terenach leśnych, pod warunkiem uzyskania na etapie opracowania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne. Skarżący wskazał, że w odniesieniu do tych terenów winna zostać dokonana zmiana ustaleń studium, przed uchwaleniem skarżonego planu miejscowego. W ocenie organu nadzoru brak takiej zmiany skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności wadliwych (naruszających studium) ustaleń planistycznych.

Wojewoda podał, że w granicach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Halinów część A i część C, zlokalizowany jest obszar kolejowy, działka ewidencyjna o nr 607/22, stanowiący teren zamknięty (zgodnie z Decyzją nr 3 Ministra Infrastruktury z dnia 24 marca 2014 r. w sprawie ustalenia terenów, przez które przebiegają linie kolejowe, jako terenów zamkniętych (Dz. Urz. MliR, z 2014 r., poz. 25 ze zm). Zdaniem organu nadzoru, brak wskazania terenu zamkniętego oraz niewyznaczenie strefy ochronnej od obszaru kolejowego, narusza nie tylko art. 53 ust. 2 ustawy o transporcie kolejowym, w związku z art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., ale także

art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p. oraz § 7 pkt 5 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p. Organ nadzoru stwierdził ponadto, iż położenie terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami: 1U, 2U, 3U i 4U na obszarze kolejowym, dla których plan ustala co prawda w § 40 pkt 1 uchwały „przeznaczenie podstawowe: tereny zabudowy usługowej (w tym przeznaczonej do prowadzenia ruchu kolejowego i związanej z utrzymaniem linii kolejowej oraz obsługą ruchu pasażerskiego)”, nie wyklucza, a nawet wprost wskazuje na możliwość powstania zabudowy, która nie będzie stanowiła budynków i budowli przeznaczonych do prowadzenia ruchu kolejowego i utrzymania linii kolejowej oraz do obsługi przewozu osób i rzeczy, a także zabudowy o której mowa w § 40 pkt 2 lit. a, b i c uchwały. Skarżący zauważył, że plan dopuszcza budowę obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży do 2000 m². Zdaniem organu nadzoru, powyższe oznacza naruszenie ww. przepisów i stanowi przesłankę do stwierdzenia nieważności wymienionych jednostek terenowych.

Skarżący wskazał, iż fakt wystąpienia terenów zamkniętych obliguje Radę Miejską w Halinowie do określenia w planie miejscowym ograniczeń, jakie wynikają z powszechnie obowiązujących przepisów, tj.: określenia w planie miejscowym stref ochronnych terenów zamkniętych oraz ograniczeń w zagospodarowaniu i korzystaniu z tych terenów w ww. strefie. Przede wszystkim zaś, w związku z art. 53 ustawy o transporcie kolejowym, w odległości do 10 m dla terenów graniczących z obszarem kolejowym, winien obowiązywać zakaz lokalizowania nowej zabudowy nie związanej z prowadzeniem ruchu kolejowego i utrzymaniem linii kolejowej oraz nie służącej do obsługi przewozu osób i rzeczy. Skarżący podniósł, iż teren KK, a także tereny oznaczone symbolami: 1.U (część terenu), 2.U (część terenu), 3.U, 4.U, 1.KS, 2.KS, 3.KS, 4.KS i 5.KS położone są na obszarze kolejowym. Jednakże brak wyznaczenia strefy ochronnej oraz ustalenie nieprzekraczalnych linii zabudowy na rysunku planu, w stosunku do terenów od 1.U do 4.U, wskazuje na możliwość realizacji zabudowy usługowej zgodnie z przeznaczeniem ustalonym w § 40 pkt 1 uchwały oraz wskaźnikami i parametrami określonymi w § 40 pkt 3 uchwały. Brak jednoznacznych ustaleń w powyższym zakresie w skarżonym planie miejscowym, zdaniem skarżącego, stanowi naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p. Ponadto skarżący podkreślił, że stosownie do ustaleń § 40 pkt 3 lit. a uchwały wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej, wymagany przepisem art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. zamiast zostać określony w stosunku do powierzchni działki budowlanej, ustalony został w odniesieniu

do powierzchni terenu, zaś w przypadku terenu oznaczonego symbolem KK, o którym mowa w § 24 w ogóle nie został określony. Zdaniem skarżącego, dostrzeżone uchybienia skutkują koniecznością stwierdzenia nieważności terenów oznaczonych symbolami: 3.KDZ, 1.KS, 2.KS, 3.KS, 4.KS, 5.KS, LU, 2.U, 3.U, 4.U.

Odnosząc się do treści § 36 ust. 2, ust. 3 i ust. 5 uchwały, skarżący stwierdził, że ustalone w planie miejscowym, zasady zagospodarowania i parametry zabudowy, tudzież minimalne wielkości działek przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną i wielorodzinną, różnią się w sposób zasadniczy. Z uchwalonego planu wynika, że dla terenów oznaczonych na rysunku symbolami 1.MN/MW i 2.MN/MW ustalono przeznaczenie podstawowe - tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej. Powyższe oznacza, że w ramach tego samego terenu możliwa jest realizacja zarówno zabudowy jedno, jak i wielorodzinnej. Co więcej, plan ustalił również różne, alternatywne, parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy, w tym m.in.:

- wysokość zabudowy: do 14,5 m w przypadku realizacji zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej (vide § 36 pkt 3 lit. b), zaś w przypadku realizacji zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej do 12,5 m (vide § 31 pkt 3 lit. a);
- maksymalny wskaźnik powierzchni zabudowy: 70% w przypadku realizacji zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej (vide § 36 pkt 2 lit. b tiret drugie), zaś w przypadku realizacji zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej 30% (vide § 36 pkt 2 lit. a tiret drugie);
- minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej: 20% w przypadku realizacji zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej (vide § 36 pkt 2 lit. b tiret pierwsze), zaś w przypadku realizacji zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej 60% (vide § 36 pkt 2 lit. a tiret pierwsze);
- maksymalny wskaźnik intensywności zabudowy: 1,5 w przypadku realizacji zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej (vide § 36 pkt 2 lit. b tiret trzecie), zaś w przypadku realizacji zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej 0,7 (vide § 36 pkt 2 lit. a tiret trzecie).

W ocenie skarżącego, takie sformułowanie przepisów planu miejscowego, w formie oznaczenia przeznaczenia terenów w sposób alternatywny, jest wadliwe, albowiem nie określa w sposób jednoznaczny, z chwilą wejścia w życie planu, przeznaczenia terenów oznaczonych wskazanymi symbolami. Przeznaczenie terenów zostało uzależnione od woli podmiotu innego niż organ kompetentny do stanowienia

przepisu prawa miejscowego, a więc innego niż rada miejska. Z uchwały nie wynika również, kto i w jakim, terminie ma decydować, czy będzie tam realizowana zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna, czy zabudowa mieszkaniowa wielorodzinna.

Skarżący podkreślił, że wskazane rodzaje funkcji zabudowy (alternatywnie albo zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna albo zabudowa mieszkaniowa wielorodzinna) i w konsekwencji ustalone dla tych funkcji sposoby kształtowania zabudowy, zagospodarowania terenu i ładu przestrzennego są zupełnie odmienne i wykluczają się. Sformułowanie w ten sposób ustaleń planu stwarza stan niepewności co do ostatecznego przeznaczenia terenów nie tylko w stosunku do właścicieli nieruchomości objętych tym planem, ale także właścicieli nieruchomości bezpośrednio sąsiadujących z obszarem objętym planem. Tymczasem, określone w planie miejscowym przeznaczenie terenu powinno być jednoznaczne i nie może budzić wątpliwości co do sposobu zagospodarowania danego terenu już z chwilą wejścia planu w życie.

