



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 18 października 2023 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim
w składzie następującym:

Przewodniczący

Sędzia WSA Jacek Jaśkiewicz (spr.)

Sędziowie

Sędzia WSA Krzysztof Dziedzic

Sędzia WSA Krzysztof Rogalski

po rozpoznaniu w trybie uproszczonym na posiedzeniu niejawnym
w dniu 18 października 2023 r.

sprawy ze skargi Wojewody Lubuskiego

na uchwałę Rady Gminy Bogdaniec

z dnia 20 marca 2023 r., nr XLV.340.2023

w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego
Parku Kulturowego „Dolina Trzech Młynów” w Bogdańcu

- I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w zakresie: § 3 ust. 1 pkt 17 wraz z załącznikiem graficznym w części dotyczącej tego terenu, § 13 ust. 5 pkt 5 lit. a, § 24, § 27 wraz z załącznikiem graficznym w części dotyczącej tego terenu, § 28 ust. 3 pkt 2, § 28 ust. 3 pkt 5 lit. a, § 28 ust. 4 pkt 5 lit. a i lit. b, § 28 ust. 4 pkt 6 lit. a i lit. b, § 28 ust. 4 pkt 8 lit. a, § 29, § 32 wraz z załącznikiem graficznym w części dotyczącej tego terenu, § 33 wraz z załącznikiem graficznym w części dotyczącej tego terenu oraz § 35 ust. 2 pkt 3 lit. e;
- II. w pozostałym zakresie oddala skargę.



na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

02. 11. 2023

data podpis

Dominiła Skowrońska

Uzasadnienie

1. Dnia 20 marca 2023 r. Rada Gminy Bogdaniec podjęła uchwałę nr XLV.340.2023 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Parku Kulturowego „Dolina Trzech Młynów” w Bogdańcu.

2. Dnia 30 czerwca 2023 r. (data wpływu) Wojewoda Lubuski zaskarżył tę uchwałę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim, zarzucając jej istotne naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu, to jest art. 9 ust. 4 w zw. z art. 20 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 1, pkt 6, pkt 9 i pkt 10 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn. Dz. 2023 poz. 977; dalej jako u.p.z.p.), art. 29 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2023, poz. 645 ze zm.) oraz § 6 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów 2 dnia 20 czerwca 2002r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 283).

2.1. W oparciu o te zarzuty Wojewoda wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały w zakresie:

- § 3 ust. 1 pkt 17 wraz z fragmentem załącznika graficznego przedstawiającym ten teren;
- § 13 ust. 3 pkt 1 lit. d – g;
- § 13 ust. 5 pkt 5 lit. a;
- §24;
- § 27 wraz z fragmentem załącznika graficznego przedstawiającym ten teren;
- § 28 ust. 3 pkt 2, ust. 3 pkt 5 lit. a, ust. 4 pkt 5 lit. a i lit. b, pkt 6 lit. a i lit. b, pkt 8 lit. a;
- §29;
- § 32 wraz z fragmentem załącznika graficznego przedstawiającym ten teren;
- § 33 wraz z fragmentem załącznika graficznego przedstawiającym ten teren;
- § 35 ust.2 pkt 3 lit. e.

2.2. W uzasadnieniu skargi Wojewoda Lubuski podał, że w terminie określonym przez art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.) nie wydał rozstrzygnięcia w przedmiocie niezgodności z prawem uchwały, lecz na podstawie art. 93 ust. 1 tejże ustawy postanowił wnieść skargę do wojewódzkiego sądu administracyjnego.

Dalej wskazał, że jedną z zasad sporządzenia planu, na które wskazuje art. 28 ust. 1 u.p.z.p., jest wynikająca z art. 9 ust. 4 u.p.z.p. reguła związania ustaleniami

studium organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. Reguła ta znajduje również potwierdzenie w art. 14 ust. 5, art. 15 ust. 1 oraz art. 20 ust. 1 u.p.z.p.

2.3. W ocenie Wojewody analiza tekstu planu oraz tekstu studium przyjętego uchwałą Rady Gminy Bogdaniec z dnia 21 września 2020r., nr XVIII.133.2020 prowadzi do wniosku, że ustalenia dotyczące sposobu określenia intensywności zabudowy dla terenu 4U (teren zabudowy usługowej), naruszają ustalenia obowiązującego w tym zakresie studium. Mianowicie dla terenu 4U określono maksymalną intensywność zabudowy jako 1,2. Tymczasem w studium dla terenów położonych przy ulicy Pocztovej (a zatem również dla terenu 4U) maksymalną intensywność zabudowy określono na poziomie: 0,9 - s. 40 części opisowej studium.

