

**II SA/Wr 506/19, Znaczenie zgodności ustaleń miejscowego planu ze studium dla sądownoadministracyjnej kontroli postanowień planu. - Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu**

LEX nr 2739321

**Wyrok**

**Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu**

**z dnia 15 października 2019 r.**

**II SA/Wr 506/19**

**Znaczenie zgodności ustaleń miejscowego planu ze studium dla sądownoadministracyjnej kontroli postanowień planu.**

**TEZA aktualna**

Niezgodność ogólnych postanowień studium z przepisami szczególnymi planów stanowi o naruszeniu istotnym zasad sporządzenia planu miejscowego.

**UZASADNIENIE**

**Skład orzekający**

Przewodniczący: Sędzia WSA Władysław Kulon.

Sędziowie Asesor, WSA: Wojciech Śnieżyński (spr.), Gabriel Węgrzyn.

**Sentencja**

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 15 października 2019 r. sprawy ze skargi Wojewody (...) na uchwałę Rady Gminy (...) z dnia (...) marca 2019 r. nr (...) w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na obszarze Gminy (...), w obrębie (...), w granicach działki o numerze ewidencyjnym (...)

I. stwierdza nieważność § 7 ust. 2 pkt 2 lit. a, § 7 ust. 8 pkt 1 lit. b, § 8 zaskarżonej uchwały oraz załącznika graficznego w zakresie terenu oznaczonego symbolem "U";

II. zasądza od Gminy (...) na rzecz strony skarżącej kwotę 480 (słownie: czterysta osiemdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

**Uzasadnienie faktyczne**

Wojewoda (...) (dalej również jako: organ nadzoru), działając na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994), złożył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu skargę na uchwałę nr (...) Rady Gminy (...) z (...)03.2019 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na obszarze Gminy (...), w obrębie (...), w granicach działki o numerze ewidencyjnym (...), wnosząc o stwierdzenie nieważności § 7 ust. 1 pkt 2 lit. a i § 7 ust. 8 pkt 1 lit. b, § 8 oraz załącznika nr 1 do uchwały w zakresie terenu oznaczonego symbolem U. Kwestionowanej uchwały organ nadzoru zarzucił, że § 7 ust. 8 pkt 1 lit. b oraz § 8 ust. 5 pkt 1 lit. a uchwały podjęte zostały z istotnym naruszeniem art. 9 ust. 4 i art. 20 ust. 1 u.p.z.p., polegającym na naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego, poprzez ustalenie dla

terenów oznaczonych symbolem MN1, MN2, MN3, MN4 i U wskaźnika minimalnej liczby miejsc do parkowania dla dopuszczanej w planie miejscowym funkcji usługowej z naruszeniem postanowień studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy (...).

Rozwijając w uzasadnieniu zarzuty skargi Wojewoda podniósł, że w § 7 uchwały Rada przyjęła ustalenia dla terenów oznaczonych symbolami MN1, MN2, MN3 i MN4. Tereny te, w zakresie przeznaczenia podstawowego, przewidują zabudowę mieszkaniową jednorodziną, natomiast jako przeznaczenie dopuszczalne ustalono, m.in. usługi podstawowe wbudowane w budynkach mieszkalnych, o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej 30% powierzchni całkowitej budynku. W ust. 8 pkt 1 wskazanej regulacji, w zakresie zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji przyjęto: "należy zapewnić następującą minimalną liczbę miejsc do parkowania w granicach działki budowlanej (wliczając miejsca do parkowania w garażach):

- a) 2 miejsca na 1 mieszkanie;
- b) 1 miejsce na każde rozpoczęte 25 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej usług, lecz nie mniej niż 2 miejsca".

Analogiczne ustalenia przyjęte zostały w § 8 ust. 5 pkt 1 lit. a i c dla terenu oznaczonego symbolem U. Przeznaczenie podstawowe wskazanego terenu to usługi podstawowe.