Wojewoda wskazał, że zgodnie z dyspozycją art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., odmienne przeznaczenia, a także odmienne sposoby zagospodarowania winny być ujmowane w ramach oddzielnych jednostek terenowych wydzielonych liniami rozgraniczającymi. Brak realizacji tego obowiązku skutkuje brakiem możliwości zastosowania przedmiotowego planu w praktyce (przy udzielaniu pozwoleń na budowę), bowiem w przypadku zrealizowania na jednej działce budowlanej zarówno zabudowy mieszkaniowej jedno-, jak i wielorodzinnej nie wiadomo, jaki wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej, powierzchni zabudowy czy maksymalny wskaźnik intensywności zabudowy stosować w praktyce, skoro zostały one ustalone na różnym poziomie. Tym samym, przeznaczenie terenów 1.MN/MW i 2.MN/MW pod zabudowę jednorodziną (różnego rodzaju) oraz wielorodziną, przy tak zróżnicowanych zasadach zagospodarowania ustalonych dla tych form zabudowy oraz niewskazanie ich odrębnie na rysunku planu, poprzez wydzielenie liniami rozgraniczającymi, zdaniem skarżącego, jest niedopuszczalne i uzasadnia stwierdzenie naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p oraz § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Skarżący podniósł, że uchwała w sprawie planu w Rozdziale 5 określa zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości. W § 19 pkt 2 uchwały wskazano, że minimalną powierzchnię działek ustala się zgodnie z ustaleniami szczegółowymi dla poszczególnych terenów. Ustalenia szczegółowe dla poszczególnych terenów zawiera z kolei Rozdział 7 uchwały. Zgodnie ze zdaniem wprowadzającym do § 34 uchwały,

przedmiotowa jednostka redakcyjna zawiera ustalenia szczegółowe dla terenów oznaczonych symbolami od 1.MN do 9.MN oraz od 12.MN do 21.MN. Natomiast z ustaleń § 34 pkt 6 lit. a tiret pierwsze, lit. b tiret pierwsze i lit. c tiret drugie uchwały wynika możliwość wydzielenia nowych działek budowlanych, dla terenów oznaczonych symbolami 1.MN oraz od 5.MN do 21.MN. Powyższe zapisy § 34 uchwały są więc wzajemnie sprzeczne, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami 10.MN i 11.MN oraz nie odpowiadają warunkom wynikającym z wyżej powołanych przepisów. Skarżący zauważył, iż ustalenia szczegółowe dla terenów oznaczonych 10.MN i 11.MN zawiera § 35 uchwały, nie jest zatem właściwym, by dwa razy ustalano możliwość wydzielenia nowych działek budowlanych w odniesieniu do tego samego terenu, wskazując przy tym odmienną minimalną powierzchnię nowo wydzielanej działki.

Wojewoda podkreślił, że z § 34 pkt 6 lit. a tiret pierwsze uchwały wynika, iż dla terenów oznaczonych symbolami: 10.MN i 11.MN powierzchnia nowo wydzielanych działek budowlanych (pod zabudowę wolnostojącą) określona została na poziomie 600 m², podczas gdy z ustaleń zawartych w § 35 pkt 6 uchwały wynika, iż można wydzielić nową działkę budowlaną o minimalnej powierzchni 1600 m². Ponadto, w § 34 pkt 6 lit. b tiret pierwsze i lit. c tiret pierwsze uchwały, określono minimalną powierzchnię dla działek pod zabudowę bliźniaczą i dla działek pod zabudowę szeregową, zaś z ustaleń § 35 pkt 1 lit. a wynika, że przeznaczeniem podstawowym terenów oznaczonych symbolami 10.MN i 11.MN są tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej – w formie zabudowy wolnostojącej. W konsekwencji, zdaniem skarżącego przyjąć należy, że poprzez wprowadzenie kwestionowanych zapisów, plan nie określa, w sposób jednoznaczny, minimalnej powierzchni nowo wydzielanych działek budowlanych (dla terenów oznaczonych symbolami 10.MN i 11.MN), zaś adresaci normy planu (właściciele terenów) pozostają w stanie niepewności co do parametrów nowo wydzielonych działek budowlanych.

W odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 1.UK, o którym mowa w § 45 pkt 4 lit. b uchwały oraz terenu oznaczonego symbolem 1.ZP-U, o którym mowa w § 47 pkt 4 lit. a uchwały, skarżący stwierdził, że określenie wskaźnika, jakim jest maksymalna wysokość zabudowy, jest jednym z zasadniczych instrumentów kształtowania ładu przestrzennego na danym terenie. Niezbędnym jest podanie maksymalnej wysokości zabudowy w wymiarze metrycznym, czego w przedmiotowej uchwale nie uczyniono. Jedyne ustalenia w tym zakresie poczyniono w ww. jednostkach redakcyjnych uchwały, z których wynika, że maksymalna wysokość zabudowy odnosi

się do stanu istniejącego (bez wyraźnego określenia w wymiarze metrycznym, jaka jest faktyczna wysokość „w stanie istniejącym”) z możliwością jej podwyższenia o 20% w stosunku do nie określonego „stanu istniejącego”. Powyższe ustalenia planistyczne, zdaniem skarżącego, nie określają zatem maksymalnej wysokości zabudowy. Nie jest przy tym wiadome, kto i na jakim etapie określać będzie przedmiotową wysokość. Taka konstrukcja uchwały nie wyklucza wszakże możliwości wielokrotnego podwyższania wysokości zabudowy w stosunku do stanu istniejącego, każdorazowo nie więcej niż 20% niż „stan istniejący”.

Reasumując, skarżący podniósł, że zgodnie z wymogiem art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., każde naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego oraz istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Ustawodawca jednoznacznie wskazał, iż każde naruszenie zasad sporządzenia planu miejscowego powoduje sankcję w postaci konieczności stwierdzenia nieważności uchwały, bez ich wartościowania z uwagi na stopień naruszeń.

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska w Halinowie wniosła o oddalenie skargi. Odnosząc się do treści skargi, co do zarzutu naruszenia 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 2015 r., poz. 199), poprzez sformułowanie ustaleń planistycznych naruszających ustalenia Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Halinów, organ wskazał, że:

- w zakresie obniżenia minimalnej powierzchni działki pod zabudowę wolnostojącą z 800 m² na 600 m², dla terenów oznaczonych symbolami: 1.MN oraz od 5.MN do 9.MN i od 12.MN do 21.MN, o których mowa w § 34 pkt 6 lit. a uchwały; 1.MN/MW, o którym mowa w § 36 pkt 5 lit. a tiret pierwsze; od 1.MNU do 42.MNU oraz 47.MNU, o których mowa w § 37 pkt 6 lit. a tiret pierwsze uchwały; od 1.UMN do 7.UMN, o których mowa w § 43 pkt 6 lit. a tiret pierwsze uchwały – co do zasady ustalenia planu miejscowego nie naruszają ustaleń studium. Plan bowiem przewiduje minimalną powierzchnię działek pod zabudowę zgodnie z parametrem 800 m², a wyjątkowo wprowadzono mniejszą powierzchnię 600 m² dla zabudowy wolnostojącej. Powyższe rozwiązanie odpowiada charakterystyce terenów jako intensywnie zurbanizowanych i przyczyni się do zachowania ładu przestrzennego, poprzez kontynuację projektowanej zabudowy w stosunku do istniejących już uwarunkowań, wynikających zarówno co do istniejącej zabudowy jak i wielkości geodezyjnie wyodrębnionych działek. Wskazane rozwiązanie

odpowiada zatem normie zawartej w art. 20 ust 1 ustawy o p.z.p. Ponadto, studium w ustępie 4 pt. Wytyczne do planów miejscowych - kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w pkt 4.1 (str. 13) wskazuje minimalną powierzchnię 800 m² jedynie dla nowowydzielonych działek pod zabudowę mieszkaniową wolnostojącą, a nie zabudowę bliźniaczą czy też szeregową.