Jednocześnie w studium brak jest zapisów o jakimkolwiek odstępstwie o przyjętych parametrów i wskaźników urbanistycznych dla tego terenu. W ocenie Wojewody przyjęte w planie regulacje, dotyczące ustalenia maksymalnej intensywności zabudowy, są niedopuszczalne. Zasadnym jest zatem żądanie stwierdzenia nieważności § 24 uchwały z uwagi na istotne naruszenie postanowień studium.

2.4. Wojewoda zakwestionował zapisy § 3 ust. 1 pkt 17 oraz § 13 ust. 5 pkt 5 lit. a uchwały wskazując, że zgodnie z treścią § 3 ust. 1 pkt 17 obowiązującym ustaleniem planu jest linia elektroenergetyczna 15kV wraz z korytarzem technicznym, w którym obowiązują ograniczenia w użytkowaniu i zagospodarowaniu. Z kolei w myśl § 13 ust. 5 pkt 5 lit. a w zakresie zasilania w energię elektryczną ustala się korytarz techniczny wzdłuż napowietrznej linii elektroenergetycznej średniego napięcia 15 kV o szerokości 14,0 m, po 7,0 m na każdą stronę, w którym występują ograniczenia w użytkowaniu i zagospodarowaniu terenu.

Zdaniem Wojewody, odwołującego się do art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p., w planie miejscowym należy ustalić szczegółowe warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy. Ustalając przebieg korytarza technicznego wzdłuż napowietrznej linii elektroenergetycznej średniego napięcia 15 kV należało również określić ograniczenia w użytkowaniu i zagospodarowaniu tego terenu, tym bardziej, iż przepisy prawa powszechnie obowiązującego nie regulują tej materii. Uchwała nie zawiera jednak żadnych regulacji w powyższym zakresie.

2.5. Odnosząc się do § 28 ust. 3 pkt 2 oraz § 29 ust. 3 pkt 4 lit. a uchwały, dopuszczających na terenach leśnych zabudowę mieszkaniową jednorodzinną wolnostojącą Wojewoda wskazał, że pismem z dnia 17 kwietnia 2023 r. zwrócił się do

Wójta Gminy Bogdaniec z zapytaniem dotyczącym tej kwestii. W odpowiedzi na powyższe zapytanie organ wyjaśnił, że zapis dopuszczenia w planie miejscowym na terenach 4ZL, 5ZL, 6ZL zabudowy mieszkaniowej dotyczył gospodarki leśnej i został wprowadzony na prośbę i w porozumieniu z Nadleśnictwem Bogdaniec.

Jednakże w ocenie Wojewody te zapisy planu miejscowego istotnie naruszają zasady sporządzania miejscowego planu, co przejawia się w dopuszczeniu na terenach leśnych funkcji niezwiązanej z gospodarką leśną, tj. funkcji mieszkaniowej jednorodzinnej wolnostojącej. Skarżący podniósł, że zgodnie z art. 3 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 672 ze zm.), możliwość zabudowy mieszkalnej dotyczy wyłącznie mieszkań funkcyjnych wraz z budynkami gospodarczymi położonych w miejscu wykonywania pracy przez uprawnione osoby zatrudnione w konkretnym nadleśnictwie.

Tymczasem w planie nie określono, że pod pojęciem dopuszczanej na terenach leśnych zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej wolnostojącej należy rozumieć budynki mieszkalne dla osób, których obowiązki wymagają stałej obecności w miejscu wykonywania ich zadań służbowych związanych z gospodarką leśną (tzw. leśnicówki). Mowa jest bowiem ogólnie o zabudowie mieszkaniowej jednorodzinnej wolnostojącej, a zatem funkcji, której nie da się połączyć z funkcją leśną.

Nadto Wojewoda wskazał, że kwestionując zapisy § 28 ust. 3 pkt 2 oraz § 29 ust. 3 pkt 4 lit.a uchwały należałoby również zakwestionować odnoszące się do zabudowy mieszkaniowej wskazane na wstępie odpowiednie zapisy jej § 28 oraz § 29, gdyż funkcji usługowej nie da się pogodzić z funkcją leśną, a przynajmniej nie w sposób wskazany w uchwale. Tymczasem z § 29 ust. 3 pkt 3 lit. a uchwały wynika, że na terenie 6ZL ustala się zabudowę usługową w zakresie rzemiosła i drobnej wytwórczości, działalności gospodarczej, usługowej, usług nieuciążliwych, magazynowej, pomieszczeń administracyjno-biurowych. Powyższy sposób regulacji oraz określone w dalszej części uchwały wskaźniki i parametry dla terenu 6ZL jednoznacznie wskazują, że teren lasu będzie przeznaczony pod zabudowę usługową oraz zabudowę mieszkaniową jednorodziną wolnostojącą wypierając tym samym podstawową funkcję leśną dla tego terenu.

