



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 3 marca 2023 r.

Poz. 1585

WYROK NR II SA/WR 193/22 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 15 września 2022 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w składzie następującym:

Przewodniczący:	Sędzia NSA Halina Filipowicz-Kremis
Sędziowie:	Sędzia WSA Adam Habuda Sędzia WSA Władysław Kulon (spr.)
Protokolant:	referent Kamil Demianiuk

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 15 września 2022 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Miejskiej w Brzegu Dolnym
z dnia 29 września 2021 r. nr XXXVIII/241/21
w przedmiocie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Brzeg Dolny

I. stwierdza nieważność § 1 ust. 3 we fragmencie dodającym do § 14 uchwały nr XXXIII/340/2001 Rady Miejskiej w Brzegu Dolnym z dnia 10 listopada 2001 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Brzeg Dolny ust. 6 c oraz załącznika graficznego nr 3 w części oznaczonej symbolem B6cMNU zaskarżonej uchwały;

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

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski – działając na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2021 r. poz. 1372 ze zm.) oraz art. 50 § 2, art. 54 § 1, art. 119 ust. 2 i art. 200 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi wniósł skargę na uchwałę Rady Miejskiej w Brzegu Dolnym z dnia 29 września 2021 r. nr XXXVIII/241/21 w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla miasta Brzeg Dolny.

W skardze wniósł o stwierdzenie nieważności § 1 ust. 3 we fragmencie dodającym do § 14 uchwały nr XXXIII/340/2001 Rady Miejskiej w Brzegu Dolnym z dnia 10 listopada 2001 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Brzeg Dolny ust. 6c oraz załącznika graficznego nr 3 w części oznaczonej symbolem B6cMNU uchwały XXXVIII/241/21 Rady Miejskiej w Brzegu Dolnym z dnia 29 września 2021 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla miasta Brzeg Dolny ustalającym wartości maksymalnego udziału powierzchni zabudowy i wartości minimalnego wskaźnika udziału powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej z naruszeniem postanowień studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Brzeg Dolny, zarzucając podjęcie wskazanej uchwały z naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego.

Przeprowadzona przez organ nadzoru ocena zgodności z prawem uchwały, tj. pod kątem art. 28 ust. 1 ustawy doprowadziła do stwierdzenia, że Rada Miejska w Brzegu Dolnym naruszyła w sposób istotny art. 9 ust. 4, art. 20 ust. 1 w zw. z art. 28 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2021 r. poz. 741 ze zm.).

Uzasadniając skargę organ nadzoru wyjaśnił, że Rada Miejska w Brzegu Dolnym na sesji w dniu 29 września 2021 r. podjęła uchwałę nr XXXVIII/241/21 w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla miasta Brzeg Dolny.

Jak wskazał Wojewoda, jednym z obligatoryjnych elementów planu miejscowego, który należy uwzględnić na etapie dokonywania jego ustaleń jest, zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jest określenie zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu, maksymalnej i minimalnej intensywności zabudowy jako wskaźnika powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalnej wysokości zabudowy, minimalnej liczby miejsc do parkowania w tym miejsc przeznaczonych na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposobu ich realizacji oraz linii zabudowy i gabarytów obiektów. Organ nadzoru podkreślił, że stosownie do § 1 ust. 6c pkt 4 i 5 uchwały nr XXXVIII/241/21 dla terenu B6cMNU, który przeznaczony został na teren zabudowy mieszkaniowo-usługowej ustalono maksymalny udział powierzchni zabudowy – 50% powierzchni działki budowlanej oraz minimalny wskaźnik udziału powierzchni biologicznie czynnej – 25% powierzchni działki budowlanej. Zdaniem Wojewody stoi to w sprzeczności z postanowieniami uchwały Rady Miejskiej w Brzegu Dolnym z dnia 25 lutego 2021 r. nr XXXII/204/21 w sprawie zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Brzeg Dolny. Teren B6cMNU zlokalizowany jest bowiem na obszarze jednostki oznaczonej symbolem MN (tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej). Dla strefy tej ustalono podstawowe wielkości dotyczące zabudowy i zagospodarowania terenu. Zgodnie z nimi powierzchnia zabudowy w stosunku do powierzchni działki nie może przekroczyć 30%, a co najmniej 30% powierzchni działki należy urządzić jako powierzchnię terenu biologicznie czynnego.