- w zakresie oznaczeń dla terenu 1.MN, oraz od 5.MN do 21.MN, o których mowa § 34 pkt 6 lit. a zaskarżonej uchwały – nie dotyczą one terenów oznaczonych symbolami 10 MN i 11 MN, gdyż tereny te uregulowane są w § 35 uchwały; sam § 34 pkt 6 lit a nie może być rozpatrywany bez wprowadzenia do wyliczenia (zadanie bezpośrednio następujące po oznaczeniu jednostki redakcyjnej), a zatem oznaczenia których terenów dotyczy wskazana jednostka redakcyjna. Treść § 34 pkt 6 pozwala jednoznacznie wskazać ustalenia dla terenów 1MN do 9MN oraz od 12MN do 21MN; redakcja językowa § 34 pkt 6 może budzić zastrzeżenia, jednakże wątpliwości dodatkowo rozwiewają ustalenia § 35, które dotyczą terenów oznaczonych symbolem 10MN i 11MN.

- w zakresie wskaźnika minimalnej powierzchni biologicznie czynnej – studium przewiduje w strefie zurbanizowanej miasta Halinowa wskaźnik na poziomie 40%, a dla centrum Halinowa na poziomie 20%. W studium wyznaczono centrum miejscowości, co nie oznacza, że centrum Halinowa ogranicza się do tego niewielkiego obszaru zawierającego zaledwie kilka działek. Centrum miasta, zdaniem organu, to obszar skupienia zintensyfikowanych usług w zakresie administracji, handlu, szkolnictwa, kultury i kultu religijnego, transportu, w którym występuje wzmożony przepływ ludności (w tym mieszkańców zamieszkujących inne obszary gminy - np. sołectwa). W przedmiotowej sprawie centrum miejscowości należy do centrum Halinowa, gdyż znajduje się tam urząd miasta i sklep, ale nie obejmuje innych elementów składających się na pojęcie centrum miasta. Większość usług lokalizowana jest wzdłuż okolicznych dróg, jednakże poza oznaczonym w studium obszarem centrum miejscowości. Podobnie zlokalizowane są takie obiekty, jak szkoła podstawowa i gimnazjum przy ul. Okuniewskiej, Kościół przy ul. Okuniewskiej, Komisariat policji przy ul Mickiewicza czy stacja kolejowa w Halinowie. W związku z powyższym, nie można ograniczyć pojęcia centrum Halinowa do pojęcia centrum miejscowości. Ponadto, w bezpośrednim sąsiedztwie terenu objętego planem, tj. po drugiej stronie torów kolejowych w stosunku do Urzędu Gminy - a zatem poza planem - zlokalizowana jest pętla warszawskiej komunikacji miejskiej (MZA), która stanowi centralny punkt komunikacyjny dla ludności

miejscowej. Najistotniejsze z punktu widzenia funkcji usługowych i komunikacyjnych tereny wykraczają nie tylko poza wskazane w studium centrum miejscowość, ale także poza obszar objęty planem. Kluczowe zatem jest uwzględnienie faktu, że zaskarżony miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego obszarowo dotyczy terenów miasta, a nie całej gminy Halinów. Został podzielony na części, które przesądzą o charakterystyce urbanizacyjnej miasta - część A planu stanowi de facto centrum miasta Halinowa. Zdaniem organu, należy zatem uznać, że przyjęcie wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej na poziomie 20 % nie narusza ustaleń Studium, stwarzając jednocześnie optymalne możliwości rozwoju centralnej części miasta Halinowa stanowiącej zarazem centralną część całej Gminy Halinów.

- w zakresie dopuszczenia pod zabudowę terenów lasów LS, które w planie miejscowym oznaczono symbolem 10 MN – większość terenów dopuszczonych pod zabudowę w planie miejscowym w studium oznaczona jest symbolem M1L, zgodnie z ustaleniami studium w pkt 4.5 kropka trzecia. W zakresie funkcjonowania przyrodniczego, w tym leśnej przestrzeni produkcyjnej, za wyjątkiem terenów M1L, przewidziano zachowanie istniejących terenów lasów bez możliwości zmiany ich przeznaczenia i wprowadzenia nowej zabudowy, z wyłączeniem budynków i budowli związanych z prowadzeniem gospodarki leśnej na gruntach we władaniu Skarbu Państwa. Wszystkie działki na tym obszarze (10 MN) położone są na terenie oznaczonym w studium M1L. W planie miejscowym dopuszczono zabudowę wolnostojącą przy zachowaniu parametru minimalnej powierzchni biologicznie czynnej na poziomie 70 % powierzchni działki, przy jednoczesnym ustaleniu minimalnego parametru dla działek budowlanych na poziomie 1600 m². Ustalenie powyższych parametrów sprawia, że działka o numerze 622/3 nie będzie mogła zostać podzielona i zabudowana w części na której faktycznie istnieje las. Ponadto, obecnie jest już ona w części zabudowana, co niewątpliwie stanowi uwarunkowanie do dalszych podziałów tej nieruchomości. Bezwzględny zakaz zabudowy na terenach leśnych, jakkolwiek nie został wpisany do planu, wynika z pozostałych uwarunkowań w nim zamieszczonych.

- w odniesieniu do zarzutu dotyczącego ustaleń dla terenów 1ZL, 2 ZL, 3 ZL - w planie miejscowym wprowadzono zakaz zabudowy na tych obszarach w związku z tym, iż są to tereny lasów. Wskazanie w studium tych terenów jako „potencjalnych” terenów pod zabudowę nie może oznaczać, że tereny te muszą być na mocy przedmiotowego planu dopuszczone do zabudowy. Studium bowiem wyraża politykę przestrzenną gminy

nie ograniczoną w czasie, a zatem w przyszłości być może konieczne będzie dopuszczenie na tych terenach zabudowy. Treści planu w zakresie jednostek 1Z1, 2ZL, 3ZL należy uznać za prawidłowe, ponieważ sankcjonują obecny stan faktyczny i nie zmieniają w tym zakresie przeznaczenia przedmiotowego terenu. Biorąc również pod uwagę okoliczność, że lasy są cenne dla środowiska naturalnego, trudno jest bez aktualnej potrzeby przeznaczać te tereny pod zabudowę, która i tak uzależniona byłaby od uzyskania przy tworzeniu planu zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne. Ponadto, plan miejscowy musi być przede wszystkim zgodny z normami prawa powszechnie obowiązującego, a te co do zasady przewidują ochronę lasów wprowadzając m.in. zakaz zabudowy.

- co do zarzutu braku zgodności planu miejscowego ze studium – art. 20 ustawy o p.z.p. posługuje się pojęciem „nienaruszalności”, nie zaś pojęciem „zgodności” ze studium. Zdaniem organu, z treści art. 20 nie można wywnioskować, aby nienaruszalność studium oznaczała konieczność zachowania całkowitej zgodność z planem. Ani wykładnia gramatyczna, ani celowościowa, nie uzasadniają takiego stanowiska. Organ dodał, że z dniem 21 października 2010 r. znowelizowano ustawę o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w tym zmieniono jej art. 20 w ten sposób, że przesłankę zgodności planu ze studium zastąpiono koniecznością stwierdzenia, że plan owego studium nie narusza. Ratio legis ustawodawcy było więc zniesienie zasady zgodności. W ocenie organu, przedmiotowy plan wprowadzając kilka uzasadnionych wyjątków, nie naruszył ogólnych zasad, a jedynie dostosował plan do miejsca i okoliczności urbanistycznych.