2.6. W ocenie Wojewody niezgodne z prawem są też § 13 ust. 3 pkt 1 lit. d-g uchwały dotyczące ustalenia minimalnej liczby miejsc postojowych, do czego obliguje zapis art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. Skarżący wskazał, że Rada Gminy Bogdaniec postanowiła ustalić minimalną liczbę miejsc postojowych dla:

- d) zabudowy usługowej w zależności od charakteru usług 1-4 miejsca postojowe na 100m² powierzchni użytkowej lub 2-3 miejsca postojowe na 10 stanowisk pracy,
- e) 1 miejsce na 6 miejsc konsumpcyjnych, w przypadku usług gastronomii, kawiarni,
- f) 1 miejsce na 1 miejsce noclegowe w hotelu lub w pensjonacie, budynek rekreacji indywidualnej,
- g) 1 miejsce na 10 osób zatrudnionych w administracji, biurach.

W ocenie Wojewody te regulacje są nieprawidłowe, bowiem wprowadzają różne sposoby wyliczenia (w oparciu o powierzchnię użytkową, stanowiska pracy, zatrudnienie) minimalnej liczby miejsc postojowych dla tej samej funkcji (usług). Takie niejednoznaczne zapisy prowadzić będą do sytuacji, w której nie będzie wiadomo, który sposób ustalenia minimalnej liczby miejsc postojowych należy przyjąć za obowiązujący.

2.7. Kolejny zarzut dotyczył § 27 wraz z przedstawiającym te tereny załącznikiem graficznym. Skarżący wskazał, że z ustaleń ogólnych dla tego terenu (teren lasu) wynika, że jest on położony w:

- a) obszarze Chronionego Krajobrazu „5 Gorzowsko-Krzeszycka Dolina Warty”, w którym obowiązują ustalenia przyjęte w planie ochrony parku kulturowego oraz zasady prowadzenia racjonalnej gospodarki leśnej zgodnie z zapisami planu urządzania lasu,
- b) w obszarze Natura 2000 „Ostoja Witnicko-Dębniańska (PLB320015). Ustala się prowadzenie racjonalnej gospodarki leśnej zgodnie z zapisami planu urządzenia lasu (pkt 2).

Dalsze przepisy wskazują, co dopuszcza się na tym terenie. W ocenie skarżącego powyższe regulacje są niekompletne. Rada Gminy odwołuje się do planu urządzania lasu, czyli do dokumentu, który wcale nie przesądza o kwestiach związanych z zabudową na tych terenach. Tymczasem to w planie miejscowym należałoby unormować wszelkie kwestie dotyczące zabudowy. Zatem w przedmiotowej uchwale, zdaniem Wojewody w § 27, powinien być wprowadzony wyraźny zakaz zabudowy albo powinny zostać określone parametry i wskaźniki planistyczne.

2.8. Niezgodne z prawem w ocenie Wojewody są też § 32 oraz § 33 uchwały dotyczące ustalenia zasad zagospodarowania terenów oznaczonych symbolem: 2WS i 3 WS - tereny wód powierzchniowych śródlądowych. Na obu terenach zakazano lokalizacji budynków i budowli nie związanych z gospodarką wodną (§ 32 ust. 2 pkt 4 oraz § 33 ust. 2 pkt 5 uchwały). Zdaniem skarżącego takie zapisy i dopuszczenie lokalizacji obiektów dydaktycznych, usługowych i edukacyjnych wskazują, że na tych

terenach możliwa będzie realizacja budynków i budowli związanych z gospodarką wodną. Tymczasem w ustaleniach dla tych terenów nie ma wskazanych żadnych parametrów dla możliwych do pobudowania obiektów.

Skarżący wskazał na treść art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p., następnie stwierdził, że plan miejscowy jako akt prawa miejscowego powinien zawierać obowiązujące przepisy w zakresie przeznaczenia terenu, jego zagospodarowania i warunków zabudowy, jak również w zakresie innych ustaleń. Pominięcie obowiązkowych parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu jest istotnym naruszeniem prawa.

2.9. Odnosząc się do § 35 ust. 2 pkt 3 lit. e planu Wojewoda wskazał, że Rada Gminy Bogdaniec dopuściła na terenie drogi zbiorczej - 1KDZ wykonanie zjazdów. Skarżący stwierdził, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego winien ustalić zasady obsługi komunikacyjnej wskazując jedynie, z której drogi ma nastąpić obsługa danego terenu, z jakim układem nadrzędnym będzie on powiązany. W ramach tychże ustaleń nie mogą natomiast się znaleźć regulacje dotyczące lokalizacji zjazdów, w tym dopuszczenia czy też zakazu ich lokalizowania.

W ocenie skarżącego kwestionowane postanowienia planu, odnoszące się do zjazdów, stanowią przekroczenie przez gminę granic władztwa planistycznego poprzez wkroczenie w kompetencje innego organu - zarządcy drogi oraz naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wobec powyższego, zdaniem skarżącego, te przepisy planu istotnie naruszają art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w związku z art. 29 ustawy o drogach publicznych.

