



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 29 kwietnia 2025 r.

Poz. 2237

WYROK NR II SA/WR 537/24 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 8 października 2024 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędzia WSA Władysław Kulon

Sędziowie:

Sędzia WSA Adam Habuda (spr.)

Asesor WSA Marta Pawłowska

po rozpoznaniu w Wydziale II w trybie uproszczonym
na posiedzeniu niejawnym w dniu 8 października 2024 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Miejskiej w Złotym Stoku
z dnia 19 marca 2024 r., nr LIV/418/2024

w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru położonego
w obrębie geodezyjnym Laski w gminie Złoty Stok w granicach działki ewidencyjnej nr 269

I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości;

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

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski zaskarżył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu uchwałę nr LIV/418/2024 Rady Miejskiej w Złotym Stoku z dnia 19 marca 2024 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru położonego w obrębie geodezyjnym Laski w gminie Złoty Stok w granicach działki ewidencyjnej nr 269 zarzucając naruszenie art. 9 ust. 4 i art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Wojewoda sprecyzował, że: 1) § 4 ust. 2 pkt 3 lit. b uchwały istotnie narusza wskazane przepisy u.p.z.p. poprzez naruszenie ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Złoty Stok (w brzmieniu ustalonym uchwałą nr XLV/376/2023 Rady Miejskiej w Złotym Stoku z dnia 14 czerwca 2023 r. w sprawie zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Złoty Stok), ponieważ ustala dla wyznaczonego w planie miejscowym terenu o symbolu MN-U maksymalną wysokość zabudowy niezgodnie z ustaleniami studium; 2) § 4 ust. 2 pkt 3 lit. e uchwały istotnie narusza wskazane przepisy u.p.z.p. poprzez naruszenie ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy, ponieważ ustala dla wyznaczonego w planie miejscowym terenu o symbolu MN-U maksymalny wskaźnik zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej niezgodnie z ustaleniami studium; 3) § 4 ust. 2 pkt 3 lit. g uchwały istotnie narusza wskazane przepisy u.p.z.p. poprzez naruszenie ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy, ponieważ ustala dla wyznaczonego w planie miejscowym terenu o symbolu MN-U wskaźnik intensywności w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej niezgodnie z ustaleniami studium.

Wojewoda podał dalej, że według studium maksymalna wysokość zabudowy na terenie MN-U wynosi: dwie pełne kondygnacje nadziemne z pełnym lub częściowym poddaszem użytkowym, lecz nie więcej niż 10 m dla zabudowy mieszkaniowej i jedna kondygnacja dla towarzyszącej zabudowy gospodarczej. Tymczasem plan przewiduje: dwie pełne kondygnacje nadziemne z poddaszem użytkowym, lecz nie więcej niż 12 m. Maksymalny wskaźnik zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej na przedmiotowym terenie to - według studium - 35%, gdy tymczasem plan przewiduje 50%. Wskaźnik intensywności zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej dla terenu MN-U to - według studium - 0.1-0.3, gdy tymczasem według planu wskaźnik mieści się w przedziale 0.01-0.5.

W odpowiedzi na korespondencję Wojewody dotyczącą wskazanych rozbieżności, pismem z dnia 9 maja 2024 r. Gmina wyjaśniła, m. in., że ustalenia planu wynikają z wniosku właściciela działki, prowadzonych z nim negocjacji oraz z oceny ukształtowania terenu na mapach.

Wojewoda wskazał w skardze, że takie wyjaśnienia nie mogą zostać zaakceptowane. Organ nadzoru wniósł o stwierdzenie nieważności całej uchwały uzasadniając, że teren MN-U, którego dotyczą kwestionowane regulacje planistyczne, jest jedynym przedmiotem uchwały. Wojewoda zwrócił się także o zasądzenie kosztów postępowania.

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska w Złotym Stoku wniosła o uznanie jej za zasadną w całości, zwracając się o odstąpienie od obciążenia Gminy kosztami postępowania ze względu na specyfikę sprawy. Rada wystąpiła o rozpoznanie sprawy w trybie uproszczonym.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:

Skarga okazała się zasadna.

