



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 3 marca 2023 r.

Poz. 1586

WYROK NR II SA/WR 362/22 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 11 października 2022 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędziowie:

Sędzia NSA Halina Filipowicz - Kremis (spr.)

Sędzia WSA Władysław Kulon

Sędzia WSA Olga Białek

po rozpoznaniu w Wydziale II w trybie uproszczonym
na posiedzeniu niejawnym w dniu 11 października 2022 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Gminy Kobierzyce
z dnia 26 listopada 2021r. nr XXXIV/646/2021
w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Budziszów

I. stwierdza nieważność § 16 zaskarżonej uchwały oraz załącznika nr 1 do uchwały w zakresie wyznaczonych linii rozgraniczających terenów o symbolach od 1MN/RM do 6MN/RM;

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

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski, działając jako organ nadzoru wniósł do wojewódzkiego sądu administracyjnego skargę uchwałę na Rady Gminy Kobierzyce XXXIV/646/2021 z dnia z dnia 26 listopada 2021 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Budziszów; zaskarżono § 16 uchwały oraz załącznika nr 1 do uchwały w zakresie wyznaczonych linii rozgraniczających terenów o symbolach 1MN/RM do 6MN/RM. W podstawie prawnej żądania Wojewoda przywołał art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (D. U. z 2021 r. poz. 1372 ze zm.) oraz art. 50 § 2, art. 54 § ust. 1 i art. 200 ustawy z dnia 31 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 1325 ze zm.) i zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

Wojewoda Dolnośląski skargą nadzorczą z dnia 17 II 2022 r. wniósł o stwierdzenie nieważności MPZP w zakresie: § 8 ust. 6 we fragmencie „o granicy tożsamej z granicą obszaru objętego planem”; § 15 ust. 2 pkt 9 lit. b we fragmencie „6 m – 7 m”; § 16; § 19 ust. 1 we fragmencie „od 1R/B do 4” oraz załącznika nr 1 do MPZP w zakresie wyznaczonych w liniach rozgraniczających terenów o symbolach od 1 MN/RM do 3MN/RM. W skardze wniesiono również o zasądzenie kosztów postępowania.

Wojewoda zarzucił podjęcie: - § 16 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 lit. a MPZP z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 1 w zw. z art. 1 ust. 2 pkt 1 upzp w związku z § 4 pkt 1 rozporządzenia, polegającym na ustaleniu przeznaczenia terenów od 1 MN/RM do 6MN/RM w sposób wzajemnie wykluczający się i nieuwzględniający wymagań ładu przestrzennego. W uzasadnieniu skargi organ nadzoru szczegółowo umotywował poszczególne zarzuty wskazując, że kwestionowane unormowanie § 16 MPZP wprowadza dla określonych terenów funkcję zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i zagrodowej w gospodarstwa rolnych, hodowlanych i ogrodniczych, z dopuszczeniem na tym terenie lokalizowanie na terenach działek hodowlanych w ilościach równych i przekraczających 1 Dużą Jednostkę Przeliczeniową, co budzi istotne zastrzeżenia pod kątem realizacji wymagań ładu przestrzennego. Tego rodzaju ustalenia w zakresie obiektów budowlanych przeznaczenia terenu, należy uznać za niedopuszczalne pod kątem łączenia zabudowy zagrodowej z zabudową mieszkaniową jednorodziną i związanych z tym uciążliwości, jak również pod kątem łączenia funkcji rolniczej z przeznaczeniem o charakterze nierolniczym.

