



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 23 lutego 2023 r.

Poz. 1372

WYROK NR II SA/WR 27/22 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 12 maja 2022 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący

Sędziowie

Sędzia WSA Wojciech Śnieżyński
(spr.)

Sędzia NSA Halina Filipowicz-Kremis
Sędzia WSA Adam Habuda

po rozpoznaniu w Wydziale II w trybie uproszczonym
na posiedzeniu niejawnym w dniu 12 maja 2022 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Miejskiej w Prusicach
z dnia 17 września 2021 r. nr XLIII/239/21
w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego
dla działki nr 204/3 obręb Pietrowice Małe

I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały;

II. zasądza od Gminy Prusice na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 480 zł (słownie: czterysta osiemdziesiąt złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski (dalej: skarżący, organ nadzoru), działając na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z 08.03.1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 559 wraz z późn. zm.) – dalej: u.s.g., złożył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu skargę na uchwałę nr XLIII/239/21 Rady Miejskiej w Prusicach z 17.09.2021 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla działki nr 204/3 obręb Pietrowice Małe, wnosząc o stwierdzenie nieważności uchwały.

Kwestionowanej uchwale organ nadzoru zarzucił:

- podjęcie § 12 pkt 5 uchwały z istotnym naruszeniem art. 9 ust. 4 oraz art. 20 ust. 1 w zw. z art. 28 ustawy z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 503) – dalej: u.p.z.p., polegającym na naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego, poprzez ustalenie dla terenu oznaczonego symbolem 1MN/U wartości wskaźnika minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej z naruszeniem postanowień studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Prusice oraz

- podjęcie § 8 pkt 1 uchwały z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 3 w zw. z art. 28 u.p.z.p. polegającym na wprowadzeniu w planie miejscowym postanowień niezgodnych ze stanem faktycznym w zakresie położenia obszaru objętego planem miejscowym w zasięgu czwartorzędowego Głównego Zbiornika Wód Podziemnych (GZWP 303) – Pradolina Barycz – Głogów (E).

W odniesieniu do pierwszego z zarzutów, w uzasadnieniu skargi Wojewoda podniósł, że w § 12 uchwały Rada Miejska ustaliła zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu (działki) oznaczonego symbolem 1MN/U. Dla tego obszaru ustalono zabudowę mieszkaniową jednorodzinną oraz zabudowę usługową jako przeznaczenie podstawowe. W pkt 5 przyjęto minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej na poziomie 0.30.

W ocenie organu nadzoru przyjęte w tekście planu miejscowego rozwiązania naruszają: art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 2 pkt 6 oraz art. 20 ust. 1 u.p.z.p. Z ostatniego z przywołanych przepisów wynika natomiast fundamentalna zasada, że ustalenia planu miejscowego muszą być zgodne z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Druga z powołanych regulacji stanowi, że w planie miejscowym określa się obowiązkowo m.in. minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej. Organ nadzoru wskazał, że teren oznaczony w planie miejscowym symbolem literowym i numerem 1 MN/U, w studium Gminy Prusice przyjętym uchwałą Rady Gminy Prusice nr XIV/146/99 z 17.12.1999 r. zlokalizowany jest na terenie jednostek oznaczonych symbolem MU – strefa uzupełniania i kontynuacji zabudowy. Dla tej strefy ustalono także podstawowe wielkości dotyczące zabudowy i zagospodarowania terenu, w tym minimalny wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej wynoszący 40% oraz dla zabudowy usługowej na poziomie 25%. Tym samym z powyższego wynika, że wskaźnik powierzchni czynnej biologicznie, ustalony w planie miejscowym w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej (plan został uchwalony tylko dla działki nr 204/3 obręb Pietrowice Małe oznaczonej w przeważającej większości symbolem 1MN/U) na poziomie 30% jest niezgodny z minimalną dopuszczalną przez studium wartością określoną na poziomie 40% (poziom ustanowiony dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej).