3. W odpowiedzi na skargę Rada Gminy Bogdaniec wskazała, że uznaje skargę w części zarzutów dotyczących § 3 ust.1 pkt 17 wraz z fragmentem załącznika graficznego przedstawiającym ten teren; § 13 ust. 5 pkt 5 lit. a; § 24, § 27 wraz z fragmentem załącznika graficznego przedstawiającym ten teren oraz § 35 ust. 2 pkt 3 lit. e uchwały.

Jednocześnie wniosła o oddalenie skargi w części dotyczącej jej § 13 ust. 3 pkt 1 lit. d-g; § 28 ust. 3, pkt 2, ust. 3 pkt 5 lit. a, ust. 4 pkt 5 lit. a, lit. b pkt 6 lit. a i lit. b, pkt 8 lit. a; § 29; § 32 wraz z fragmentem załącznika graficznego przedstawiającym ten teren oraz § 33 wraz z fragmentem załącznika graficznego przedstawiającym ten teren.

3.1. W ocenie organu gminy przepisy § 13 ust. 3 pkt 1 lit. d-g uchwały nie naruszają art. 15 ust. 2 u.p.z.p. Organ wskazał, że wyliczenie ilości miejsc postojowych

podane w lit. d odnosi się do osób zatrudnionych w usługach, natomiast w lit. g do ilości osób zatrudnionych w administracji i biurach. W rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 17 grudnia 2021 r. (Dz.U. poz. 2404) w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w § 4 pkt 7 lit. a jest zapisane „zasady, parametry i wskaźniki, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p., w tym minimalną liczbę miejsc do parkowania w stosunku do liczby lokali mieszkalnych, liczby osób mogących jednocześnie przebywać w budynku, liczby zatrudnionych lub powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych” przyjęte sformułowanie „liczby zatrudnionych” jest bardzo ogólne. Przyjęte uszczegółowienie miejsca zatrudnienia nie jest istotnym naruszeniem zasad sporządzania miejscowego planu.

3.2. Podobnie, zdaniem Rady, § 28 ust. 3 pkt 2, ust. 3 pkt 5 lit. a, ust. 4 pkt 5 lit. a, i lit. b, pkt 6 lit. a i lit. b, pkt 8 lit. a uchwały nie naruszają art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. Organ wskazał, że zgodnie z ustaleniami przyjętymi w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Bogdaniec, tereny wskazane w § 28 uchwały (teren oznaczony symbolem: 4ZL i 5ZL- tereny leśne) i § 29 uchwały (teren oznaczony symbolem 6ZL - teren leśny) przeznaczone są pod zabudowę mieszkaniową, działalność gospodarczą i usługi. Ustawa o lasach w art. 3 pkt 2, wskazuje, że grunt związany z gospodarką leśną może być zajęty dla potrzeb gospodarki leśnej pod budynki i budowle, urządzenia melioracji wodnych linie podziału przestrzennego lasu, drogi leśne, tereny pod liniami energetycznymi, szkółki leśne, miejsca składowania drewna, a także wykorzystywany na parkingi leśne i urządzenia turystyczne. Także art. 40a tej ustawy mówi o nieruchomościach na terenach Lasów Państwowych zabudowanych budynkami mieszkalnymi i samodzielnymi lokalami mieszkalnymi.

Na terenie 4ZL (§ 28 uchwały) istnieją 2 budynki mieszkalne w charakterze zabudowy mieszkalnej jednorodzinnej wolnostojącej z budynkami gospodarczymi przeznaczone dla pracowników związanych z gospodarką leśną. Dla potrzeb pracowników zatrudnionych w gospodarce leśnej przyjęto dla terenów 4ZL i 5 ZL - tereny leśne (§ 28 uchwały) dopuszczenie budowy budynków mieszkalnych i gospodarczych, określono wskaźniki urbanistyczne oraz sposób zagospodarowania terenu. Przyjęto budynki mieszkalne w formie zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, wolnostojącej. Organ zaznaczył, że zgodnie z prawem budowlanym w budynkach jednorodzinnych dopuszcza się wydzielenie nie więcej, niż dwóch lokali

mieszkalnych albo jednego lokalu mieszkalnego i lokalu użytkowego o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej 30% powierzchni całkowitej budynku.

Ponieważ budynki mieszkalne będą usytuowane na terenach leśnych przyjęło oznaczenia dla tych terenów ZL - teren leśny, co jest zgodne z § 4 pkt 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Nadto organ gminy wyjaśnił, że w § 29 uchwały (teren oznaczony symbolem 6ZL- teren leśny) dopuszcza się zabudowę usługową w zakresie rzemiosła i drobnej wytwórczości, działalności gospodarczej, usługowej, usług nieuciążliwych, pomieszczeń administracyjno-biurowych.

