DZIENNIK URZĘDOWY
WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 3 marca 2023 r.

Poz. 1581

Podpisany przez:
Agnieszka Augustynowicz
Data: 03.03.2023 11:27:19

WYROK NR II SA/WR 180/21
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 17 marca 2022 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:	Sędzia WSA Gabriel Węgrzyn
Sędziowie:	Sędzia WSA Władysław Kulon
	Asesor WSA Marta Pawłowska (spr.)
Protokolant:	asystent sędziego Aleksander Kotarski

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 17 marca 2022 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Miejskiej w Bogatyni
z dnia 30 listopada 2020 r. nr XLIX/311/20
w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wyodrębnionych obszarów w mieście Bogatyni

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w zakresie:- § 8 ust. 1 pkt 1 w zakresie terenów 5MN-9MN;- § 8 ust. 2 zdanie wprowadzające w zakresie terenów 5MN-9MN;- § 8 ust. 2 tabeli nr 4: tytułu tabeli w zakresie terenów 5MN-9MN, rubryki I i II w zakresie terenów 5MN-9MN (fragment tabeli „oznaczenie i nr terenu"), rubryki III pkt 2 oraz pkt 6 rubryki w zakresie terenów 5MN-9MN, rubryki IV, V, VI, VII, VIII i IX w zakresie terenów 5MN-9MN (fragment tabeli „oznaczenie i nr terenu"), - załącznika graficznego Nr 4 w zakresie terenów 5MN-9MN.

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski – działając na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994) oraz art. 50 § 2, art. 54 § 1 i art. 200 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2018 r. poz. 1302 ze zm.), dalej „p.p.s.a." – wniósł skargę na uchwałę nr XLIX/311/20 Rady Miejskiej w Bogatyni z dnia 30 listopada 2020 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wyodrębnionych obszarów w mieście Bogatynia, wnosząc o stwierdzenie nieważności § 8 ust. 1 pkt 1 w zakresie terenów 5MN-9MN, § 8 ust. 2 zdanie wprowadzające w zakresie terenów 5MN-9MN, § 8 ust. 2 tabeli nr 4: a) tytułu tabeli w zakresie terenów 5MN-9MN, rubryki I i II w zakresie terenów 5MN-9MN (fragment tabeli „oznaczenie i nr terenu"), rubryki III pkt 2 oraz pkt 6 przedmiotowej rubryki w zakresie terenów 5MN-9MN rubryki IV, V, VI, VII, VIII i IX w zakresie terenów 5MN-9MN (fragment tabeli „oznaczenie i nr terenu") i załącznika graficznego nr 4 w zakresie terenów 5MN-9MN.

W ocenie organu nadzoru przyjęty w § 8 ust. 2 tabeli nr 4 rubryki III pkt 2 zapis oznaczony nr 3 w brzmieniu „minimalna powierzchnia biologicznie czynna działki budowlanej: 25%" narusza art. 9 ust. 4 i art. 20 - ust. 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2018 r. poz. 1945 ze zm.), zwanej dalej „ustawą" lub „p.z.p." poprzez złamanie zasad sporządzenia planu miejscowego i ustalenie dla terenów 5MN-9MN minimalnej powierzchni biologicznie czynnej działki budowlanej na poziomie 25%, w sytuacji gdy studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy przewiduje, że dla wskazanych terenów minimalna powierzchnia biologicznie czynna ustalona została na poziomie 35%-95%, z możliwością jej obniżenia w planie miejscowym do nie mniej niż 28%.

Organ nadzoru zauważył, że zgodnie z brzmieniem art. 9 ust. 4 p.z.p.: „Ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych.". W tym kontekście, w toku analizy uchwalonego miejscowego planu oraz obowiązującego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy, którego tekst jednolity zawiera uchwała nr LW459/17 Rady Miejskiej w Bogatyni z dnia 28 marca 2017 roku w sprawie zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Bogatynia (dalej Studium), stwierdzono naruszenie ustaleń studium w wyniku przyjętego w planie rozwiązania w zakresie ustalenia minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej na terenach 5MN- 9MN.