W doręczonej sądowi odpowiedzi na skargę organ uznał zasadność skargi i wniósł o uwzględnienie jej w całości.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył:

Skarga zasługuje na uwzględnienie, gdyż uchwała narusza prawo w zakresie nią objętym. Stosownie do treści art. 3 § 2 pkt 7 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2017 r., poz. 1389 ze zm., dalej: „p.p.s.a.”), kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg organu nadzoru na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego. Zakres kontroli sprawowanej określa zaś ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2016 r., poz. 1066), stanowiąc w art. 1 ust. 2, że sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem jej zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Następnie trzeba powiedzieć, że zasady funkcjonowania samorządu terytorialnego, jego zadania, uprawnienia, a także nadzór nad samorządem zostały ujęte w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. nr 78, poz. 483, ze zm.), w art. 163-172. Ustawa zasadnicza nadaje jednostkom samorządu terytorialnego w zakresie przyznanych im uprawnień samodzielność i zapewnia na mocy art. 165 ochronę sądową. Jednocześnie w art. 171 Konstytucja RP poddaje działalność samorządu terytorialnego z punktu widzenia legalności nadzorowi, wykonywanemu przez Prezesa Rady Ministrów i wojewodów, a w zakresie spraw finansowych przez regionalne izby obrachunkowe. Kryterium nadzoru stanowi zgodność działalności samorządu z Konstytucją i ustawami. Przesłanki sprawowania nadzoru i wydawania rozstrzygnięć nadzorczych określone zostały nadto w ustawie o samorządzie gminnym, w rozdziale 10, zatytułowanym „nadzór nad działalnością gminną” która w art. 85 stanowi, że nadzór nad

wykonywaniem zadań gminy sprawowany jest na podstawie kryterium zgodności z prawem. Ponadto, jak określa art. 87 ustawy o samorządzie gminnym, organy nadzoru mogą wkraczać w działalność gminy tylko w przypadkach określonych ustawami. Brzmienie przytoczonych przepisów wskazuje, że ocena działalności jednostki samorządu terytorialnego (tu: gminy) została przekazana wojewodzie wyłącznie z punktu widzenia kryterium zgodności z prawem, czyli kryterium legalności. Organ nadzoru może wkraczać w działalność gminy tylko w przypadkach określonych w ustawie. Jak dalej wskazał ustawodawca w art. 91 ust. 1 ustawy, o braku legalności uchwały orzeka organ nadzoru, w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jej doręczenia. W przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały, ograniczając się do wskazania, że uchwałę wydano z naruszeniem prawa (art. 91 ust. 4). Wojewoda Dolnośląski wywiódł skargę na uchwałę w trybie art. 93 ust. 1 przytoczonej wcześniej u.s.g. Przewidziane powołanym przepisem prawo organu nadzoru do wniesienia skargi do sądu administracyjnego przysługuje wówczas, gdy organ ten przed upływem 30 dni od daty doręczenia mu uchwały organu gminy nie skorzystał ze środka nadzoru określonego w art. 91 ustawy, tj. nie stwierdził nieważności tej uchwały we własnym zakresie. Po upływie tego terminu organ nadzoru, chcąc spowodować wyeliminowanie z obrotu prawnego wadliwej, w jego ocenie, uchwały (w całości czy też części) musi ją zaskarżyć do sądu administracyjnego. W rozpoznawanej sprawie dalej ważkie jest, że – zdaniem organu nadzoru - uchwała planistyczna musi być spójna w zakresie treści uchwały i załącznika graficznego.