Zaznaczył, że w art. 35 ust. 1 ustawy o lasach określono kompetencje Nadleśniczego w następujący sposób: „Nadleśniczy prowadzi samodzielnie gospodarkę leśną w nadleśnictwie na podstawie planu urządzenia lasu oraz odpowiada za stan lasu.

W szczególności nadleśniczy:

- 1) reprezentuje Skarb Państwa w stosunkach cywilnoprawnych, w zakresie swojego działania;
- 2) kieruje nadleśnictwem jako podstawową jednostką organizacyjną Lasów Państwowych,
 - 2a) bezpośrednio zarządza lasami, gruntami i innymi nieruchomościami Skarbu Państwa, pozostającymi w zarządzie Lasów Państwowych;
 - 2c) inicjuje, koordynuje oraz nadzoruje działalność pracowników nadleśnictwa;
- 3) ustala organizację nadleśnictwa, w tym podział na leśnictwa zapewniający leśniczom prawidłowe wykonywanie zadań gospodarczych, oraz zatrudnia i zwalnia pracowników nadleśnictwa;
- 4) organizuje ochronę mienia i zwalczanie szkodnictwa leśnego.

W § 23 Statutu Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe rozwinęto te kompetencje o następujące, istotne z punktu widzenia tego problemu: opracowywanie planów gospodarczo-finansowych i odpowiedzialność za ich właściwą realizację, realizacja sprzedaży drewna oraz innych produktów i usług, decydowanie i odpowiadanie za podejmowanie i prowadzenie innej działalności, poza gospodarką leśną w Nadleśnictwie.

Zdaniem organu gminy Nadleśniczemu przypisano szeroki zakres kompetencji kierowniczych, pozwalających mu przede wszystkim na samodzielne prowadzenie

gospodarki leśnej w Nadleśnictwie, bezpośrednie zarządzanie lasami, gruntami i innymi nieruchomościami Skarbu Państwa, znajdującymi się w obrębie Nadleśnictwa, prowadzenie sprzedaży różnych produktów i usług, a także inicjatywę w zakresie podejmowania działalności odmiennie niż gospodarka leśna. W związku z powyższym istnieje możliwość prowadzenia przez Nadleśnictwo w ramach działalności gospodarczej związanej z gospodarką leśną wynajmu istniejących budynków dla podmiotów nie związanych z gospodarką leśną do prowadzenia działalności o charakterze usługowym, nie związanej z gospodarką leśną, o profilu przedstawionym w uchwale. Organ stwierdził zatem, że dopuszczony katalog usług na terenie 6ZL - teren leśny nie jest sprzeczny z działalnością statutową Nadleśnictwa i nie narusza art.15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p.

3.3. Odnosząc się do zarzutów dotyczących niezgodności z prawem § 32 uchwały wraz z fragmentem załącznika graficznego przedstawiającym ten teren oraz jej § 33 wraz z fragmentem załącznika graficznego przedstawiającym ten teren, które dotyczyły zapisu „zakaz lokalizacji budynków i budowli nie związanych z gospodarką wodną”, organ podniósł, że zgodnie z art. 64 Dział III Obiekty budowlane gospodarki wodnej Rozdział 1 Przepisy ogólne „Obiektami budowlanymi gospodarki wodnej są w rozumieniu niniejszej ustawy obiekty budowlane zaliczone według przepisów prawa budowlanego do budownictwa specjalnego w zakresie gospodarki wodnej oraz inne obiekty inżynierskie, instalacje przemysłowe i urządzenia techniczne, które służą do szczególnego korzystania z wód”.

Zdaniem organu gminy, szczegółowe określenie obiektów budowlanych gospodarki wodnej, które będą zastosowane na tym terenie i objęcie ich wskaźnikami urbanistycznymi jest problematyczne, w związku z tym przyjęto ogólny zapis o zakazie w § 32 uchwały, lokalizacji budynków i budowli nie związanych z gospodarką wodną.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

4. Zgodnie art. 1 § 1 i § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 2492), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości między innymi poprzez kontrolę działalności administracji publicznej, przy czym zasadą jest, że kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje m.in.

orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej (art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 1634 ze zm.) - powoływanej dalej jako „p.p.s.a.”).

5. Uprawnienie Wojewody do wniesienia skargi opiera się na przepisie art. 93 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, gdzie wskazano, że po upływie terminu wskazanego w art. 91 ust. 1 (tj. w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały) organ nadzoru nie może we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy. W tym przypadku organ nadzoru może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego.

Oceny czy zaskarżony plan miejscowy jest obarczony wadą skutkującą stwierdzeniem jego nieważności dokonuje się przez pryzmat przesłanek, o których mowa w art. 28 ust. 1 u.p.z.p. Zgodnie z tym przepisem, w stanie prawnym obowiązującym w dacie uchwalenia zaskarżonego planu, istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części.