W odniesieniu do zarzutu naruszenia art. 15 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p., w związku z art. 53 ust. 2 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz. U. z 2013 r. poz. 1594, z późn. zm.), § 7 pkt 5 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587):

- poprzez niewskazanie terenów zamkniętych oraz ich stref ochronnych oraz dopuszczenie zabudowy w odległości mniejszej niż 10 metrów od granicy obszaru kolejowego, organ wskazał że decyzją nr 3 Ministra Infrastruktury z dnia 24 marca 2014 r. w sprawie ustalenia terenów, przez które przebiegają linie kolejowe, jako terenów zamkniętych (Dz. Urz. MliR, z 2014 r., poz. 25 ze zm.) za teren zamknięty uznana została działka ewidencyjna o nr 607/22. Jednocześnie w decyzji tej Minister Infrastruktury nie wyznaczył stref ochronnych. Rada Gminy w planie miejscowym ww.

działkę zakwalifikowała jako tereny kolejowe oznaczone symbolem KK. Obszar kolejowy jest zaś jednym z rodzajów terenu zamkniętego, o którym mowa w art. 2 pkt 9 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne. Wskazanie zatem obszarów kolejowych przesądza o charakterze zamkniętym ww. terenów i stanowi wykonanie art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p. w zw. z § 7 pkt 5 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p. A zatem, zarówno w ww. decyzji jak i w studium, nie wprowadzono strefy ochronnej. Zgodnie z art. 4 ust. 4 ustawy o p.z.p. wymogu ustalenia granic terenów zamkniętych oraz granic i stref ochronnych, a także ustalenia ograniczeń w zagospodarowaniu i korzystaniu z tych terenów, w tym zakazu zabudowy, nie stosuje się do terenów ustalonych przez ministra właściwego do spraw transportu. Nie ma zatem ustawowego obowiązku wskazywania stref ochronnych oraz ograniczeń w zagospodarowaniu w ramach w tych stref. Pomimo powyższego, w planie miejscowym przewidziano odsunięcie zabudowy od granic terenu kolejowego o co najmniej 10 m, a nawet częściowo o 20 m. Takie odległości wynikają bowiem z przyjętych parametrów (szerokości) ulicy Kolejowej (3KDL, 4 KDL). Ponadto, w planie miejscowym przewidziano również nieprzekraczalną linię zabudowy zlokalizowaną 10 m od granic działek na terenie 10 MN. A zatem, można przyjąć że od strony południowej przewidziano odsunięcie zabudowy o 20 do 30 metrów od granic terenu kolejowego. Na odcinku ul. Kolejowej o szerokości w liniach rozgraniczających 10 m tereny potencjalnej zabudowy położone są poza granicami przedmiotowego planu miejscowego, a mimo to zdaniem organu można wskazać, że zabudowa zlokalizowana będzie co najmniej 10 m od terenów kolejowych (terenów zamkniętych). Skoro zatem ani w przedmiotowej decyzji ministra, ani w studium nie wyznaczono stref ochronnych, to trudno oczekiwać, aby w planie miejscowym takie strefy zostały obligatoryjnie wskazane;

- poprzez dopuszczenie na terenach oznaczonych symbolem od 1U do 4U zabudowy usługowej, organ podniósł, że do terenów kolejowych (terenów zamkniętych) nie stosuje się art. 4 ust. 3 ustawy o p.z.p. Tereny oznaczone symbolem 1U oraz 2U nie stanowią terenów kolejowych, ani ich stref ochronnych. Przeznaczenie ww. terenów pod zabudowę usługową, w tym do prowadzenia ruchu kolejowego i zabudowę związaną z utrzymaniem linii kolejowej oraz obsługą ruchu pasażerskiego, jest zatem dopuszczalne. Natomiast tereny oznaczone symbolem 3U i 4U położone są na obszarze kolejowym. W planie miejscowym dopuszczono na tych terenach zabudowę usługową, w tym zabudowę przeznaczoną do prowadzenia ruchu kolejowego i

utrzymania linii kolejowych oraz związanych z obsługą ruchu pasażerskiego, co w kontekście § 40 pkt 2 lit. d oznacza, że zapisy planu uniemożliwiają zagospodarowanie terenów w sposób sprzeczny z art. 53 ustawy o transporcie kolejowym. Ponadto, zapis § 40 pkt 2 lit. d nie mógł wprost przepisywać ograniczeń, gdyż w takiej treści z pewnością zostałby zaskarżony ze względu na powtarzanie zapisów ustawowych;

- co do terenów oznaczonych symbolem od 1 KS do 5 KS, organ podniósł, że w skardze wskazano wprawdzie przedmiotowe tereny przy okazji omawiania problematyki terenów kolejowych jako terenów zamkniętych, jednakże nie sprecyzowano zarzutów. Dla tych terenów ustalono przeznaczenie podstawowe tereny parkingów oraz przeznaczenie dopuszczalne lokalizacja urządzeń i sieci infrastruktury technicznej. Jednocześnie nakazano uwzględnienie przy zagospodarowaniu tych terenów przepisów odrębnych w zakresie zagospodarowania terenów w sąsiedztwie linii kolejowych (§ 23 pkt 2 planu). Mając na względzie ww. argumentację, organ wskazał, że zgodnie z art. 53 ust. 1 ustawy o transporcie kolejowym, usytuowanie budowli i budynków w sąsiedztwie linii kolejowych, może mieć miejsce w odległości niezakłócającej ich eksploatacji, działania urządzeń związanych z prowadzeniem ruchu kolejowego, a także niepowodującej zagrożenia bezpieczeństwa ruchu kolejowego. Zgodnie natomiast z ust. 2, budowle i budynki mogą być usytuowane w odległości nie mniejszej niż 10 m od granicy obszaru kolejowego, z tym że odległość ta od osi skrajnego toru nie może być mniejsza niż 20 m, z zastrzeżeniem, że przepisu tego nie stosuje się do budynków i budowli przeznaczonych do prowadzenia ruchu kolejowego i utrzymania linii kolejowej oraz do obsługi przewozu osób i rzeczy. Z powyższego wynika zatem, że brak jest bezwzględnego zakazu oraz że usługi wskazane w planie (3U-4U) i przeznaczenie terenów parkingów (1KS-5KS) wpisują się w obsługę przewozu osób i rzeczy.

