



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 29 kwietnia 2025 r.

Poz. 2234

WYROK NR II SA/WR 711/23 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 8 sierpnia 2024 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędzia WSA Ireneusz Dukiel (spr.)

Sędziowie:

Sędzia NSA Halina Filipowicz-Kremis

Asesor WSA Malwina Jaworska-Wołyński

po rozpoznaniu w Wydziale II w trybie uproszczonym
na posiedzeniu niejawnym w dniu 8 sierpnia 2024 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Gminy Kobierzyce
z dnia 22 czerwca 2023 r. nr XLVIII/944/2023
w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Kobierzyce

I. stwierdza nieważność § 6 pkt 5 lit. d), § 15 ust. 2 pkt 3 we fragmencie „i naprawami mechanicznymi, blacharskimi, lakierniczymi lub wulkanizacyjnymi pojazdów mechanicznych”, § 18 w zakresie ustaleń dla terenu o symbolu 9M/U, § 20 ust. 4 pkt 3 lit. a) we fragmencie „-8UP, 10”, § 20 ust. 4 pkt 4 lit. b) we fragmencie „-8”, § 34 ust. 2 lit. b) we fragmencie „obiektów budowlanych i” zaskarżonej uchwały oraz załącznika nr 1 do tej uchwały w zakresie wyznaczonego w liniach rozgraniczających terenu o symbolu 9M/U;

II. oddała dalej idącą skargę;

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

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski (dalej jako Wojewoda lub organ nadzoru) wniósł do tut. Sądu skargę na uchwałę nr XLVIII/944/2023 Rady Gminy Kobierzyce (dalej jako Rada Gminy) z dnia 22 czerwca 2023 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Kobierzyce (dalej jako uchwała) domagając się stwierdzenia jej nieważności w zakresie § 6 pkt 5 lit. d), § 15 ust. 2 pkt 3 we fragmencie: „obsługą i naprawami mechanicznymi, blacharskimi, lakierniczymi lub wulkanizacyjnymi pojazdów mechanicznych”, § 18 w zakresie ustaleń dla terenu o symbolu 9M/U, § 20 ust. 4 pkt 3 lit. a) we fragmencie „-8UP, 10UP”, § 20 ust. 4 pkt 4 lit. b) we fragmencie „-8UP”, § 34 ust. 2 lit. b) we fragmencie „obiektów budowlanych i” oraz załącznika nr 1 do uchwały w zakresie wyznaczonego w liniach rozgraniczających terenu o symbolu 9M/U, a także zasądzenia kosztów postępowania według norm przepisanych.

Organ nadzoru zarzuciła Radzie Gminy podjęcie:

1) § 6 pkt 5 lit. d) uchwały z istotnym naruszeniem art. 37a ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t. jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 977 ze zm., zwanej dalej ustawą planistyczną lub w skrócie u.p.z.p.), polegającym na uregulowaniu w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad i warunków sytuowania ogrodzeń, w sytuacji gdy materia ta powinna być uregulowana w odrębnej uchwale;

2) § 15 ust. 2 pkt 3 we fragmencie: „obsługą i naprawami mechanicznymi, blacharskimi, lakierniczymi lub wulkanizacyjnymi pojazdów mechanicznych”, § 20 ust. 4 pkt 3 lit. a) we fragmencie „-8UP, 10UP” oraz § 20 ust. 4 pkt 4 lit. b) we fragmencie „-8UP” uchwały z istotnym naruszeniem art. 28 ust. 1 u.p.z.p. w zw. z art. 2 Konstytucji RP oraz § 6 w zw. z § 143 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (t. jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 283), polegającym na naruszeniu zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, poprzez zamieszczenie w uchwale wewnętrznie sprzecznych regulacji;

3) § 18 ust. 4 pkt 1 uchwały z istotnym naruszeniem art. 9 ust. 4, art. 20 ust. 1 w zw. z art. 28 u.p.z.p., polegającym na naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego, poprzez ustalenie dla terenu oznaczonego symbolem 9M/U wartości wskaźnika maksymalnej powierzchni zabudowy działki budowlanej z naruszeniem postanowień studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Kobierzyce;

4) § 34 ust. 2 lit. b we fragmencie „obiektów budowlanych i” uchwały z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p., polegającym na braku określenia parametrów zabudowy dla dopuszczonych na terenach o symbolach od 1KS do 6KS obiektów budowlanych.

Wyjaśnienia i uzasadnienia podniesionych przez organ nadzoru zarzutów zawiera obszerne uzasadnienie do skargi.

Wójt Gminy Kobierzyce (dalej jako Wójt) w odpowiedzi na skargę wniósł o jej uwzględnienie w całości dołączając uchwałę nr L/1005/2023 Rady Gminy Kobierzyce z dnia 24 listopada 2023 r. w sprawie odpowiedzi na skargę Wojewody Dolnośląskiego, w której organ planistyczny gminy wnosił o uwzględnienie skargi w całości.