Zgodnie z art. 3 § 1 i § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2024 r. poz. 935), dalej także jako p.p.s.a., sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej, a kontrola ta polega, między innymi, na orzekaniu w sprawach skarg na akty prawa miejscowego jednostek samorządu terytorialnego.

W niniejszym postępowaniu kontrola sądowa koncentruje się na będącym, w myśl art. 14 ust. 8 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2023 r. poz. 977), dalej także jako u.p.z.p., aktem prawa miejscowego, miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego dla obszaru położonego w obrębie geodezyjnym Laski w gminie Złoty Stok w granicach działki ewidencyjnej nr 269. Przyczyna skargi tkwi w zarzucanej przez Wojewodę Dolnośląskiego rozbieżności pomiędzy rzeczonym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego a wskazanym studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. W sprawie przyjęto stan prawny wynikający z przepisu art. 67

ust. 3 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2023 r. poz. 1688) uwzględniając, że Gmina Złoty Stok nie ma jeszcze planu ogólnego.

Z art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wynika, że nieważność uchwały rady gminy w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zachodzi w przypadku istotnego naruszenia zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotnego naruszenia trybu ich sporządzania, a także naruszenia właściwości organów w tym zakresie. Zasady sporządzania planu dotyczą merytorycznej jego zawartości (przyjętych w nim ustaleń, część tekstowej, graficznej oraz załączników), a także standardów dokumentacji planistycznej. Natomiast tryb sporządzania planu należy rozumieć jako sekwencję czynności podejmowanych w toku procedury planistycznej przez organ w celu uchwalenia planu. Naruszenie zasad sporządzania planu to przyjęcie rozwiązań niezgodnych z normami konstytucyjnymi lub zawartymi w ustawach materialnoprawnych - które to normy wyznaczają granice wykonywania władztwa planistycznego (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 września 2008 r., sygn. akt II OSK 215/08, CBOIS). Istotne naruszenie trybu sporządzania planu następuje, gdy ustalenia planistyczne są odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono procedury sporządzania aktu planistycznego (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1593/11, CBOIS). Relację pomiędzy tymi aktami: planem miejscowym jako prawem miejscowym, a studium – nie będącym aktem prawa miejscowego, wyznacza art. 9 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w brzmieniu: ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych oraz przepis art. 20 ust. 1 ustawy: plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium.

Z przywołanym przepisów jasno wynika, że plan miejscowy nie może naruszać ustaleń studium, w przeciwnym razie dochodzi do istotnego naruszenia zasad sporządzania planu.

Według tekstu relewantnego studium teren MN-U to teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i usługowej (s. 10). Dla tego terenu autor studium wskazuje (część II pt. Kierunki zagospodarowania przestrzennego, pkt 2 pt. Kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenu objętego zmianą studium, w tym tereny wyłączone spod zabudowy; s. 10-11): dla terenu położonego w granicach działki nr 269 o powierzchni 0.36 ha ustala się następujące zasady i wskaźniki zagospodarowania terenu w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej oraz zasady kształtowania zabudowy: 1) dla zabudowy usługowej i mieszkaniowej jednorodzinnej należy wydzielić w planie zagospodarowania przestrzennego działki budowlanej o powierzchni od 1000 m² do 1500 m², 2) wskaźnik intensywności zabudowy w granicach działki budowlanej: 0.1-0.3, 3) maksymalna powierzchnia zabudowy – 35%, 4) minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej liczonej dla wydzielonych działek budowlanych – 50%, 5) maksymalna wysokość zabudowy – dwie kondygnacje nadziemne z pełnym lub częściowym poddaszem użytkowym, lecz nie więcej niż 10 m dla zabudowy mieszkaniowej i jedna kondygnacja dla towarzyszącej zabudowy gospodarczej, 6) dachy strome dwu lub wielospadowe o nachyleniu połaci dachowych pod takim samym kątem w przedziale 25-45 stopni z możliwością instalowania paneli fotowoltaicznych, 7) pokrycie dachów dachówką ceramiczną lub innym materiałem budowlanym powszechnie używanym w miejscowym budownictwie.