- co do ustaleń § 40 pkt 3 lit. a uchwały, organ wskazał, że tereny kolejowe nie muszą posiadać parametrów powierzchni biologicznie czynnej. Tereny te z natury rzeczy nie mogą posiadać ustalenia parametru powierzchni biologicznie czynnej, bowiem trudno jest przewidzieć kiedy i jakie potrzeby będzie miała kolej oraz jakie środki techniczne i budowlane będą stosowane. Określenie powierzchni biologicznie czynnej mogłoby ponadto uniemożliwić realizację infrastruktury kolejowej.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. w zakresie terenów 1.MN/MW i 2.MN/MW, organ wskazał, że:

- tereny 1 MN/MW i 2 MN/MW stanowią odrębne jednostki urbanistyczne;

- ustalenie w planie dla ww. terenów przeznaczenia podstawowego „tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej (...) i zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej” wbrew twierdzeniom skarżącego nie jest przeznaczeniem wzajemnie się wykluczającym. Dopuszcza się jednocześnie przeznaczenia terenu na realizację kilku zadań, jeśli nie wykluczają się one wzajemnie;
- nie jest prawdą, że o przeznaczeniu terenu decydować będzie inny podmiot, niż organ gminy, gdyż rada uchwaliła przedmiotowy plan i zadecydowała możliwości zabudowy mieszkaniowej na tym obszarze;
- funkcja jako określona została przez radę w planie jest funkcją jednorodną związaną z zaspokajaniem potrzeb mieszkaniowych. Nie chodzi to zatem o wprowadzenie alternatyw w postaci przeznaczenia pod mieszkalnictwo, usługi bądź innego rodzaju przeznaczenie;
- ustalenie przeznaczenia pod zabudowę mieszkaniową jednorodziną i mieszkaniową wielorodziną zostało dokonane w sposób precyzyjny, biorąc pod uwagę wszystkie parametry i wskaźniki jej kształtowania. W planie miejscowym określono zarówno minimalną powierzchnię działek pod zabudowę, która różni się w zależności od rodzaju zabudowy, minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do działki budowlanej, maksymalną powierzchnię zabudowy oraz wskaźnik intensywności zabudowy, a także maksymalną wysokość zabudowy;
- w stosunku do części działek w związku z ich powierzchnią nie będzie istniała możliwość realizacji zabudowy wielorodzinnej. Ponadto, w przypadku działek o znacznej wielkości wskazane zapisy planu umożliwią ich podział, który jednocześnie przesądzi o przyszłym charakterze zabudowy;
- w zakresie jednostek 1MN/MW i w MN/MW sąsiadujących ze sobą, ostateczne przeznaczenie terenów związane jest z funkcją mieszkaniową. A zatem, tylko ta funkcja będzie realizowana, a w przypadku wyboru jednej z opcji pociągnie to za sobą konieczność przestrzegania znanych i określonych precyzyjnie w planie parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy.
- właściciele nieruchomości sąsiednich mogą spodziewać się w sąsiedztwie maksymalnie realizacji zabudowy wielorodzinnej o wysokości niewiele wyższej (2 m) od zabudowy jednorodzinnej na działkach o powierzchni co najmniej 1200 m². Taka alternatywa w ramach jednej funkcji wydaje się mieścić w granicach ustawowo przyznanego gminie władztwa planistycznego. Ponadto, także sami właściciele mogą w

ramach jednej funkcji realizować różne projekty, co wpisuje się w konstytucyjną ochronę prawa własności.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p. w związku z § 4 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., poprzez zawarcie wzajemnie sprzecznych zapisów planu w odniesieniu do jednostek terenowych oznaczonych symbolami 10.MN i 11.MN organ wskazał, że:

- art. 15 ust. 2 pkt 8 nie musi stanowić obligatoryjnego elementu planu w stosunku do wszystkich terenów, np. dla planu który obejmuje jedynie jedną działkę taka potrzeba nie zachodzi;

- w planie miejscowym w § 19 jednoznacznie wskazano szczegółowe zasady i warunki podziału nieruchomości;

- § 34 dotyczy terenów oznaczonych symbolami 1MN do 9 MN oraz od 12 MN do 21 MN. Zdanie pierwsze we wskazanym paragrafie wyłącza możliwość stosowania zawartych w nim ustaleń w stosunku do terenów oznaczonych symbolem 10 MN i 11 MN. Zapis § 34 pkt 6 lit a nie może być rozpatrywany bez zdania wprowadzającego, które to dopiero z dalszą częścią stanowi w całości jednostkę redakcyjną przesadzającą o treści. Co do terenów oznaczonych symbolem 10 MN i 11 MN, parametry do podziałów i scaleń należy odszukać w § 35. Ustalenia § 35 nie dublują zatem ustaleń § 34. Nie dają one możliwości dwukrotnego ustalenia parametrów nowo wydzielonych działek po ich scaleniu dla tego samego terenu oraz nie wskazują innych minimalnych powierzchni nowo wydzielonych działek dla terenów 10 MN i 11 MN.

Co do zarzutu naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. poprzez brak zawarcia ustaleń dotyczących parametru maksymalnej wysokości zabudowy, organ wskazał, że:

- w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 1.UK w planie miejscowym w zakresie zasad kształtowania zabudowy określono wysokość budynków nieprzekraczającą wysokości istniejącego obiektu usług sakralnych o więcej niż 20 % (§ 45 pkt 4 lit. b). Z analizy planu wynika, iż ustalenie to dotyczy terenu, na który składa się działka parafii, a wysokość odnosi się jedynie do zlokalizowanego na działce kościoła. Ustalenie ewentualnie maksymalnej wysokości zabudowy co do przyszłych budynków na terenie kościelnym nie będzie powodować trudności. Zapis przedmiotowego paragrafu pozwala nie tylko wyznaczyć wysokość zabudowy ale zachowanie odpowiedniej proporcji w celu utrzymania dominanty kościoła bez względu na to, jaką w przyszłości będzie miał wysokość. Określenie zatem w niniejszym planie

miejscowym wysokości zabudowy sakralnej poprzez wskazanie procentowego zwiększenia wysokości umożliwi utrzymanie dominującej wysokości kościoła. Ustawodawca w art. 15 ust 2 pkt 6 nakazuje wprowadzić określenie maksymalnej wysokości zabudowy, lecz ani z ustawy, ani z rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu planu miejscowego nie wynika konieczność określania jej metrach.

- w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 1.ZP-U w planie miejscowym w zakresie zasad kształtowania zabudowy określono zachowanie istniejącej zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej z możliwością zwiększenia jej do 20 % w stosunku do wysokości w stanie istniejącym (§47 pkt 4 lit. a). Ustawodawca w art. 15 ust 2 pkt 6 nakazuje określenie maksymalnej wysokości zabudowy, jednakże ani z ustawy, ani z rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu planu miejscowego nie wynika konieczność określania jej metrach.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga okazała się zasadna.

Zgodnie z art. 1 § 1 i § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2016 r., poz. 1066), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości m.in. poprzez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem. Kontrola ta obejmuje również orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego (art. 3 § 1 w związku z § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2016 r. poz. 718, dalej określonej jako „P.p.s.a.”). Po myśli art. 147 § 1 powyższej ustawy, 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 one wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

Stosownie do art. 91 ust. 1 i 4 u.s.g. uchwała rady gminy sprzeczna z prawem w sposób istotny jest nieważna. W rozpoznawanej sprawie, ze względu na przedmiot zaskarżenia, którym jest uchwała w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, Sąd uwzględnić musiał również regulację szczególną zawartą w art. 28 ust. 1 u.p.z.p.

I. Przechodząc do oceny zasadności skargi, tj. zgodności zaskarżonego aktu z obiektywnym porządkiem prawnym należy przywołać art. 28 ust. 1 u.p.z.p. (w brzmieniu obowiązującym w dniu orzekania przez Sąd). Zgodnie z tym przepisem, naruszenie

zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodując nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. W przepisie tym przewidziano dwie podstawowe przesłanki zgodności z przepisami prawa uchwały o miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Po pierwsze, przesłankę materialnoprawną, a mianowicie uwzględnienie zasad sporządzania planu miejscowego. Chodzi tu przede wszystkim o związanie rady gminy przepisami prawa, w tym prawa europejskiego, zasadami konstytucyjnymi i przepisami ustaw materialnoprawnych, wyznaczającymi granice władztwa planistycznego gminy (por. np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 września 2008 r., II OSK 215/08, dostępny na stronie internetowej orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/query - Centralnej Bazy Orzeczeń Sądów Administracyjnych, zwanej dalej CBOSA). Zasady sporządzania aktu planistycznego dołączają zatem zawartości aktu planistycznego (część tekstowa i graficzna, inne załączniki), zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej (por. np. Z. Niewiadomski, Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, Warszawa 2016, 9 wyd., teza 4 do art. 28). Po drugie, w art. 28 u.p.z.p. przewidziano przesłankę formalnoprawną, a mianowicie zachowanie procedury sporządzenia planu i właściwości organu. Jeżeli chodzi o tryb sporządzania planu, to pojęcie to odnosi się do sekwencji czynności jakie podejmuje organ w celu doprowadzenia do uchwalenia studium, czy też planu miejscowego poczynwszy od uchwały o przystąpieniu do sporządzania studium lub planu, a skończywszy na uchwaleniu studium lub planu (por. np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 maja 2009 r. II OSK 1778/08). Dla przyjęcia istotności naruszenia procedury planistycznej decydujące znaczenie będzie miał wpływ naruszenia na treść planu.