Rada Gminy Kobierzyce dnia 26 listopada 2021 r. uchwaliła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego wsi Budziszów; uchwała nr XXXIV/646/2021 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Budziszów. Przywołując w podstawie prawnej art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 ze zm.) i art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2021 r. poz. 741, ze zm.), w związku z uchwałą nr XVIII/356/2020 Rady Gminy Kobierzyce z dnia 30 kwietnia 2020 r. w sprawie przystąpienia do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Budziszów oraz po stwierdzeniu, że ustalenia planu nie naruszają ustaleń zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Kobierzyce, uchwalonej uchwałą Rady Gminy Kobierzyce nr XXI/413/2020 z dnia 21 sierpnia 2020 r., Rada Gminy Kobierzyce zawarła w planie miejscowym (między innymi) następujące ustalenia. W rozdziale 2, poświęconym ustaleniom dla całego obszaru objętego planem, w § 5 określono następujące kategorie przeznaczenia terenów (definiując jednocześnie co uchwała rozumie przez zawarte w niej określenia) 1) finanse - obiekty usługowe związane z pośrednictwem finansowym - działalność banków, domów maklerskich, instytucji zajmujących się obsługą finansową np. w formie leasingu czy obsługi sprzedaży ratalnej, a także instytucji związanymi z ubezpieczeniami i funduszami emerytalno-rentowymi; 2) gastronomia i rozrywka – należy przez to rozumieć restauracje, kawiarnie, herbaciarnie, puby, winiarnie, działalność cateringowa oraz placówki gastronomiczno-rozrywkowe jak kluby bilardowe, kręgielnie; 3) handel detaliczny - należy przez to rozumieć usługi związane ze sprzedażą detaliczną towarów z wyłączeniem sprzedaży detalicznej paliw do pojazdów mechanicznych; 4) niepubliczne usługi oświaty – usługi związane z prowadzeniem niepublicznych żłobków, przedszkoli i szkół podstawowych, a także kształcenia dodatkowego lub uzupełniającego, w tym kursy i szkolenia; 5) obsługa firm i klienta – usługi biurowe związane z obsługą nieruchomości, wynajęciem specjalistów, badaniami, działalnością prawniczą, rachunkowością, księgowością, doradztwem, badaniem rynku i opinii publicznej, pośrednictwem, dostarczaniem informacji, sporządzaniem opracowań i projektów, reklamą oraz działalność firm pocztowych i telekomunikacyjnych, biura i agencje turystyczne, biura podróży a także usługi przewodnickie, informacja turystyczna, siedziby firm i urzędów; 6) usługi drobne – należy przez to rozumieć usługi fryzjerskie, kosmetyczne, zegarmistrzowskie, naprawę artykułów użytku osobistego i użytku domowego oraz sprzętu elektronicznego, studia wizażu i odchudzania, łaźnie i sauny, solaria, gabinety masażu, usługi szewskie, krawieckie, rymarskie, fotograficzne, introligatorskie, poligraficzne, jubilerskie, lutnicze, pralnicze, wynajem i wypożyczanie, wypożyczalnie filmów 7) niepubliczne usługi zdrowia i opieki społecznej - należy przez to rozumieć usługi związane z działalnością niepublicznych: przychodni, poradni, w tym również