W ocenie organu nadzoru przyjęte w tekście planu miejscowego rozwiązania naruszają art. 9 ust. 4 oraz art. 20 ust. 1 u.p.z.p. Ze wskazanej powyżej regulacji wynika, że ustalenia planu miejscowego muszą być zgodne z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Organ nadzoru wskazał, że tereny oznaczone w planie miejscowym symbolem MN1, MN2, MN3 i MN4 przeznaczone zostały m.in. pod zabudowę usługową, natomiast dla terenu oznaczonego symbolem U usługi stanowią przeznaczenie podstawowe. Z kolei ustalenia studium (rozdz. 15 ust. 4 pkt 2, str. 35), dla funkcji usługowej, w tym realizowanej na terenach zabudowy mieszkaniowej, przewidują: "a) 2 miejsca postojowe dla usług prowadzonych na pow. od 6 m<sup>2</sup> do 20 m<sup>2</sup>, b) 3 miejsca postojowe dla usług prowadzonych na pow. od 21 m<sup>2</sup> do 50 m<sup>2</sup>, c) 1 miejsca postojowe na każde rozpoczęte 50 m<sup>2</sup> powierzchni usług + 3 miejsca postojowe".

Z powyższego wynika, że ustalone w planie miejscowym 1 miejsce na każde rozpoczęte 25 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej usług, lecz nie mniej niż 2 miejsca nie pokrywa się z ustaleniami studium, które wymaga m.in. ustalenia minimum 3 miejsc postojowych dla usług prowadzonych na pow. od 21 m<sup>2</sup> do 50 m<sup>2</sup>. W przypadku większej powierzchni usług wartości te odpowiednio rosną.

Organ nadzoru nie podzielił wyjaśnień Wójta Gminy (...) zawartych w piśmie z (...).05.2019 r. Wskazał, że powołany w tym piśmie argument dotyczący bardziej przejrzystego sposobu określenia wymaganej ilości miejsc parkingowych w planie miejscowym, nie może uzasadniać ustalenia tych wartości w sposób sprzeczny z wartościami wskaźników ustalonymi w studium. Jeśli zatem w planie miejscowym przewidziano lokalizację funkcji usługowej na danym terenie to parametry dla tej funkcji muszą odpowiadać parametrom przyjętym dla tej funkcji w studium bez względu na to, czy funkcja ta ustalona została jako przeznaczenie podstawowe, czy jedynie dopuszczalne. Jednocześnie autor skargi wskazał, że generalnie ilość miejsc postojowych określona w planie miejscowym dla funkcji usługowej

nie jest zbieżna z ilością miejsc określoną w studium. Wartości te będą ze sobą zgodne wyłącznie w niektórych ściśle określonych przypadkach, m.in. w przypadku lokalizacji usług prowadzonych na powierzchni do 20 m<sup>2</sup>, bowiem zarówno plan miejscowy, jak i studium przewidują w tym zakresie 2 miejsca postojowe. Z uwagi jednak na fakt, że studium nakazuje lokalizację 3 miejsc postojowych dla usług prowadzonych na powierzchni powyżej 21 m<sup>2</sup> do 50 m<sup>2</sup> oraz 1 miejsce postojowe na każde rozpoczęte 50 m<sup>2</sup> + 3 miejsca postojowe, w przypadku lokalizacji usług na powierzchni np. 60 m<sup>2</sup> wartości te będą się od siebie różnić. W takiej sytuacji, zgodnie ze studium, powinno zostać wyznaczonych 5 miejsc postojowych, natomiast zgodnie z planem miejscowym - 3. Przy ogólnym porównaniu ilość miejsc przedstawia się następująco: 1. usługi do 25 m<sup>2</sup> - zgodnie z planem 2 miejsca (zgodnie ze studium 2 lub 3 miejsca w przypadku usług pow. 21 m<sup>2</sup>); 2. usługi do 50 m<sup>2</sup> - zgodnie z planem 2 miejsca (zgodnie ze studium 3 miejsca); 3. usługi do 75 m<sup>2</sup> - zgodnie z planem 3 miejsca (zgodnie ze studium 5 miejsc); 4. usługi do 100 m<sup>2</sup> - zgodnie z planem 4 miejsca (zgodnie ze studium 5 miejsc); 5. usługi do 125 m<sup>2</sup> - zgodnie z planem 5 miejsc (zgodnie ze studium 6 miejsc); 6. usługi do 150 m<sup>2</sup> - zgodnie z planem 6 miejsc (zgodnie ze studium 6 miejsc), itd.