W orzecznictwie sądowym przyjmuje się, że są to takiego rodzaju naruszenia prawa jak: podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy, brak podstawy do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, naruszenie procedury podjęcia uchwały (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 lutego 1998 r., II SA/Wr 1459/97, OwSS 1998/3/79), przy czym za „istotne” naruszenie prawa należy uznać uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym, zaś 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.

W ocenie Sądu rozpoznającego sprawę - w zakresie zaskarżonym skargą - takimi wadami kwalifikowanymi przedmiotowa uchwała jest obarczona.

II. W pierwszej kolejności należy powiedzieć, że jedną z podstawowych zasad rządzących procedurą planistyczną jest ta wyrażona w art. 20 ust. 1 u.p.z.p., a mianowicie, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego winien nie naruszać ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Wprowadzona na mocy tego przepisu ustawy zasada, aby plan miejscowy nie naruszał ustaleń studium oznacza, że ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. Przepisy planu miejscowego nie mogą doprowadzić do modyfikacji 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 Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 czerwca 2014 r., sygn. akt II OSK 66/13, CBOSA). Nadto Sąd przyjął również, że stopień związania planów ustaleniami studium zależy w dużym stopniu od brzmienia ustaleń studium. Jednym z założeń polityki przestrzennej gminy jest stopień związania planowania miejscowego przez ustalenia studium, który może być, w zależności od szczegółowości ustaleń studium - silniejszy lub słabszy (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 kwietnia 2014 r., sygn. akt II OSK 2732/12, CBOSA). A zatem, rada gminy uchwalając studium sama decyduje o zakresie i szczegółowości związania o jakim mowa w treści art. 9 ust. 4 ustawy o p.z.p. (jednak nie uchwalając plan). Zakres tego związania jest uzależniony od ustaleń zawartych w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, a dokładniej ujmując od stopnia szczegółowości ustaleń w tekstowych części studium, a także stopnia powiązania części tekstowej i części graficznej. Powyższe oznacza, że określone obszary w planie miejscowym mogą być przeznaczone do realizacji określonej funkcji – jeśli w studium obszar ten przewidziany był również do realizacji tego przeznaczenia. Wynika to z treści art. 9 ust. 4 ustawy o p.z.p.

Oceniając zaskarżoną uchwałę w kontekście przywołanego stanu faktycznego i w świetle obowiązujących przepisów prawa Sąd stwierdził, że wskazane w skardze przepisy zaskarżonej uchwały naruszają przepis art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., gdyż przy ich podjęciu doszło do naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego, co w myśl art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. powoduje nieważność zaskarżonej uchwały w części wskazanej w sentencji wyroku.

Sąd dokonując oceny legalności zaskarżonej uchwały podzielił bowiem poglądy skarżącego Wojewody, że z ustaleń szczegółowych planu miejscowego wynika, iż dla terenów oznaczonych symbolami:

- 1.MN/MW i 2.MN/MW, o których mowa w § 36 pkt 2 lit. b tiret pierwsze uchwały, minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej określono na poziomie 20% powierzchni działki budowlanej, podczas gdy z ustaleń studium wynika, że wynosić on ma co najmniej 40%;
- 1.MWU, o którym mowa w § 39 pkt 3 lit. a uchwały, minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej określono na poziomie 20% powierzchni działki budowlanej, podczas gdy z ustaleń studium wynika, że wynosić on ma co najmniej 40%;
- od 1.U do 4.U, o których mowa w § 40 pkt 3 lit. a uchwały, minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej określono na poziomie 25% powierzchni terenu, podczas gdy z ustaleń studium wynika, że wynosić on ma co najmniej 40%;
- 5.U, o których mowa w § 41 pkt 3 lit. a uchwały, minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej określono na poziomie 20% powierzchni działki budowlanej, podczas gdy z ustaleń studium wynika, że wynosić on ma co najmniej 30% (studium teren AG1);
- 6.U, 9.U, 10.U i 12.U, o których mowa w § 42 pkt 3 lit. a uchwały, minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej określono na poziomie 25% powierzchni działki budowlanej, podczas gdy z ustaleń studium wynika, że wynosić on ma co najmniej 40% (studium teren M1);
- od 1.UMN do 7.UMN, o których mowa w § 43 pkt 3 lit. a uchwały, minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej określono na poziomie 10% powierzchni działki budowlanej, podczas gdy z ustaleń studium wynika, że wynosić on ma co najmniej 40% (studium teren M1).

Powyższe wynika z ustaleń studium zawartych w Rozdziale 4.1, w którym wskazano, iż dla centrum Halinowa (a także Okuniewa) wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej określono na poziomie minimum 20%, przy czym co istotne centra

miejsowości zostały w sposób ścisły określone na rysunku studium (przedstawiającym kierunki rozwoju przestrzennego).

Brak tym samym podstaw prawnych do wprowadzania minimalnego parametru powierzchni biologicznie czynnej, określonego dla centrum Halinowa także na innych obszarach miasta. Słusznie Wojewoda wywodził, że biorąc pod uwagę fakt, iż określenie minimalnego parametru powierzchni biologicznie czynnej stanowi obligatoryjne ustalenie planu miejscowego (art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p.), niezbędnym jest stwierdzenie nieważności całych terenów oznaczonych symbolami: 1.MN/MW, 2.MN/MW, 1.MWU, 1.U, 2.U, 3.U, 4.U, 5.U, 6U, 9.U, 10.U, 12.U, 1.UMN, 2.UMN, 3.UMN, 4.UMN, 5.UMN, 6.UMN i 7.UMN.

Odnosząc się z kolei do argumentacji przedstawionej przez Radę zauważyć należy, że pojęcie centrum miasta w rozumieniu Studium nie może być odmienne interpretowane, niż zostało to przyjęte w Studium. Względy celowościowe, aktualne potrzeby urbanistyczne prowadzące do uznania przez Radę, iż zasadne jest inne oznaczenia tego terenu, niż wynika to ze Studium, stanowić powinny przesłankę do zmiany Studium, a nie wprowadzania przepisów do uchwały, które nie są zgodne ze studium. Z drugiej strony kontrola sądu administracyjnego w przedmiocie skargi na postanowienia planu miejscowego nie może dotyczyć celowości czy słuszności dokonywanych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego rozstrzygnięć, lecz ogranicza się do badania zgodności z prawem podejmowanych uchwał, w tym przestrzegania zasad planowania oraz określonej ustawą procedury planistycznej (tak NSA w wyrokach z dnia: 19 maja 2015 r., sygn. akt II OSK 2527/13 oraz 28 stycznia 2016 r., CBOSA). Sąd administracyjny bada (ocenia) jego legalność w zakresie odnoszącym się do materialnoprawnych podstaw wydania danego rozstrzygnięcia, kontrolując prawidłowość jego wykładni oraz prawidłowość jego zastosowania (por. L. Leszczyński, Orzekanie przez sądy administracyjne a wykładnia prawa, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2010, nr 5-6, s. 267 i in.). W omawianej kwestii Sąd musiał zatem wziąć pod uwagę zapisy Studium, jako wyznacznik prawidłowości zaskarżonej uchwały.