Organ nadzoru nie podzielił wyjaśnień Burmistrza Gminy Prusice zawartych w piśmie z 13.12.2021 r. Wojewoda wskazał, że powołany w tym piśmie argument dotyczący chęci utrzymania (ujednoczenia) dotychczasowych ustaleń, przyjętych w poprzednio uchwalonych planach miejscowych, nie może stanowić usprawiedliwienia dla przyjęcia regulacji będących sprzecznymi z postanowieniami studium. Zdaniem organu nadzoru po pierwsze, poprzednio uchwalony plan miejscowy przyjmowany był w innym stanie prawnym i faktycznym oraz w oparciu o obowiązujące wówczas (grudzień 1999 r.) studium. Po drugie, jeśli obecnie intencją Gminy jest utrzymanie jednolitych ustaleń dla całego obszaru wsi Pietrowice Małe to właśnie studium powinno być punktem wyjścia dla ustalenia jednolitych zasad kształtowania zabudowy na tym obszarze. Studium obejmuje swoim zasięgiem teren całej gminy, dzięki czemu w tym akcie kierownictwa wewnętrznego można planować politykę przestrzenną z szerszej perspektywy. Wobec tego, jeśli Gmina chce zachować

jednolitość w zakresie wskaźnika (poziomu) powierzchni biologicznie czynnej na obszarze całej wsi, to powinna w pierwszej kolejności zmienić ustalenia studium w tym zakresie na takie, które będą zgodne z założeniami polityki tej jednostki samorządu terytorialnego. Natomiast w odniesieniu do drugiego z zarzutów, w dalszym uzasadnieniu skargi Wojewoda podniósł, że w § 8 pkt 1 zaskarżonej uchwały, Rada Miejska w zakresie zasad ochrony: środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego wskazała w sposób niezgodny z istniejącym stanem faktycznym, że obszar objęty miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego znajduje się w zasięgu czwartorzędowego Głównego Zbiornika Wód Podziemnych (GZWP 303) – w przepisach odrębnych.

Natomiast z danych zamieszczonych na stronie www.geoportal.gov.pl wynika, że ww. informacja została omyłkowo wprowadzona. Z powodu niewielkiej odległości działki nr 204/3 od granicy GZWP 303 nieprawidłowo odczytano tą informację. W ocenie Gminy z uwagi na fakt, że zapis ten ma charakter informacyjny, nie ma on wpływu na ustalenia studium.

W ocenie organu nadzoru zapis ten wprowadza w błąd co do faktycznego położenia terenu względem zbiornika wód podziemnych i z tego względu wymaga wyeliminowania z treści uchwalonego planu miejscowego.

Mając na uwadze powyższe organ nadzoru stwierdził, że nieprawidłowe uregulowanie wskaźnika odnoszącego się do minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem IMN/U stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego i powinno skutkować jego eliminacją. Tym samym doprowadzi to do braku pełnej realizacji zawartej normy kompetencyjnej w zakresie ustaleń dla ww. terenu, co w połączeniu z tym, że ww. obszar wraz z terenem oznaczonym symbolem K (przeznaczonym pod infrastrukturę techniczną – kanalizację) jest jedynym terenem objętym planem miejscowym, z uwagi na funkcjonalność i kompatybilność zapisów tego aktu miejscowego powinno skutkować stwierdzeniem nieważności całej przedmiotowej uchwały.

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska w Prusicach przychyliła się do wniosku Wojewody o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały. Wyjaśniła, iż: „zgadza się z przedstawioną argumentacją”, jednakże biorąc pod uwagę: małą objętość, zwięzłość oraz przejrzystość uchwały uważa, że organ nadzoru miał jednocześnie wystarczającą ilość czasu na dokonanie analizy przedłożonej mu uchwały i skorzystania z uprawnienia wydania rozstrzygnięcia nadzorczego w trybie art. 91 ust. 1 u.s.g. Ponadto wniosła o nieobciążanie jej kosztami postępowania sądowoadministracyjnego.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Rozpoznając skargę na uchwałę w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, Sąd przeprowadza ocenę zgodności zaskarżonej uchwały z prawem pod kątem art. 28 ust. 1 u.p.z.p., który stanowi, że 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. Jednak nie każde naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego lub trybu jego sporządzania skutkować będzie stwierdzeniem nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części. Naruszenie takie musi zostać ocenione jako istotne, czyli takie, które prowadzi w konsekwencji do sytuacji, gdy przyjęte ustalenia planistyczne są jednoznacznie odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono zasad lub trybu sporządzania planu miejscowego.