Z kolei w kwestionowanym planie miejscowym widnieje (w rozdziale 2 pt. Ustalenia szczegółowe): § 4. 1 Dla terenu objętego planem miejscowym wyznacza się i określa jeden teren oznaczony w rysunku planu symbolem „MN-U”. 2. Dla terenu zabudowy mieszkaniowo - usługowej obowiązują następujące ustalenia: 1) przeznaczenie podstawowe – zabudowa mieszkaniowo – usługowa. 2) przeznaczenie dopuszczalne – zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna, zabudowa gospodarcza, zieleni urządzona, komunikacja wewnętrzna w tym place postojowe, urządzenia towarzyszące i infrastruktura techniczna, 3) zasady zagospodarowania i kształtowania zabudowy: a) warunki usytuowania nowej zabudowy określa się poprzez ustalenie nieprzekraczalnej linii zabudowy jak wskazano na rysunku planu tj. w odległości 5 m od drogi gminnej oraz nowo wydzielanych dróg wewnętrznych; b) ustala się maksymalną wysokość zabudowy – dwie pełne kondygnacje nadziemne z poddaszem użytkowym, lecz nie więcej niż 12 m; c) dachy strome, dwuspadowe i wielospadowe o symetrycznym nachyleniu połaci pod takim samym kątem w granicach 25-45 stopni lub dach mansardowy o tradycyjnych dla regionu kątach nachylenia połaci. Pokrycie dachu dachówką ceramiczną lub innym materiałem charakterystycznym dla lokalnej architektury; d) architektura obiektów winna być inspirowana zabudową charakterystyczną dla lokalnego budownictwa lub dobrą architekturą współczesną wkomponowana w otaczający krajobraz i ukształtowanie terenu; e) maksymalny wskaźnik zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej – 50%; f) minimalny wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej - 50%; g) wskaźnik intensywności zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej – 0.01-0.5. W dalszej części § 4 prawodawca lokalny

wprowadza ustalenia w zakresie miejsc do parkowania, garaży i budynków gospodarczych, zakazuje lokalizacji urządzeń infrastruktury technicznej takich jak maszty telewizyjne i wieże telekomunikacji komórkowej.

Zestawienie przywołanych regulacji studium z ustaleniami miejscowego planu ukazuje rozbieżności w zakresie: maksymalnej wysokości zabudowy, maksymalnego wskaźnika zabudowy, wskaźnika intensywności zabudowy, potwierdza trafność zarzutu Wojewody Dolnośląskiego. Tym samym dochodzi do naruszenia wskazanych na wstępie przepisów prawnych określających relacje pomiędzy studium a planem. Jednocześnie uwzględniając, że adekwatny miejscowy plan odnosi się wyłącznie do działki ewidencyjnej nr 269 (§ 1 planu miejscowego), i obejmuje tylko jeden teren oznaczony symbolem MN-U (§ 4 ust. 1), to stwierdzenie wadliwości w zakresie wskazanych regulacji spowodować musi stwierdzenie nieważności całego planu miejscowego.

Konkludując, Sąd podzielił zarzut skarżącego wojewody, uznany za zasadny przez organ gminy, i wyeliminował istotnie wadliwy plan miejscowy z obrotu prawnego. Sąd nie odnalazł usprawiedliwienia dla odstąpienia od zasądzenia zwrotu kosztów postępowania na rzecz skarżącego, a i w odpowiedzi na skargę Rada Miejska nie wyjaśnia specyfiki sprawy, na którą się powołuje wnioskując o takie odstąpienie. W konsekwencji o kosztach orzeczono na zasadzie art. 200 w związku z art. 205 § 2 p.p.s.a.

Sąd rozpoznał skargę na posiedzeniu niejawnym, w trybie uproszczonym, na podstawie art. 119 pkt 2 p.p.s.a.