Jak podniósł Wojewoda Dolnośląski, w § 8 ust. 2 tabeli nr 4 rubryce III pkt 2 ppkt 3 MPZP określając parametry kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania poszczególnych terenów, przyjęto, że dla terenów oznaczonych na załączniku graficznym nr 4 symbolami 5MN-9MN minimalna powierzchnia biologicznie czynna działki budowlanej wynosi 25%, natomiast Studium w rozdziale 2.1.4.1 (Przeznaczenie i wskaźniki zagospodarowania oraz użytkowania terenów) przewiduje dla przedmiotowych terenów, znajdujących się na obszarze oznaczonym na załączniku graficznym Studium symbolem Ml, że powinna ona mieścić się w przedziale 35%-95%.

Jednocześnie, jak wywodził dalej organ nadzoru, na str. 126 Studium wskazano, że „określone w rozdziale 2.1.4.1. „Wskaźniki dotyczące zagospodarowania i użytkowania terenów rozwoju przestrzennego" są wskaźnikami orientacyjnymi do szczegółowego określenia w planach miejscowych" oraz określono, w jaki sposób powinno przebiegać szczegółowe określanie tych wskaźników w planach miejscowych. Co istotne dla oceny legalności kwestionowanej przez Organ Nadzoru uchwały, w tekście Studium „Ustala się następujące wytyczne uwzględniania określonych wskaźników dla działek budowlanych w planach miejscowych: Wskaźnik dla zabudowy nowej, związanej ze zmianami w zagospodarowaniu przestrzennym gminy i ekspansją przestrzenną struktur funkcjonalno-przestrzennych oraz układu osadniczego gminy, lokalizowanej poza istniejącą, zwartą strukturą funkcjonalno-przestrzenną systemu osadniczego gminy - mogą zostać w ustaleniach planu miejscowego skorygowane, zarówno w zakresie ich minimalnych i maksymalnych wartości o 20% od parametrów określonych w rozdziale 2.1.4.1." Studium w dalszej części odmiennie określa przedmiotowe wytyczne dla zabudowy na innego rodzaju terenach, lecz w świetle treści załącznika graficznego oznaczonego nr 3 określającego kierunki zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Bogatynia, nie może budzić

wątpliwości, że obszar, na którym znajdują się tereny 5MN- 9MN, został zaliczony w Studium do obszarów „zabudowy nowej, związanej ze zmianami w zagospodarowaniu przestrzennym gminy i ekspansją przestrzenną struktur funkcjonalno- przestrzennych oraz układu osadniczego gminy, lokalizowanej poza istniejącą, zwartą strukturą funkcjonalno-przestrzenną systemu osadniczego gminy".

W ocenie Wojewody, nie ma wątpliwości, że Rada ustalając w tekście Studium wytyczne uwzględniania określonych wskaźników dla zabudowy nowej, związanej ze zmianami w zagospodarowaniu przestrzennym gminy i ekspansją przestrzenną struktur funkcjonalno- przestrzennych oraz układu osadniczego gminy, odnosiła się wprost m. in. do terenów oznaczonych na rysunku Studium jako „tereny ekspansji układu osadniczego".

W związku z powyższym, skoro tereny oznaczone w kwestionowanym planie miejscowym symbolami 5MN-9MN znajdują się na obszarze oznaczonym na rysunku kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Bogatynia symbolem M1, a dla tego rodzaju terenów minimalna powierzchnia biologicznie czynna została określona w Studium w przedziale od 35%-95% to w świetle powyższego, możliwość późniejszej modyfikacji przedmiotowego wskaźnika w planie miejscowym została ograniczona do możliwości skorygowania zarówno maksymalnych i minimalnych wartości o 20% od parametrów określonych w rozdziale 2.1.4.1. Skoro zaś przedmiotowa korekta powinna zostać dokonana maksymalnie o 20% od maksymalnych i minimalnych wartości określonych w rozdziale 2.1.4.1 to stwierdzić należy, że na obszarze oznaczonym w planie miejscowym symbolem 5MN-9MN, minimalna powierzchnia biologicznie czynna w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej zgodnie ze studium, nie może być określona w planie miejscowym na poziomie niższym niż 28%.

Organ nadzoru wyjaśnił również, że kwestia wykazanej wyżej niezgodności ustaleń studium i planu miejscowego była przedmiotem postępowania wyjaśniającego. Na pytanie organu nadzoru, Przewodniczący Rady Miejskiej w Bogatyni wyjaśnił, że tereny 5MN-9MN są w trakcie realizacji w oparciu o poprzednie plany miejscowe. W dużej części są to tereny zabudowane, dokonano również podziałów na działki budowlane. Tym samym tereny te nie stanowią obszaru rozwoju przestrzennego, dla których określono w studium wskaźniki zagospodarowania terenów. Przewodniczący wskazał ponadto, że „konsultacje przeprowadzane w ramach prac planistycznych wskazywały na potrzebę indywidualnego określania powierzchni biologicznie czynnej oraz zachowania dotychczasowych uprawnień w zagospodarowaniu terenów - wynikających z realizacji poprzednich planów". Jak podniósł w skardze Wojewoda, wyjaśnień takich nie mógł zaakceptować.