weterynaryjnych oraz ambulatoriów, ośrodków zdrowia, gabinetów lekarskich, zakładów rehabilitacji leczniczej, klinik, domów opieki nad osobami w podeszłym wieku, szkół rodzenia, żłobków; 8) usługi kultury - należy przez to rozumieć teatry, kina, muzea, galerie sztuki, kluby profesjonalne, kabarety, biblioteki, ośrodki kultury, świetlice; 9) usługi oświaty - należy przez to rozumieć publiczne przedszkola i szkoły podstawowe, a także kształcenia dodatkowego lub uzupełniającego, w tym kursy i szkolenia; 10) usługi administracji - należy przez to rozumieć administrację publiczną, policję i wojsko; 11) usługi sportu i rekreacji - należy przez to rozumieć tereny przeznaczone pod lokalizację obiektów służących prowadzeniu działalności usługowej z zakresu usług sportu i rekreacji; 12) usługi publiczne - należy przez to rozumieć usługi użyteczności publicznej, szczególnie z zakresu: oświaty, nauki, kultury (w tym świetlice wiejskie), usługi związane z ochroną przeciwpożarową, zdrowie i opieka społeczna (publiczne przychodnie, poradnie, ambulatoria, ośrodki zdrowia, gabinety lekarskie, zakłady rehabilitacji leczniczej, szkoły rodzenia, żłobki), sport i rekreacja, administracja publiczna. Następnie w zakwestionowanym przez organ nadzoru § 16 ust. 1 uchwalono, że wyznacza się teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i zagrodowej oznaczony na rysunku planu symbolami od 1MN/RM do 6MN/RM, dla których obowiązują następujące ustalenia: 1) przeznaczenie podstawowe: a) zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna, b) zabudowa zagrodowa; 2) przeznaczenie uzupełniające: a) usługi z zakresu: finansów, gastronomii i rozrywki, handlu detalicznego o powierzchni sprzedaży do 150m², niepublicznych usług oświaty, obsługi firm i klienta, usług drobnych, niepublicznych usług zdrowia i opieki społecznej, b) zieleni urządzonej, c) infrastruktura techniczna. W ramach zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego (2), kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu: 1) budynki mieszkalne jednorodzinne w układzie wolnostojącym lub bliźniaczym; 2) dopuszcza się lokalizowanie usług w lokalach użytkowych budynku mieszkalnego, w pomieszczeniach dobudowanych lub w wolnostojących budynkach usługowych; 3) dopuszcza się lokalizowanie w granicach działek obiektów hodowlanych o obsadzie większej niż: a) dla koni i źrebaków - 1,2 Dużej Jednostki Przeliczeniowej (DJP), b) dla krów, buhajów, jałówek i cieląt - 2 Duże Jednostki Przeliczeniowe (DJP), c) dla kóz, jeleni i danieli - 1,5 Dużej Jednostki Przeliczeniowej (DJP), d) dla knurów, macior, warchlaków i prosiąt - 2 Duże Jednostki Przeliczeniowe (DJP), e) dla tryków, owiec, jagniąt i jarlaków - 1 Dużą Jednostkę Przeliczeniową (DJP), f) dla lisów, jenotów, norek, tchórzy, nutrii i szynszyli 0,1 - Dużej Jednostki Przeliczeniowej (DJP), g) dla kur, kaczek, gęsi, indyków, strusi, perlic, przepiórek i gołębi - 0,2 Dużej Jednostki Przeliczeniowej (DJP), h) dla psów - 0,5 Dużej Jednostki Przeliczeniowej (DJP), i) dla królików - 0,2 Dużej Jednostki Przeliczeniowej (DJP), j) dla innych nie wymienionych wyżej zwierząt - 0,1 Dużej Jednostki Przeliczeniowej (DJP). Wobec przyjęcia takich rozwiązań, zdaniem sądu, należy podzielić pogląd zawarty w skardze, że dopuszczenie zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i zagrodowej z określeniem minimalnej nie maksymalnej dopuszczalnej ilości inwentarza (obiektów hodowlanych) i uzupełniająco usługi z zakresu: finansów, gastronomii i rozrywki, handlu detalicznego o powierzchni sprzedaży do 150 m², niepublicznych usług oświaty, obsługi firm i klienta, usług drobnych, niepublicznych usług zdrowia i opieki społecznej, pod kątem łączenia funkcji nierolniczej z rolniczą wykracza poza zabudowę zagrodową.

Sądy administracyjne wielokrotnie wskazywały w swoich wyrokach, że za niedopuszczalne należy uznać takie określenie przeznaczenia terenów, które tworzy rodzaj chaosu przestrzennego i może prowadzić do konfliktów społecznych. Mieszane przeznaczenie terenu w planie miejscowym jest zatem dopuszczalne, gdy według obiektywnych mierników konkretne funkcje nie pozostają ze sobą w kolizji zarówno w wymiarze architektoniczno-budowlanym jak i funkcjonalno-użytkowym. W orzecznictwie trafnie się więc podkreśla, że z punktu widzenia obowiązującego prawa dopuszczalne jest takie określenie przeznaczenia terenów w planie miejscowym, które umożliwia realizację na tym samym terenie zadań o różnych funkcjach (różnym przeznaczeniu), pod warunkiem, że wzajemnie się one nie wykluczają i nie są ze sobą sprzeczne (zob. wyroki NSA: z dnia 9 XI 2011 r., II OSK 1962/11, z dnia 8 VIII 2012r., II OSK 1334/12 - CBOSA). W rozpoznawanej sprawie wojewoda trafnie wykazał, że w obrębie jednostek strukturalnych od 1MN/RM do 6MN/RM (§ 16 MPZP) występuje istotna sprzeczność, która wyklucza możliwość przyjęcia, że odpowiadają one wymaganiom ładu przestrzennego. Lektura zakwestionowanej uchwały jednoznacznie wskazuje, że tereny MN/RM