W powołanym przepisie ustawa rozróżnia pojęcie „zasad sporządzania aktu planistycznego” oraz „trybu sporządzania aktu planistycznego”. Pojęcie trybu sporządzania aktu planistycznego odnosi się do sekwencji czynności, jakie podejmują organy w celu doprowadzenia do podjęcia uchwały. W orzecznictwie przyjmuje się, że pojęcie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego należy wiązać ze sporządzaniem aktu planistycznego, a więc z jego zawartością (obejmującą część tekstową, graficzną tj. rysunek planu i załączniki), zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej. W obu przypadkach wymaga się, aby naruszenia miały charakter istotny.

6. W niniejszej sprawie Wojewoda zarzucił zaskarżonej uchwale istotne naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu, tj. art. 9 ust. 4 w związku z art. 20 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 1, 6, 9 i 10 u.p.z.p., art. 29 ustawy o drogach publicznych oraz § 6 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów 2 dnia 20 czerwca 2002r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” i na tej podstawie wnosi o stwierdzenie jej nieważności w zakresie wskazanym w punkcie 2.1. niniejszego uzasadnienia.

Rada Gminy Bogdaniec w odpowiedzi na skargę uznała część tych zarzutów, to jest dotyczących § 3 ust. 1 pkt 17 wraz z fragmentem załącznika graficznego przedstawiającym ten teren, § 13 ust. 5 pkt 5 lit. a; § 24, § 27 wraz z fragmentem załącznika graficznego przedstawiającym ten teren oraz § 35 ust. 2 pkt 3 lit. e zaskarżonej uchwały.

Sąd także podziela te zarzuty i podniesioną przez Wojewodę argumentację w tym zakresie, szczegółowo przytoczoną w części wstępnej niniejszego uzasadnienia wskazującą, że są to istotne naruszenia prawa (zasad sporządzenia planu). Z uwagi na brak sporu między stronami postępowania i rozwiniętą argumentację Wojewody (przytoczoną we wstępnej części niniejszego uzasadnienia) nie zachodziła potrzeba jej powielania i powtórnego omawiania zasadności wyeliminowania z obrotu prawnego wskazanych przepisów zaskarżonej uchwały.

7. Odnosząc się do kwestii spornych rozważyć należy zgodność z prawem przepisów § 28 ust. 3 pkt 2, ust. 3 pkt 5 lit. a, ust. 4 pkt 5 lit. a, i lit. b, pkt 6 lit. a i lit. b, pkt 8 lit. a i § 29 zaskarżonej uchwały, w których określono zasady zagospodarowania terenów oznaczonych symbolami 4ZL, 5ZL (w § 28) i 6ZL (w § 29), tj. terenów lasu. W § 28 ust. 3 uchwały dotyczącym ustaleń w zakresie zagospodarowania terenu w pkt 2 wskazano, że dopuszcza się zabudowę mieszkaniową jednorodzinną wolnostojącą, a w pkt 5 lit. a, że dopuszcza się lokalizację budynków gospodarczych, garażowych oraz wiat w formie dobudowanej do budynku mieszkalnego lub w zabudowie wolnostojącej.

W ust. 4 pkt 5 lit. a i b określono maksymalną wysokość zabudowy dla budynków mieszkalnych oraz budynków garażowych i gospodarczych, w pkt 6 lit. a i b określono parametry w zakresie geometrii dachu i pokrycia dachu dla budynków mieszkalnych oraz garażowych i gospodarczych, a w pkt 8 lit. a określono, że dopuszcza się inny kąt pochylenia połaci dachowych dla budynków niż podano w ust. 4 pkt 6, lit. "a-b" dla lukarn, wiatrołapów, zadaszeń nad wejściami do budynków, werand, wykuszy, ogrodów zimowych. Natomiast w § 29 ust. 3 dotyczącym ustaleń w zakresie zagospodarowania terenu w pkt 3 lit. a wskazano, że ustala się zabudowę usługową w zakresie: rzemiosła i drobnej wytwórczości; działalności gospodarczej, usługowej, usług nieuciążliwych; magazynowej; pomieszczeń administracyjno-biurowych, a w pkt 4 lit. a, że dopuszcza się zabudowę mieszkaniową jednorodzinną wolnostojącą.