Wojewoda podniósł, że plan miejscowy nie może wprowadzić zmian w zakresie kierunków zagospodarowania i zasad zagospodarowania terenów, a jedynie doprecyzować te zasady i to w taki sposób, aby nie doprowadzić do ich zmiany lub modyfikacji. Zasada ta odnosi się również do zmian lub modyfikacji zapisów określających minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej.

Jedną z podstawowych zasad sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego jest nienaruszalność ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy przez ustalenia planu miejscowego, zarówno w odniesieniu do całego obszaru objętego planem, jak i jego poszczególnych terenów oraz przewidzianych dla nich ustaleń w zakresie sposobu ich zagospodarowania i zabudowy. Rada gminy uchwala plan właśnie po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium.

W doręczonej Sądowi odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie. Na uzasadnienie swojego stanowiska Gmina Bogatynia podniosła, że po pierwsze przekroczenie dopuszczalnego wskaźnika jest nieznaczne, bowiem poziom zgodny ze studium to 28%, podczas gdy w MPZP uchwalono ten wskaźnik na poziomie 25%, co w świetle faktu, że zapisy Studium powinny być elastyczne, nie powinno dawać asumptu do uchylenia zaskarżonych przez Wojewodę zapisów, a po drugie, jak wywodziła Gmina, sporne tereny MN5-MN6 mają już istniejącą zabudowę i pomimo zaliczenia ich formalnie w Studium do terenów rozwoju przestrzennego, w rzeczywistości przewidzianym dla tych terenów w Studium rygorom nie podlegają.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Istota sądowej kontroli administracji publicznej sprowadza się do ustalenia czy w określonym przypadku, jej organy dopuściły się kwalifikowanych naruszeń prawa. Sąd administracyjny sprawuje swą kontrolę pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej - art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2018 r. poz. 2107). Zakres tej kontroli wyznacza przepis art. 134 p.p.s.a., stanowiąc, że Sąd rozstrzyga w granicach sprawy nie będąc przy tym związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną. Ponadto w myśl art. 135 p.p.s.a. Sąd stosuje przewidziane ustawą środki w celu usunięcia naruszenia prawa w stosunku do aktów lub czynności wydanych lub podjętych we wszystkich postępowaniach prowadzonych w granicach sprawy, której dotyczy skarga, jeżeli jest to niezbędne dla końcowego jej załatwienia.

Wskazać należy, że w niniejszej sprawie, przy ocenie uchwalonego przez Gminę Bogatynia planu zagospodarowania przestrzennego, Sąd zobligowany jest do kontroli zaskarżonej uchwały w kontekście przesłanek wymienionych w art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Stosownie bowiem do treści tego przepisu 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 ocenie Sądu zasadnie organ nadzoru stwierdził, że objęty skargą fragment MPZP, w części ustalającej dla terenów 5MN-9MN minimalną powierzchnię biologicznie czynnej działki budowlanej na poziomie 25%, w sytuacji gdy studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy przewiduje, że dla wskazanych terenów minimalna powierzchnia biologicznie czynna ustalona została na poziomie 35%-95%, z możliwością jej obniżenia w planie miejscowym do nie mniej niż 28%., podjęty jest z naruszeniem zasad sporządzania planów miejscowych. Sąd za zasadny uznał również wniosek organu nadzoru o stwierdzenie nieważności również regulacji odnoszących się do terenów 5MN-9MN w załączniku graficznym do uchwały, bowiem wyeliminowanie wyłącznie § 8 ust. 2 tabeli nr 4 rubryki III pkt 2 ppkt 3 w zakresie zapisu „minimalna powierzchnia biologicznie czynna działki budowlanej: 25%" spowodowałoby sytuację w jakiej plan miejscowy nie będzie określać dla przedmiotowych terenów wskazanego elementu obligatoryjnego.