Pełnomocnik Wojewody w piśmie procesowym z dnia 8 lutego 2024 r. wniósł o skierowanie sprawy do rozpoznania w trybie procesowym, zaś Wójt przychylił się do tego wniosku w piśmie z dnia 15 kwietnia 2024 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 1 § 1 oraz § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t. jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 2492 ze zm.), 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, o której mowa powyżej, sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Stosownie zaś do art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t. jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 935, dalej jako u.p.p.s.a.), kontrola działalności administracji publicznej wykonywana przez sądy administracyjne obejmuje m.in. orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego jednostek samorządu terytorialnego, jak również inne niż określone w pkt 5 akty organów jednostek samorządu terytorialnego (art. 3

§ 2 pkt 6 u.p.p.s.a.). W myśl zaś art. 147 u.p.p.s.a. sąd uwzględniając skargę na akt, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 5 u.p.p.s.a., stwierdza nieważność tej uchwały w całości lub w części.

Sąd rozpoznał sprawę na posiedzeniu niejawnym, w postępowaniu uproszczonym, na podstawie art. 119 pkt 2 u.p.p.s.a.

Mając na względzie wskazane powyżej kryterium legalności Sąd Wojewódzki, po poddaniu ocenie istniejących w sprawie okoliczności faktycznych i prawnych, podzielił zarzuty i argumentację skargi złożonej przez organ nadzoru z niewielkimi zastrzeżeniami natury redakcyjnej.

Znamienne w niniejszej sprawie jest również to, że sama Rada Gminy, jak i Wójt, wnosili o uwzględnienie skargi w całości.

Odnosząc się do pierwszego z zarzutów skargi przyjdzie zauważyć, że w § 6 pkt 5 lit. d) zaskarżonej uchwały Rada Gminy ustaliła, w zakresie zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego, dla terenów o symbolach MN, MN/U, M/U, 2-3MW, 7-11MW, 1-9U, 1UKr, 1UP, 5-9UP, wymagania dotyczące ogrodzeń. W regulacji tej ustalono dopuszczalne do stosowania materiały, w tym także zakazy, oraz dopuszczalne formy ogrodzeń. Rację ma tutaj Wojewoda twierdząc, iż żaden miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, w stosunku do którego uchwałę o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany planu podjęto po dniu po wejściu w życie ustawy z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz. U. z 2015 r., poz. 774) nie może już zawierać ustaleń dotyczących zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych, ogrodzeń oraz sztyldów, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane. W konsekwencji zatem przedmiotowy miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego w zakresie, w jakim wprowadza ustalenia dotyczące ogrodzeń, narusza zasady sporządzenia planu, co uzasadnia stwierdzenie nieważności § 6 pkt 5 lit. d) zaskarżonej uchwały.

Ustosunkowując się do drugiego z zarzutów skargi należy również podzielić stanowisko organu nadzoru co do zamieszczenia w zaskarżonej uchwale wewnętrznie sprzecznych regulacji dotyczących przeznaczenia terenów oraz określenia wskaźników zagospodarowania terenu. Zasadnie bowiem Wojewoda zwrócił uwagę, iż regulacja § 15 ust. 2 pkt 3 uchwały, w zakresie, w jakim odnosi się do usług związanych z obsługą i naprawami mechanicznymi, blacharskimi, lakierniczymi lub wulkanizacyjnymi pojazdów mechanicznych, sprzeczna jest z regulacją zawartą w § 15 ust. 1 pkt 1 lit. d) uchwały, w której dopuszczono zabudowę usługową z zakresu obsługi pojazdów samochodowych.

Podobną sprzeczność można zauważyć § 20 uchwały, w którym zawarto ustalenia szczegółowe dla terenów usług publicznych, oznaczonych na rysunku planu miejscowego symbolami od 1UP do 10UP. Rada Gminy, w ramach wskaźników zagospodarowania terenu, ustaliła minimalną powierzchnię biologicznie czynną przyjmując, że dla terenów 1-3UP, 7-8UP i 10UP wynosi ona 30% (§ 20 ust. 4 pkt 3 lit. a) uchwały), natomiast dla terenów 8UP i 10UP - 20% (§ 20 ust. 4 pkt 3 lit. b) uchwały). Ponadto, ustalając wskaźnik intensywności zabudowy dla terenów 1-3UP i 8UP przyjęto wartość w przedziale od 0 do 3,0 (§ 20 ust. 4 pkt 4 lit. a) uchwały), a dla terenów 5UP, 7-8UP i 10UP - w przedziale od 0 do 2,5 (§ 20 ust. 4 pkt 4 lit. b) uchwały). Organ nadzoru trafnie tutaj skonstatował, iż z powyższych zapisów wynika, że dla terenów o symbolach 8UP i 10UP ustalono dwie różne wartości wskaźnika minimalnej powierzchni biologicznie czynnej (30% i 20%), a ponadto dla terenu o symbolu 8UP ustalono także dwie różne wartości wskaźnika intensywności zabudowy (do 3,0 i do 2,5).