Jak wskazał Wojewoda pismem z dnia 22 grudnia 2021 r. Burmistrz Brzegu Dolnego udzielił wyjaśnień, że teren B6cMNU znajduje się w obszarze oznaczonym w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Brzeg Dolny symbolem MN. We wskazanym piśmie Burmistrz Brzegu Dolnego stwierdził, że wskaźniki są zgodne z ustaleniami studium powołując się na wskaźniki właściwe dla jednostki funkcjonalno-przestrzennej MN/U.

W ocenie Wojewody wyjaśnienia organu są wewnętrznie sprzeczne i w rezultacie nieprzekonywujące.

Wobec powyższego, Wojewoda, wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały w określonym na wstępie zakresie.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie w całości i obciążenie Wojewody Dolnośląskiego kosztami postępowania podnosząc, że określone w studium wskaźniki należy odnosić do wyznaczonych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego terenów o ustalonych sposobach użytkowania w granicach jednostek funkcjonalno-przestrzennych określonych w studium, nie zaś wprost do funkcji dominującej lub odpowiednio do symbolu jednostki funkcjonalno-przestrzennej. Jeśli zatem zgodnie z ustaleniami studium dla jednostki funkcjonalno-przestrzennej MN właściwe jest ustalenie w planie przeznaczenia terenu na zabudowę usługową (w tym mieszkalno-usługową MN/U) o powierzchni terenu nie przekraczającej 30% powierzchni jednostki wskazanej w studium, to wskaźniki dotyczące zagospodarowania i użytkowania terenu należy zastosować odpowiednio do funkcji uzupełniającej określonej w studium oraz odpowiadającej jej funkcji terenu ustalonej w planie. W związku z powyższym wskaźniki przyjęte w uchwale Rady Miejskiej w Brzegu Dolnym z dnia 29 września 2021 r. nr XXXVIII/241/21 w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla miasta Brzeg Dolny są w pełni zgodne z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Brzeg Dolny.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Na podstawie art. 1 § 1 i § 2 z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U z 2021 r., poz. 137) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej oraz rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego, samorządowymi kolegiami odwoławczymi i między tymi organami a organami administracji rządowej. Kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej.

Z kolei zgodnie z art. 3 § 1 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2022 r., poz. 329, dalej jako "ppsa"), sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej i stosują środki określone w ustawie. Sądowa kontrola legalności obejmuje m.in. akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej i polega na badaniu zgodności kwestionowanego skargą aktu z przepisami prawa powszechnie obowiązującego (art. 3 § 2 pkt 5 ppsa).

Wskazać należy również, że dokonując oceny legalności uchwały 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.

Przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie jest uchwała Rady Miejskiej w Brzegu Dolnym z dnia 29 września 2021 r. nr XXXVIII/241/21 w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla miasta Brzeg Dolny. Przypomnieć należy, że zaskarżona została część uchwały tj. § 1 ust. 3 we fragmencie dodającym do § 14 uchwały nr XXXIII/340/2001 Rady Miejskiej w Brzegu Dolnym z dnia 10 listopada 2001 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Brzeg Dolny ust. 6c oraz załącznika graficznego nr 3 w części oznaczonej symbolem B6cMNU uchwały XXXVIII/241/21 Rady Miejskiej w Brzegu Dolnym z dnia 29 września 2021 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla miasta Brzeg Dolny ustalającym wartości maksymalnego udziału powierzchni zabudowy i wartości minimalnego wskaźnika udziału powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej z naruszeniem postanowień studium uwarunkowań

i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Brzeg Dolny, zarzucając podjęcie wskazanej uchwały z naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego.