Mając na uwadze powyższe organ nadzoru stwierdził, że nieprawidłowe uregulowanie wskaźnika odnoszącego się do ilości miejsc parkingowych stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, a w konsekwencji skutkować będzie wyeliminowaniem jednego z obligatoryjnych elementów planu miejscowego względem dopuszczalnego przeznaczenia terenów oznaczonych symbolem MN1, MN2, MN3 i MN4. Powyższe uzasadnia wniosek o stwierdzenie nieważności wszystkich ustaleń przyjętych dla tych terenów, odnoszących się do dopuszczonych na wskazanych terenach usług podstawowych wbudowanych w budynkach mieszkalnych, tj. § 7 ust. 1 pkt 2 lit. a odnoszącego się do przeznaczenia wskazanych terenów, jak również § 7 ust. 8 pkt 1 lit. b. Ponadto, organ nadzoru zwrócił uwagę, że względem terenu oznaczonego symbolem U, dla którego usługi stanowią przeznaczenie podstawowe, wyeliminowanie jednego z obligatoryjnych elementów planu miejscowego uzasadnia wniosek o stwierdzenie nieważności wszystkich ustaleń przyjętych dla tego terenu, tj. w całości § 8 uchwały oraz załącznika nr 1 do uchwały w zakresie terenu oznaczonego symbolem U.

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy (...) wniosła o jej oddalenie. Wyjaśniła, że celem opracowania planu była zmiana przeznaczenia funkcji przemysłowej na mieszkaniową, na terenie dawnej cegielni w (...) wraz z rozszerzeniem funkcji mieszkaniowej w południowo-wschodniej części działki. Zdaniem autora odpowiedzi na skargę, uchwalony w tym celu plan miejscowy jest spójny z ustaleniami i rozwiązaniami przestrzennymi studium. Na rysunku studium obszar objęty planem określono jako tereny: P - obszar obiektów produkcyjnych, składów i magazynów, U - obszar usług i R - obszar rolniczy. Zgodnie ze studium (rozdział 15 "Kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania terenów", tabela nr 23 oraz ust. 2 pkt 2), na obszarach oznaczonych symbolem P i U dopuszcza się w uzasadnionych przypadkach ustalenie w planie miejscowym, jako alternatywnej funkcji zabudowy mieszkaniowej MN i usług U. Taka sytuacja występuje w omawianym przypadku. Wskazano, że wyznaczona w obowiązującym planie miejscowym funkcja przemysłowa nie znalazła zainteresowania wśród potencjalnych inwestorów, natomiast w sąsiedztwie działki nr ewid. (...) występuje zabudowa

mieszkaniowa jednorodzinna (tożsama z funkcją planowaną) i zagrodowa. Powołują się na treść § 7 ust. 8 pkt 1 oraz § 8 ust. 5 pkt 1 uchwały, zdaniem skarżonego organu, ilość wymaganych miejsc do parkowania dla funkcji mieszkaniowej jest identyczna jak określona w studium. Natomiast dla funkcji usługowej, która w przypadku terenów zabudowy jednorodzinnej jedynie uzupełnia funkcję mieszkaniową, sposób naliczania wymaganej ilości miejsc do parkowania jest bardziej przejrzysty i logiczny od sposobu określonego w studium. Faktycznie, w niektórych przedziałach powierzchni usługowej mogą wystąpić niewielkie różnice, jednak generalnie ilość miejsc postojowych określona w planie miejscowym jest zbieżna z ilością określoną w studium.

### **Uzasadnienie prawne**

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Sąd uznał, że skarga Wojewody (...) jest zasadna i podzielił w pełni zawartą w niej argumentację.

Organ wyznaczając dla terenów oznaczonych symbolem MN1, MN2, MN3, MN4 i U wskaźnik minimalnej liczby miejsc do parkowania dla dopuszczonej w planie miejscowym funkcji usługowej ustalił go z naruszeniem postanowień studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy (...).

Zgodnie z § 7 ust. 8 pkt 1 uchwały dla terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej minimalną liczbę miejsc do parkowania ustalono w ilości:

- a) 2 miejsca na jedno mieszkanie,
- b) 1 miejsce na każde rozpoczęte 25 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej usług, lecz nie mniej niż 2. Z kolei w § 8 ust. 5 pkt 1 dla terenu zabudowy usługowej minimalną liczbę miejsc do parkowania ustalono w ilości: a) 1 miejsce na każde rozpoczęte 25 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej obiektów usługowych lub usług, b) 1 miejsce na 4 miejsca noclegowe,
- c) 2 miejsca na jedno mieszkanie.

Zgodnie ze studium (rozdz. 15 ust. 4 pkt 2, str. 35), dla funkcji usługowej, w tym realizowanej na terenach zabudowy mieszkaniowej, przewiduje się:

- a) 2 miejsca postojowe dla usług prowadzonych na pow. od 6 m<sup>2</sup> do 20 m<sup>2</sup>,
- b) 3 miejsca postojowe dla usług prowadzonych na pow. od 21 m<sup>2</sup> do 50 m<sup>2</sup>,
- c) 1 miejsca postojowe na każde rozpoczęte 50 m<sup>2</sup> powierzchni usług + 3 miejsca postojowe.