przeznaczone zostały z jednej strony na cele zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej z możliwością wykonywania usług uzupełniających z zakresu: finansów, gastronomii i rozrywki, handlu detalicznego, niepublicznych usług oświaty, obsługi firm i klienta, usług drobnych, niepublicznych usług zdrowia i opieki społecznej. Z drugiej jednak, te same tereny przeznaczono na cele zabudowy zagrodowej w gospodarstwach rolnych, hodowlanych i ogrodniczych. Dopuszczono przy tym lokalizowanie w granicach działek obiektów hodowlanych o różnym charakterze z tym, że dla każdej z planowanych hodowli dopuszczono obsadę większą niż: a) dla koni i źrebaków - 1,2 Dużej Jednostki Przeliczeniowej (DJP), b) dla krów, buhajów, jałówek i cieląt – 2 Duże Jednostki Przeliczeniowe (DJP), c) dla kóz, jeleni i danieli - 1,5 Dużej Jednostki Przeliczeniowej (DJP), d) dla knurów, macior, warchlaków i prosiąt - 2 Duże Jednostki Przeliczeniowe (DJP), e) dla tryków, owiec, jagniąt i jarlaków – 1 Dużą Jednostkę Przeliczeniową (DJP), f) dla lisów, jenotów, norek, tchórzy, nutrii i szynszyli 0,1 - Dużej Jednostki Przeliczeniowej (DJP), g) dla kur, kaczek, gęsi, indyków, strusi, perlic, przepiórek i gołębi - 0,2 Dużej Jednostki Przeliczeniowej (DJP), h) dla psów - 0,5 Dużej Jednostki Przeliczeniowej (DJP), i) dla królików - 0,2 Dużej Jednostki Przeliczeniowej (DJP), j) dla innych nie wymienionych wyżej zwierząt - 0,1 Dużej Jednostki Przeliczeniowej (DJP).

Należy zgodzić się z Wojewodą, że przy tak skonstruowanym zakresie funkcjonalnym terenu konflikty wydają się nieuchronne, zwłaszcza w aspekcie społeczno-gospodarczym. Racje ma więc wojewoda stwierdzając, że w chwili obecnej na terenach oznaczonych w MPZP symbolami od 1 MN/RM do 6 MN/RM może powstać budynek mieszkaniowy jednorodzinny, ale także ferma drobiu, czy zwierząt futerkowych z przeznaczeniem uzupełniającym z zakresu niepublicznych usług oświaty. Tego rodzaju ustalenia w zakresie przeznaczenia terenu, należy uznać za niedopuszczalne pod kątem łączenia zabudowy zagrodowej z zabudową mieszkaniową jednorodziną i związanych z tym uciążliwości, jak również pod kątem łączenia funkcji rolniczej z przeznaczeniem o charakterze nierolniczym. Nie uwzględniają one więc wynikających z art. 1 ust. 2 pkt 1 upzp wymagań ładu przestrzennego. W konsekwencji koniecznym stało się stwierdzenie nieważności § 16 MPZP wraz załącznikiem nr 1 do MPZP w zakresie wyznaczonym liniami rozgraniczającymi tereny o symbolach od 1 MN/RM do 6MN/RM.

Mając powyższe na uwadze Sąd orzekł na zasadzie art. 147 § 1 p.p.s.a.

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