W rozpoznawanej sprawie bezsporne jest, że zgodnie z zapisami Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Bogatynia, przyjętego uchwałą nr LW459/17 Rady Miejskiej w Bogatyni z dnia 28 marca 2017 r. w sprawie uchwalenia zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Bogatynia, (Rozdział 2.1.4.1 (Przeznaczenie i wskaźniki zagospodarowania oraz użytkowania terenów) przewidziano dla terenów, znajdujących się na obszarze oznaczonym na załączniku graficznym Studium symbolem M1, że powierzchnia czynna biologicznie działek budowlanych powinna mieścić się w przedziale 35%-95%. Ustalono także wytyczne dla możliwości doprecyzowania przedmiotowych wskaźników przy sporządzaniu planów zagospodarowania przestrzennego, wskazując w Studium, że „Wskaźnik dla zabudowy nowej, związanej ze zmianami w zagospodarowaniu przestrzennym gminy i ekspansją przestrzenną struktur funkcjonalno-przestrzennych oraz układu osadniczego gminy, lokalizowanej poza istniejącą, zwartą strukturą funkcjonalno-przestrzenną systemu osadniczego gminy - mogą zostać w ustaleniach planu miejscowego skorygowanie, zarówno w zakresie ich minimalnych i maksymalnych wartości o 20% od parametrów określonych w rozdziale 2.1.4.1."

Oznacza to, że w zakresie terenów 5MN-9MN, organu Gminy mogły obniżyć wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej na działkach budowalnych do 28%, nie niżej. I nie ma przy tym znaczenia, jak podnosi organ w odpowiedzi na skargę, że przekroczenie dopuszczalnego wskaźnika jest niewielkie (3%). Sąd wyraźnie podkreśla, że Studium możliwość modyfikacji wskaźnika przewidziało w sposób elastyczny, pozwolono bowiem modyfikować go o 20% zarówno w górę jak i w dół. W tym kontekście dalsze przekraczanie granicy dopuszczalnej modyfikacji nie może być usprawiedliwiane niewielką w ocenie organu wartością. Dodatkowo można zauważyć, że w Studium wskaźnik ten przewidzenia w ogóle na poziomie minimalnym 35%, zatem obniżenie go w MPZP nie jest już tak nieznaczne.

Nie mógł również zasługiwać na aprobatę argument, że tereny Gminy, których dotyczy skarga, są już w istocie terenami zabudowanymi, zatem nie mogą być do nich stosowane wskaźniki zabudowy nowo powstającej. Skoro bowiem Gmina sama w Studium i następnie w MPZP oznaczyła tereny te jako tereny ekspansji układu osadniczego (oznaczenie symbolem poziomych linii zróżnicowanej szerokości), to zobligowana jest bezwzględnie ustalonych dla nich zasad przestrzegać.

Przy uchwalaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego organy gminy zdeterminowane są koniecznością zachowania zgodności postanowień miejscowego planu z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Wynika to z art. 9 ust. 4 u.p.z.p., stosownie do którego ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzeniu planów miejscowych oraz z art. 20 ust. 1 p.z.p., w myśl którego plan miejscowy uchwala rada gminy, po stwierdzeniu jego zgodności z ustaleniami studium. Przy czym zgodność między treścią studium, a treścią planu miejscowego, to kontynuacja identyczności zasad zagospodarowania terenu ustalanych ogólnie w studium i podlegających sprecyzowaniu (doprecyzowaniu) w planie miejscowym. Plan miejscowy nie może wprowadzić zmian w zakresie kierunków zagospodarowania i zasad zagospodarowania, a jedynie doprecyzować te zasady i to w taki sposób, aby nie doprowadzić do ich zmiany lub modyfikacji. Studium z założenia ma być aktem elastycznym, który jednak zawiera nieprzekraczalne ramy dla swobody planowania przestrzennego. 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 (por. wyrok WSA we Wrocławiu Sygn. akt II SA/Wr 224/18, CBOISA).

Uwzględniając powyższe, wniosek o stwierdzenie § 8 ust. 2 tabeli nr 4 rubryki III pkt 2 zapisu oznaczonego nr 3 w brzmieniu „minimalna powierzchnia biologicznie czynna działki budowlanej: 25%”, oraz części załącznika graficznego uchwały odnoszących się do terenów 5MN-9MN, należało uznać za uzasadniony. W pełni zatem podzielając zarzut i przedstawioną argumentację prawną organu nadzoru w powyższym zakresie, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. orzeczono jak w sentencji wyroku.