7.1. Wskazać należy, że zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Obowiązek określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego przeznaczenia terenów oznacza konieczność sprecyzowania sposobu jego przyszłego zagospodarowania i wykorzystania poprzez takie sformułowania, które jednoznacznie wskazują, jaką funkcję ma dany teren pełnić. Nie oznacza to jednak, że ten sam teren nie może mieć w planie różnego przeznaczenia, a tym samym, że niedopuszczalne jest ustalenie dla jednego terenu różnych funkcji. Dla jednego terenu mogą być wprowadzone mieszane oznaczenia przeznaczenia. Przy czym w orzecznictwie wskazuje się, że warunkiem takiego rozwiązania jest ustalenie, iż funkcje te wzajemnie się nie wykluczają i nie są ze sobą sprzeczne (por. wyroki NSA z 23 lutego 2012 r., II OSK 2551/11 oraz 10 maja 2017 r., II OSK 1649/16; te i dalej cytowane orzeczenia dostępne w: CBOSA).

Dlatego łączenie sprzecznych funkcji mogących na siebie niekorzystnie oddziaływać w ramach zagospodarowania jednego terenu należy uznać za niezgodne z zasadą ładu przestrzennego i dobrą praktyką planowania przestrzennego, tworzy bowiem rodzaj chaosu przestrzennego i może prowadzić do konfliktów społecznych (por. wyrok NSA z dnia 29 kwietnia 2020 r., II OSK 2209/19). W orzecznictwie podkreśla się również, że przeznaczenie terenu musi być określone w planie w sposób jednoznaczny. Treść przepisów planu wraz z innymi przepisami determinuje sposób wykonywania prawa własności, zatem dokonany w planie miejscowym wybór przeznaczenia terenu nie może mieć charakteru dowolnego (arbitralnego) i nie może nasuwać żadnych wątpliwości co do funkcji danego terenu (por. wyrok NSA z dnia 3 grudnia 2019 r., II OSK 2648/19).

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, będąc przepisem gminnym, winien być sformułowany w sposób jednoznaczny i zrozumiały i nie może wywoływać wątpliwości interpretacyjnych. Każdy inwestor, jak i inne podmioty, winien mieć możliwość odczytania planu miejscowego bez konieczności sięgania do innych przepisów, w tym przepisów ustaw (por. wyrok NSA z dnia 21 czerwca 2017 r., II OSK 704/17).

7.2. Mając to na uwadze Sąd zgadza się ze skarżącym, że zakwestionowane przepisy istotnie naruszają zasady sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego tj. art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p., dopuszczają bowiem

na terenach leśnych funkcje niezwiązane z gospodarką leśną, tj. funkcję mieszkaniową jednorodzinną wolnostojącą oraz funkcję usługową, a tym samym należy je wyeliminować z obrotu prawnego poprzez stwierdzenie ich nieważności.

Sąd nie podziela argumentacji organu gminy, że o prawidłowości zapisów uchwały świadczyć ma fakt, że zgodnie z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Bogdaniec tereny wskazane w § 28 i § 29 zaskarżonej uchwały przeznaczone są pod zabudowę mieszkaniową, działalność gospodarczą i usługi oraz, że zgodnie z art. 3 pkt 2 ustawy o lasach grunt związany z gospodarką leśną może być zajęty dla potrzeb gospodarki leśnej pod: budynki i budowle, urządzenia melioracji wodnych, linie podziału przestrzennego lasu, drogi leśne, tereny pod liniami energetycznymi, szkółki leśne, miejsca składowania drewna, a także wykorzystywany na parkingi leśne i urządzenia turystyczne, a art. 40a mówi o nieruchomościach na terenach Lasów Państwowych zabudowanych budynkami mieszkalnymi i samodzielными lokalami mieszkalnymi.

Jak bowiem słusznie twierdzi Wojewoda, w żadnym z kwestionowanych przepisów uchwały nie określono, że dopuszczalna zabudowa mieszkaniowa jednorodzinną wolnostojąca, czy też zabudowa usługowa musi być związana wyłącznie z prowadzeniem gospodarki leśnej. Natomiast brak takiego zapisu powoduje istotne wątpliwości interpretacyjne wskazanych przepisów uchwały. Z językowej wykładni planu wynika bowiem, że na tym terenie nie musi być realizowana funkcja powiązana z gospodarką leśną, tylko wznoszone budynki na zasadach przewidywanych dla terenów zabudowy mieszkaniowej (wolnostojącej jednorodzinnej).

7.3. Bez wpływu na powyższą ocenę pozostają przedstawione w piśmie z dnia 21 kwietnia 2023 r. wyjaśnienia organu, że zapis dopuszczenia w planie miejscowym na terenach 4ZL, 5ZL, 6 ZL zabudowy mieszkaniowej dla potrzeb gospodarki leśnej był wprowadzony na prośbę i w porozumieniu z Nadleśnictwem Bogdaniec, a także załączone do tych wyjaśnień pismo tego Nadleśnictwa, w którym wskazano, że na ww. terenach dopuszcza się zabudowę mieszkaniową jednorodzinną związaną wyłącznie z prowadzeniem gospodarki leśnej. Nie mają bowiem one mocy prawnej i nie sanują naruszeń, gdyż wskazane w nich dookreślenia i funkcje powinny znaleźć się w planie – jako akcie prawa miejscowego o skutkach *erga omnes*. Sąd podziela przy tym stanowisko Wojewody, że z uwagi na ilość odesłań do zabudowy usługowej i mieszkaniowej w obrębie § 29 zasadnym jest stwierdzenie jego nieważności w całości.