Brak zgodności z ustaleniami studium dotyczy ponadto części terenu oznaczonego symbolem 10.MN, który zgodnie z ustaleniami części graficznej studium stanowi częściowo tereny lasów (LS), w związku z ustaleniami Rozdziału 4.5. z którego wynika obowiązek „zachowania (za wyjątkiem terenów M1L) istniejących terenów lasów bez możliwości zmiany ich przeznaczenia i wprowadzania nowej zabudowy, z

wyłączeniem budynków i budowli związanych z prowadzeniem gospodarki leśnej na gruntach we władaniu Skarbu Państwa". W miejscowym planie dokonano zmiany przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne i tym samym w ramach przedmiotowego planu miejscowego umożliwiono realizację nowej zabudowy na terenach z niej wyłączonych w studium na części terenu oznaczonego symbolem 10.MN, na co słusznie zwrócił uwagę Wojewoda.

Z powodu niezgodności ze studium należało ponadto stwierdzić nieważność studium również część terenów oznaczonych symbolami: 1.ZL, 2.ZL i 3.ZL (wzdłuż obszaru kolejowego), które w studium określone zostały, jako tereny M1L, a więc jako obszary wskazane do zabudowy na terenach leśnych, pod warunkiem uzyskania na etapie opracowania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne.

III. W myśl art. 53 ust. 2 ustawy o transporcie kolejowym z dnia 28 marca 2003 r. (Dz. U. z 2013 r., poz. 1594 z późn. zm.), budowle i budynki mogą być usytuowane w odległości nie mniejszej niż 10 m od granicy obszaru kolejowego, z tym, że odległość ta od osi skrajnego toru nie może być mniejsza niż 20 m, wskazać należy, że konieczność zachowania odległości określonych w tym przepisie zachodzi w sytuacji gdy budowle i budynki sytuowane są poza obszarem kolejowy, a nie na terenie kolejowym. Jest to przepis bezwzględnie obowiązujący, a Gmina powinna wziąć go pod uwagę przy formułowaniu zapisów miejscowego planu.

W stanowieniu aktów prawa miejscowego organy samorządu terytorialnego związane są bowiem ramami stworzonymi przez ustawy. Akty powyższe są aktami o charakterze podustawowym, a zatem są stanowione na podstawie upoważnień ustawowych, nie mogą wykraczać poza jakiegokolwiek unormowania ustawowe, czynić wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań, a także powtarzać kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych. Prawo miejscowe ma charakter wykonawczy w stosunku do ustaw. W doktrynie wskazuje się, że samorząd terytorialny nie posiada pozycji autonomicznej, lecz jest jedynie formą zdecentralizowanej administracji (por. W. Kisiel, *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2003, s. 84, D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2007, s. 259).

Odwołując się do wyroku TK z dnia 7 lutego 2001 r., K 27/00, OTK 2000, nr 2, poz. 29 stwierdzić trzeba, że wszelkie ograniczenia własności, ustanowione w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, muszą być zgodne z normami konstytucyjnymi wyznaczającymi granice ingerencji prawodawczej w prawo

własności. Naruszenie tego wymogu może stanowić podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy przez organy sprawujące nadzór nad samorządem terytorialnym". W przywołanym wyroku TK podkreślił, że swoboda regulacyjna przysługująca gminom w dziedzinie zagospodarowania przestrzennego nie jest absolutna. Po pierwsze, organy gminy muszą kierować się ogólnymi zasadami określonymi przez obecnie obowiązujące ustawy planistyczne. Po drugie, miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego muszą być zgodne z innymi ustawami regulującymi określone sprawy szczegółowe z zakresu gospodarki przestrzennej. Po trzecie, miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego muszą być zgodne z Konstytucją, co oznacza, że gmina dysponując zespołem uprawnień określanym władztwem planistycznym nie może tego władztwa wykonywać dowolnie, a uprawnienia gminy do ustalania przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenu nie mogą być nadużywane.

Skoro zatem w granicach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Halinów część A i część C, zlokalizowany jest obszar kolejowy, działka ewidencyjna o nr 607/22, stanowiący teren zamknięty (zgodnie z Decyzją nr 3 Ministra Infrastruktury z dnia 24 marca 2014 r. w sprawie ustalenia terenów, przez które przebiegają linie kolejowe, jako terenów zamkniętych, Dz. Urz. MliR, z 2014 r., poz. 25, ze zm.), to brak wskazania terenu zamkniętego oraz niewyznaczenie strefy ochronnej od obszaru kolejowego, narusza nie tylko art. 53 ust. 2 ustawy o transporcie kolejowym, w związku z art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., ale także art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p. oraz § 7 pkt 5 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p. Położenie terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami: 1U, 2U, 3U i 4U na obszarze kolejowym, dla których plan ustala co prawda w § 40 pkt 1 uchwały „przeznaczenie podstawowe: tereny zabudowy usługowej (w tym przeznaczonej do prowadzenia ruchu kolejowego i związanej z utrzymaniem linii kolejowej oraz obsługą ruchu pasażerskiego)”, nie wyklucza, a nawet wprost wskazuje na możliwość powstania zabudowy, która nie będzie stanowiła budynków i budowli przeznaczonych do prowadzenia ruchu kolejowego i utrzymania linii kolejowej oraz do obsługi przewozu osób i rzeczy, a także zabudowy o której mowa w § 40 pkt 2 lit. a, b i c uchwały. Taki stan rzeczy postrzegany być musi jako istotne naruszenie, o którym mowa w art. 28 ustawy o p.z.p.

Powyższe uzasadnia również istnienie w przepisach prawa szczególnego trybu na wprowadzenie odstępstwa. Zgodnie bowiem z art. 48 ustawy z 7 lipca 1994 r.

Prawo budowlane (t.j.: Dz.U. z 2016, poz. 290, ze zm.) ustawodawca przewidział w szczególnych przypadkach, procedurę legalizacyjną również w odniesieniu do obszarów kolejowych zamkniętych wskazując w ust. 3 pkt 2 na obowiązek przedłożenie przez inwestora w postępowaniu legalizacyjnym dokumentów, o których mowa w art. 33 ust. 4 Prawa budowlanego tj. postanowienie o uzgodnieniu z organem administracji architektoniczno-budowlanej, o którym mowa w art. 82 ust. 2 Prawa budowlanego projektowanych rozwiązań.

Do takiego uzgodnienia nawiązuje również ustawa o transporcie kolejowym w art. 57 stanowiąc, że w przypadkach szczególnie uzasadnionych dopuszcza się odstępstwo od warunków usytuowania budynków i budowli określonych w art. 53 oraz wykonywania robót ziemnych określonych na podstawie art. 54. Nadmienić należy, że w tych przypadkach szczególnie uzasadnionych, właściwy organ administracji architektoniczno-budowlanej, w rozumieniu przepisów Prawa budowlanego, udziela bądź odmawia zgody na odstępstwo po uzyskaniu opinii właściwego zarządcy obszaru kolejowego.