Studium nie ma, co prawda, mocy aktu powszechnie obowiązującego (nie jest aktem prawa miejscowego), lecz jako akt planistyczny określa politykę przestrzenną gminy i wiąże organy gminy przy sporządzeniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (art. 9 ust. 4 i art. 20 ust. 1 u.p.z.p.). Niezgodność ogólnych postanowień studium z przepisami szczególnymi planów stanowi o naruszeniu istotnym zasad sporządzenia planu miejscowego.

W niniejszej sprawie stopień uszczegółowienia ustaleń zawartych w studium przesądza o bezwzględny obowiązek uwzględnienia jego postanowień przez prawodawcę lokalnego, gdyż wskazuje na konkretne liczby miejsc parkingowych dla funkcji usługowej, w tym realizowanej na terenach zabudowy mieszkaniowej.

Słusznie zatem organ nadzoru stwierdził, że ilość miejsc do parkowania określona w planie miejscowym i w studium, będzie ze sobą zbieżna wyłącznie w niektórych ściśle określonych przypadkach, m.in. w przypadku lokalizacji usług prowadzonych na powierzchni do 20 m<sup>2</sup>,

ponieważ zarówno plan miejscowy, jak i studium przewidują w tym zakresie 2 miejsca postojowe. Zasadnie jednak organ nadzoru wykazał, że studium nakazuje lokalizację 3 miejsc postojowych dla usług prowadzonych na powierzchni powyżej 21 m<sup>2</sup> do 50 m<sup>2</sup> oraz 1 miejsce postojowe na każde rozpoczęte 50 m<sup>2</sup> + 3 miejsca postojowe, w przypadku lokalizacji usług na powierzchni np. 60 m<sup>2</sup> wartości te będą się od siebie różnić. W takiej sytuacji, zgodnie ze studium, powinno zostać wyznaczonych 5 miejsc postojowych, natomiast zgodnie z planem miejscowym - 3. Powyższe rozbieżności potwierdza przedstawione w skardze zestawienie ilości miejsc przewidzianych w planie miejscowym i studium we wskazanych przedziałach powierzchni usługowej. Niezgodność treści studium z zaskarżonymi przez organ nadzoru przepisami planu jest oczywista. Nie można jej rozpatrywać, jak oczekuje tego organ, w kategoriach "niewielkich różnic", czy też bardziej przejrzystego i logicznego od sposobu naliczenia ilości miejsc parkingowych od tego określonego w studium.

Tym samym zasadna była skarga odnośnie stwierdzenia nieważności wszystkich ustaleń przyjętych dla terenów oznaczonych symbolem MN1, MN2, MN3 i MN4, odnoszących się do dopuszczonych na wskazanych terenach usług podstawowych wbudowanych w budynkach mieszkalnych, tj. § 7 ust. 1 pkt 2 lit. a (odnoszącego się do przeznaczenia wskazanych terenów), jak również § 7 ust. 8 pkt 1 lit. b (określenie minimalnej liczby miejsc do parkowania dla tego przeznaczenia). Wykazane w skardze nieprawidłowe uregulowanie obligatoryjnego wskaźnika odnoszącego się do ilości miejsc parkingowych (art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p.), należy zakwalifikować jako istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, które prowadzi do wyeliminowaniem jednego z obligatoryjnych elementów planu miejscowego względem dopuszczalnego przeznaczenia terenów oznaczonych symbolem MN1, MN2, MN3 i MN4.

Sąd podzielił również stanowisko organu nadzoru w kwestii konieczności stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały w zakresie terenu oznaczonego symbolem U, dla którego usługi stanowią przeznaczenie podstawowe. W takim przypadku wyeliminowanie obligatoryjnego elementu planu miejscowego, jakim jest określenie minimalnej liczby miejsc do parkowania uzasadnia wnioski o stwierdzenie nieważności wszystkich ustaleń przyjętych dla tego terenu, tj. w całości § 8 uchwały oraz załącznika nr 1 do uchwały w zakresie terenu oznaczonego symbolem U.

Z tych względów oraz zgodnie z art. 147 § 1, art. 200 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: z 2018 r. Dz. U. poz. 1302 z późn. zm.), orzeczono jak w sentencji.