Zarzuty skargi koncentrują się na kwestii naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego i sprzeczności planu ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Brzeg Dolny w zakresie ustalenia w planie dla terenu oznaczonego symbolem B6cMNU wartości maksymalnego udziału powierzchni zabudowy i wartości minimalnego wskaźnika udziału powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej.

Merytoryczna weryfikacja zarzutów skargi doprowadziła do potwierdzenia naruszenia zasad sporządzania planu.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w planie miejscowym określa się obowiązkowo m.in. 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 i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów.

W § 1 ust. 3 zaskarżonej uchwały dla terenu oznaczonego symbolem B6cMNU, który przeznaczony został na teren zabudowy mieszkaniowo-usługowej ustalono maksymalny udział powierzchni zabudowy – 50% powierzchni działki budowlanej oraz minimalny wskaźnik udziału powierzchni biologicznie czynnej – 25% powierzchni działki budowlanej. Jak natomiast wynika z treści uchwały Rady Miejskiej w Brzegu Dolnym z dnia 25 lutego 2021 r. nr XXXII/204/21 w sprawie zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Brzeg Dolny teren B6cMNU zlokalizowany jest na obszarze jednostki oznaczonej symbolem MN (tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej). Dla strefy tej ustalono podstawowe wielkości dotyczące zabudowy i zagospodarowania terenu. Zgodnie z nimi powierzchnia zabudowy w stosunku do powierzchni działki nie może przekroczyć 30%, a co najmniej 30% powierzchni działki należy urządzić jako powierzchnię terenu biologicznie czynnego (s. 13 studium). Jakkolwiek funkcją uzupełniającą dla terenu MN przewidzianą w studium jest zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna niska (max 3 kondygnacje nadziemne) oraz zabudowa usługowa to nie można zgodzić się jednak ze stanowiskiem organu, zgodnie z którym oznacza to w rezultacie możliwość zastosowania do terenów oznaczonych symbolem MN parametrów i wskaźników przewidzianych dla jednostki funkcjonalno-przestrzennej oznaczonej symbolem MN/U (tereny zabudowy mieszkaniowo-usługowej). Nie można bowiem zapominać, że we wskaźnikach dotyczących zagospodarowania i użytkowania terenów przewidzianych w studium (s. 12 studium) jasno określono parametry i wskaźniki dla funkcji dominujących i funkcji uzupełniających występujących w poszczególnych jednostkach funkcjonalno-przestrzennych. Jak słusznie wskazuje się w orzecznictwie plan winien być nie tylko spójny ale i zgodny z ustaleniami studium (zob. wyrok NSA z dnia 14 czerwca 2007 r., sygn. akt II OSK 359/07, CBOSA). Przyjęcie w planie ustaleń niezgodnych z treścią studium stanowi naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego prowadzące do nieważności tego aktu (por. wyroki NSA 1 października 2015 r., sygn. akt II OSK 235/14; z 20 września 2016 r., sygn. akt II OSK 1331/16; z dnia 16 października 2018 r., sygn. akt II OSK 2519/16, CBOSA). W rezultacie postanowienia planu miejscowego odnośnie ustalenia dla terenu oznaczonego symbolem B6cMNU, maksymalnego udziału powierzchni zabudowy – 50% powierzchni działki budowlanej oraz minimalnego wskaźnika udziału powierzchni biologicznie czynnej – 25% powierzchni działki budowlanej nie odpowiadają zapisom zawartym w obowiązującym w dacie uchwalania zaskarżonego planu studium, dla jednostki funkcjonalno-przestrzennej MN.

Mając powyższe na uwadze Sąd orzekł na zasadzie art. 147 § 1 ppsa.

O kosztach orzeczonego na podstawie art. 200 i art. 205 § 2 ppsa uwzględniając poniesione przez stronę skarżącą celowe koszty w łącznej kwocie 480 zł (wynagrodzenie profesjonalnego pełnomocnika).