8. Sąd podziela też stanowisko skarżącego wskazujące na istotne wady § 32 zaskarżonej uchwały wraz z fragmentem załącznika graficznego przedstawiającego ten teren oraz jej § 33 wraz z fragmentem załącznika graficznego przedstawiającego ten teren. Przepisy te dotyczą zagospodarowania terenów wód powierzchniowych śródlądowych oznaczonych symbolami 2WS (§ 32 uchwały) i 3WS (§ 33 uchwały). Na tych terenach zakazano lokalizacji budynków i budowli nie związanych z gospodarką wodną (§ 32 ust. 2 pkt 4 oraz § 33 ust. 2 pkt 5 uchwały). Z przepisów tych wynika, że na tych terenach możliwa będzie realizacja budynków i budowli związanych z gospodarką wodną. W § 32 ust. 2 pkt 3 lit. a zaskarżonej uchwały wskazano, że dopuszcza się zagospodarowanie terenu w obiekty dydaktyczne, usługowe i edukacyjne. Jeśli nawet uznać te obiekty za związane z gospodarką wodną, to w ustaleniach dla tych terenów nie ma wskazanych żadnych ich parametrów, na co nie pozwala ustawa.

Zgodnie bowiem z art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania, w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów.

Powyższy przepis obliuguje zatem organ planistyczny do określenia parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, jeżeli w planie przewiduje się teren przeznaczony do zabudowy. W takiej sytuacji pominięcie obowiązkowych parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu jest istotnym naruszeniem prawa.

9. Sąd nie podziela natomiast zarzutów Wojewody dotyczących niezgodności z prawem przepisów § 13 ust. 3 pkt 1 lit. d-g zaskarżonej uchwały. W ocenie Sądu te przepisy nie są, po pierwsze, niezgodne z prawem i mieszczą się w zakresie władztwa planistycznego. Nie rodzą też istotnych wątpliwości interpretacyjnych. Mianowicie pod lit. d omawianego przepisu uchwały określono, że dla zabudowy usługowej – w zależności od charakteru usług minimalna liczba miejsc postojowych, to od 1 do 4 miejsc postojowych na 100,0 m² powierzchni użytkowej lub 2-3 miejsca postojowe na 10 stanowisk pracy. Natomiast pod lit. e minimalną liczbę miejsc postojowych

określono jako 1 miejsce na 6 miejsc konsumpcyjnych, w przypadku usług gastronomii, kawiarni, pod lit. f 1 miejsce na 1 miejsce noclegowe w hotelu lub w pensjonacie, budynek rekreacji indywidualnej; a pod lit. g 1 miejsce na 10 osób zatrudnionych w administracji, biurach.

Zdaniem Sądu, określony pod lit. d rozważanego przepisu sposób wyliczenia ilości miejsc parkingowych stanowi przepis ogólny odnoszący się do takich usług, które nie zostały szczegółowo (jako wyjątki) określone w lit. e-g tego przepisu. Tym samym, wbrew ocenie skarżącego, powyższe zapisy nie będą prowadzić do sytuacji, w której nie będzie wiadomo, który sposób ustalenia minimalnej liczby miejsc postojowych należy przyjąć za obowiązujący.

Przyjęte przez organ sposoby wyliczenia ilości miejsc parkingowych nie naruszają art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. Zresztą sam skarżący wskazuje, że nie kwestionuje zastosowanych sposobów wyliczenia miejsc postojowych, a jedynie fakt, że w odmienny sposób ustalają one minimalną liczbę tych miejsc dla tej samej funkcji. Niemniej jednak taka sytuacja w przypadku omawianego przepisu – co już wyżej wyjaśniono – nie zachodzi, a określenie przez organ planistyczny ilości miejsc parkingowych poprzez szczegółowe regulacje dotyczące miejsc zatrudnienia nie jest istotnym naruszeniem zasad sporządzania miejscowego planu. Tym bardziej nie można mówić tu o istotnym naruszeniu prawa (zasad sporządzenia planu), a tylko takie stanowi podstawę stwierdzenia nieważności.

10. Mając na uwadze powyższe argumenty okoliczności Sąd, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w zakresie wskazanym w pkt. I wyroku. Natomiast w pozostałym zakresie, na podstawie art. 151 p.p.s.a., skargę oddalił (pkt II wyroku).



na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

02. 11. 2023

data podpis

Stary Sędzią Sąd
Danuta Chorabik