Jedną z podstawowych zasad sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego jest przestrzeganie zgodności treści tego planu ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Obowiązek zgodności postanowień planu z ustaleniami studium wynika z art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 u.p.z.p. Co więcej, w art. 9 ust. 4 tej ustawy, zawarto wyraźny nakaz, zgodnie z którym ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych.

Uwzględniając powyższe i mając na względzie zarzuty Wojewody wobec zaskarżonej uchwały oraz stanowisko strony przeciwnej, w ocenie Sądu, skarga jest w pełni uzasadniona, co skutkowało stwierdzeniem jej nieważności.

Z istotnym naruszeniem § 15 ust. 2 pkt 6 w związku z art. 20 ust. 1 u.p.z.p. została bowiem podjęta regulacja § 12 pkt 5 uchwały, polegająca na określeniu dla terenu przewidzianego pod zabudowę mieszkaniową jednorodziną oraz zabudowę usługową, oznaczonego na rysunku planu symbolem 1MN/U, wskaźnika minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej na poziomie 30%, w sytuacji gdy obowiązujące Studium parametr ten kształtuje dla terenu objętego uchwałą, w przypadku zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej na poziomie 40%.

Sąd podzielił również stanowisko organu nadzoru w kwestii konieczności wyeliminowania z treści planu miejscowego błędnego – niezgodnego z występującym stanem faktycznym zapisu, jakoby obszar objęty zaskarżoną uchwałą znajdował się w zasięgu czwartorzędowego Głównego Zbiornika Wód Podziemnych (GZWP 303). Jak zostało to już wskazane, z danych zamieszczonych na stronie www.geoportal.gov.pl wynika, że ww. informacja została omyłkowo wprowadzona z powodu niewielkiej odległości działki nr 204/3 od granicy GZWP 303. Skoro zatem taka sytuacja nie znajduje jakiegokolwiek odzwierciedlenia w rzeczywistości istniejącym stanie faktycznym, to nie powinna zostać odzwierciedlona w ustaleniach planu miejscowego i nie może wywierać realnego wpływu na sposób korzystania z nieruchomości.

Uznanie Sądu znalazła także konkluzja wyrażona przez Wojewodę w kwestii konieczności stwierdzenia nieważności wszystkich ustaleń przyjętych dla terenu objętego zaskarżoną uchwałą, gdyż wyeliminowanie z obrotu prawnego błędnie ustalonego wskaźnika minimalnej powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, będzie skutkować pozbawieniem planu miejscowego jednego z obligatoryjnych elementów. Przepis art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. zawiera zamknięty katalog parametrów związanych z zabudową i zagospodarowaniem terenu, które określa się w planie miejscowym. Brak więc któregośkolwiek z powyższych ustaleń, jeżeli miał istotny wpływ na treść planu miejscowego, może stanowić naruszenie art. 28 u.p.z.p. skutkujące stwierdzeniem nieważności, gdyż brak ten, tak jak w rozpatrywanym przypadku w odniesieniu do zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, uniemożliwiać może danego rodzaju zabudowę, pomimo jej dopuszczenia w planie. Jednocześnie odnosząc się do wspomnianego już wcześniej faktu, że teren 1MN/U wraz z terenem oznaczonym symbolem K przeznaczonym pod infrastrukturę techniczną (kanalizację), stanowi jedyny obszar (jedna działka geodezyjna) objęty planem miejscowym, to pozostawienie w obrocie prawnym uregulowań dotyczących terenu oznaczonego symbolem K spowodowałoby ułomnością oraz dysfunkcjonalnością uchwalonego planu, co stałoby w jawnej sprzeczności z potrzebą jego istnienia jako aktu mającego kompleksowo regulować ład i porządek przestrzenny.

Dlatego też, na podstawie art. 28 ust. 1 u.p.z.p. i art. 147 § 1 p.p.s.a. orzeczono jak w sentencji wyroku, stwierdzając nieważność zaskarżonej uchwały w całości.

Orzeczenie o kosztach postępowania uzasadnione jest treścią art. 200 w zw. z art. 205 § 2 p.p.s.a.