W tej sytuacji koniecznym stało się wyeliminowanie z obrotu prawnego ujawnionych sprzeczności wewnętrznych w postanowieniach zaskarżonej uchwały przy uwzględnieniu zasady dążenia do maksymalnej czytelności i spójności aktu planistycznego. Z tego też powodu Sąd skorygował z przyczyn wyłącznie redakcyjnych zakres żądania organu nadzoru i w tej części stwierdził nieważność § 15 ust. 2 pkt 3 we fragmencie „i naprawami mechanicznymi, blacharskimi, lakierniczymi lub wulkanizacyjnymi pojazdów mechanicznych,” § 20 ust. 4 pkt 3 lit. a) we fragmencie „-8UP, 10” i § 20 ust. 4 pkt 4 lit. b) we fragmencie „-8”.

Przechodząc do omówienia kolejnego zarzut trzeba wprawdzie przypomnieć, że zgodnie z art. 9 ust. 4 u.p.z.p. ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. W § 18 zaskarżonej uchwały Rada Gminy wprowadziła ustalenia szczegółowe dla terenów zabudowy mieszkaniowej i usługowej oznaczonych na rysunku planu symbolami od 1M/U do 9M/U. Dla wskazanych terenów w ust. 4 ustalono

wskaźniki zagospodarowania terenu, w tym maksymalną powierzchnię zabudowy działki budowlanej wynoszącą 60% (§ 18 ust. 4 pkt 1 uchwały).

Tymczasem teren 9M/U, wyznaczony w przedmiotowym planie miejscowym, w studium Gminy Kobierzyce, przyjętym uchwałą nr XXI/413/2020 Rady Gminy Kobierzyce z dnia 21 sierpnia 2020 r., zlokalizowany jest na terenie MN, na którym dopuszczalna powierzchnia zabudowy wynosi 50% (tabela nr 38, str. 74 studium). Zwrócić przy tym należy uwagę, iż we wcześniejszym planie miejscowym, przyjętym uchwałą nr XXXI/463/13 Rady Gminy Kobierzyce z dnia 21 czerwca 2013 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru położonego przy ul. Spółdzielczej, Kasztanowej, Kwiatowej, Robotniczej i Spokojnej w środkowej części wsi Kobierzyce (dalej jako uchwała nr XXXI/463/13), obecnie zaznaczony teren 9M/U oznaczono symbolem 1MN/MW. Zgodnie z ustaleniami dotyczącymi zagospodarowania tego terenu i kształtowania ładu przestrzennego powierzchnia zabudowy w stosunku do powierzchni działki nie może przekroczyć 40% (§ 13 ust. 4 pkt 1 uchwały nr XXXI/463/13). Trudno więc zgodzić się z wyjaśnieniami organu planistycznego, złożonych w toku postępowania nadzorczego, iż ustalenia dla terenu 9M/U zostały „przeniesione” z dotychczas obowiązującego na tym terenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, przyjętego uchwałą nr XXXI/463/13, przez co rację należało przyznać Wojewodzie, który zasadnie zarzucił, że przewidziany w stadium wyjątek, dopuszczający utrzymanie dotychczasowych parametrów zabudowy, nie znajdzie zastosowania w analizowanym przypadku, a tym samym zapis planu miejscowego w zakresie, w jakim ustala dla terenu oznaczonego symbolem 9M/U wartość wskaźnika powierzchni zabudowy działki budowlanej na maksymalnym poziomie 60% jest niezgodny ze studium. Powyższe ustalenia uzasadniały stwierdzenie nieważności § 18 zaskarżonej uchwały w zakresie ustaleń dla terenu o symbolu 9M/ oraz załącznika nr 1 do tej uchwały w zakresie wyznaczonego w liniach rozgraniczających terenu o symbolu 9M/U.

Zasadny okazał się także ostatni z zarzutów skargi, w którym Wojewoda słusznie zauważył, iż o ile uzasadnione i racjonalne jest nieokreślanie parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy dla urządzeń technicznych związanych z prowadzeniem, zabezpieczeniem i obsługą ruchu, w tym szczególnie parkingów, to nie znajduje uzasadnienia brak określania parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy dla terenów od 1KS do 6KS, na których dopuszczono lokalizację obiektów budowlanych. Skoro bowiem obiektem budowlanym jest budynek, budowla bądź obiekt małej architektury, wraz z instalacjami zapewniającymi możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem, wzniesiony z użyciem wyrobów budowlanych, to jego usytuowanie wiąże się z koniecznością zabudowy działki.

Konkludując zatem należało za uzasadniony uznać wniosek organu nadzorczego o stwierdzenie nieważności § 34 ust. 2 lit. b) we fragmencie „obektów budowlanych i” zaskarżonej uchwały, gdyż pominięcie w treści planu dla dopuszczonych do lokalizacji obiektów budowlanych parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy, które zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. stanowią element obligatoryjny przedmiotowej uchwały, stanowi istotne naruszenie prawa.

Z tych też wyżej omówionych względów na podstawie art. 147 § 1 i art. 151 u.p.p.s.a. orzeczono jak w pkt I i pkt II sentencji wyroku.

Orzeczenie o kosztach postępowania sądowego w pkt III sentencji wyroku znajduje swoje uzasadnienie w brzmieniu art. 200 i art. 205 § 2 u.p.p.s.a.