IV. Brak skonkretyzowania rodzaju przeznaczenia danego terenu zaprzecza ideę uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, którego zapisy mają jasno określać przeznaczenie danego terenu, tak aby nie trzeba było się domyślać jaka może być jego funkcja i jakie obiekty budowlane mogą zostać posadowione na tym terenie. Dla terenów oznaczonych na rysunku symbolami 1.MN/MW i 2.MN/MW (§ 36 ust. 2, ust. 3 i ust. 5 uchwały) ustalono przeznaczenie podstawowe - tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej, przy jednoczesnym ustaleniu odmiennych, alternatywnych, parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy, w tym m.in.:

- wysokość zabudowy: do 14,5 m w przypadku realizacji zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej (vide § 36 pkt 3 lit. b), zaś w przypadku realizacji zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej do 12,5 m (vide § 31 pkt 3 lit. a);
- maksymalny wskaźnik powierzchni zabudowy: 70% w przypadku realizacji zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej (vide § 36 pkt 2 lit. b tiret drugie), zaś w przypadku realizacji zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej 30% (vide § 36 pkt 2 lit. a tiret drugie);
- minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej: 20% w przypadku realizacji zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej (vide § 36 pkt 2 lit. b tiret pierwsze), zaś w

przypadku realizacji zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej 60% (vide § 36 pkt 2 lit. a tiret pierwsze);

- maksymalny wskaźnik intensywności zabudowy: 1,5 w przypadku realizacji zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej (vide § 36 pkt 2 lit. b tiret trzecie), zaś w przypadku realizacji zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej 0,7 (vide § 36 pkt 2 lit. a tiret trzecie).

Takie zapisy są nieczytelne i niejednoznaczne. Skoro ustalone w planie miejscowym, zasady zagospodarowania i parametry zabudowy, tudzież minimalne wielkości działek przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową jednorodziną i wielorodziną, różnią się w sposób zasadniczy, to wprowadzono niespójność do postanowień planu.

Tymczasem organ gminy, uchwalając przepisy prawa miejscowego, powinien przestrzegać regulacji zawartych w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908), stanowiących w myśl art. 87 ust. 1 Konstytucji RP, źródło powszechnie obowiązującego prawa. Zgodnie z § 6 tego aktu przepisy ustawy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Taki nakaz wyprowadzić można również z art. 2 Konstytucji RP, uwzględniając zasadę określoności przepisów prawa. Jak wskazał TK w wyroku z dnia 5 maja 2009 r., sygn. P 64/07, OTK-A 2009/5/64, Zasadę określoności przepisów należy też wiązać z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

O dbałości ustawodawcy o czytelność postanowień planu przesądza art. 15 ustawy o p.z.p., zgodnie z którym odmienne przeznaczenia, a także odmienne sposoby zagospodarowania winny być ujmowane w ramach oddzielnych jednostek terenowych wydzielonych liniami rozgraniczającymi. Zabudowa jednorodzinna jest odmienna w stosunku do wielorodzinnej, zważywszy na przywołane wyżej parametry.

Jak zasadnie stwierdził Wojewoda, sformułowanie w ten sposób ustaleń planu stwarza stan niepewności co do ostatecznego przeznaczenia terenów nie tylko w stosunku do właścicieli nieruchomości objętych tym planem, ale także właścicieli nieruchomości bezpośrednio sąsiadujących z obszarem objętym planem, co jest niezgodne z koniecznością respektowania prawa własności (w granicach władztwa planistycznego gminy).

Z przedstawionych względów (tj. naruszenie prawa i negatywnych skutków dla adresatów planu), których znaczenia nie umniejsza zapewnienie Gminy o zrozumiałości

postanowień planu dla pracowników zajmujących się wydawaniem decyzji o pozwoleniu na budowę, należało uznać, że zachodzi przypadek, o którym mowa w art. 28 ustawy o p.z.p.

V. Zasadnie wywodził Wojewoda, że z § 34 pkt 6 lit. a tiret pierwsze uchwały wynika, iż dla terenów oznaczonych symbolami: 10.MN i 11.MN powierzchnia nowo wydzielanych działek budowlanych (pod zabudowę wolnostojącą) określona została na poziomie 600 m², podczas gdy z ustaleń zawartych w § 35 pkt 6 uchwały wynika, iż można wydzielić nową działkę budowlaną o minimalnej powierzchni 1600 m². Ponadto, w § 34 pkt 6 lit. b tiret pierwsze i lit. c tiret pierwsze uchwały, określono minimalną powierzchnię dla działek pod zabudowę bliźniaczą i dla działek pod zabudowę szeregową, zaś z ustaleń § 35 pkt 1 lit. a wynika, że przeznaczeniem podstawowym terenów oznaczonych symbolami 10.MN i 11.MN są tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej – w formie zabudowy wolnostojącej. Poprzez wprowadzenie kwestionowanych zapisów, plan nie określa, w sposób jednoznaczny, minimalnej powierzchni nowo wydzielanych działek budowlanych (dla terenów oznaczonych symbolami 10.MN i 11.MN), co ze względu na nieczytelność zapisów planu, wypełnia przesłankę do stwierdzenia nieważności, o czym mowa w art. 28 ustawy o p.z.p.

VI. Ten sam zarzut, tj. braku jednoznaczności przepisów trafnie Wojewoda wyprowadził w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 1.UK, o którym mowa w § 45 pkt 4 lit. b uchwały oraz terenu oznaczonego symbolem 1.ZP-U, o którym mowa w § 47 pkt 4 lit. a uchwały, skarżący stwierdził, że określenie wskaźnika, jakim jest maksymalna wysokość zabudowy, jest jednym z zasadniczych instrumentów kształtowania ładu przestrzennego na danym terenie. Niezbędnym jest podanie maksymalnej wysokości zabudowy w wymiarze metrycznym, ewentualnie poprzez odwołanie się do normatywnego pojęcia kondygnacji (a zatem do obiektywnie istniejących, stałych wskaźników). Takiego obiektywnego kryterium do przedmiotowej uchwały nie wprowadzono, odnosząc maksymalną wysokość zabudowy do stanu istniejącego (bez wyraźnego określenia, jaka jest faktyczna wysokość „w stanie istniejącym”), z możliwością jej podwyższenia o 20% w stosunku do niesprecyzowanego „stanu istniejącego”, co nie stoi na przeszkodzie możliwości podwyższania wysokości zabudowy w stosunku do stanu istniejącego. Należy zwrócić uwagę, że przepis art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. stanowi, że w planie miejscowym określa się obowiązkowo wysokość zabudowy. O potrzebie zastosowania systemu metrycznego świadczy – poza przesłanką czytelności przepisów prawa – również

brzmienie innych przepisów. Zgodnie bowiem z § 3 pkt 1 ppkt 26 i § 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (t.j.: Dz. U. Nr 75, poz. 690, z późn. zm) wysokość budynku, służącą do przyporządkowania temu budynkowi odpowiednich wymagań rozporządzenia, mierzy się od poziomu terenu przy najniższym położonym wejściu do budynku lub jego części, znajdującym się na pierwszej kondygnacji nadziemnej budynku, do górnej powierzchni najwyżej położonego stropu, łącznie z grubością izolacji cieplnej i warstwy ją osłaniającej, bez uwzględniania wyniesionych ponad tę płaszczyznę maszynowni dźwigów i innych pomieszczeń technicznych, bądź do najwyżej położonego punktu stropodachu lub konstrukcji przykrycia budynku znajdującego się bezpośrednio nad pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi.

VII. Mając na względzie przedstawione powyżej okoliczności należało stwierdzić nieważność zaskarżonej uchwały w opisanej w wyroku części, na zasadzie art. 147 § 1 P.p.s.a.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Piotr Jędrasik

specjalista