



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 2 czerwca 2025 r.

Poz. 2681

WYROK NR II SA/WR 415/24
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 13 lutego 2025 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędziowie:

Sędzia WSA Olga Białek

Sędzia WSA Władysław Kulon

Sędzia WSA Wojciech Śnieżyński (spr.)

po rozpoznaniu w Wydziale II w trybie uproszczonym
na posiedzeniu niejawnym w dniu 13 lutego 2025 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Gminy Gromadka
z dnia 29 lutego 2024 r. nr LXVIII/525/24
w przedmiocie zmian miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Gromadka

I. stwierdza nieważność § 14, § 15, § 16, § 18 w zakresie terenów 1MN, 2MN, 5MN, 7MN i 8MN, § 21, § 22 w zakresie terenu 3MN, § 24 w zakresie terenów 2MN i 4MN, § 25 zaskarżonej uchwały oraz załączników graficznych do tej uchwały: nr 4, nr 5 w zakresie terenów o symbolach 1MN, 2MN, 5MN, 7MN, 8MN, 1RZ, 1US, nr 6, nr 7 w zakresie terenu o symbolu 3MN, nr 8 w zakresie terenów o symbolach 2MN i 4MN oraz załącznika nr 9;

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

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski, jako organ nadzoru nad działalnością gminną (art. 93 ust. 1 ustawy z 08.03.1990 r. o samorządzie gminnym Dz. U. z 2024 r., poz. 609), wniósł o stwierdzenie nieważności § 14, § 15, § 16, § 18 w zakresie terenów 1MN, 2MN, 5MN, 7MN i 8MN, § 21, § 22 w zakresie terenu 3MN, § 24 w zakresie terenów 2MN i 4MN, § 25 uchwały nr LXVIII/525/24 Rady Gminy Gromadka z 29.02.2024 r. w sprawie zmian miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Gromadka, zwanej dalej: „uchwałą” oraz załączników graficznych do tej uchwały: nr 4, nr 5 w zakresie terenów o symbolach 1MN, 2MN, 5MN, 7MN, 8MN, 1RZ, 1US, nr 6, nr 7 w zakresie terenu o symbolu 3MN, nr 8 w zakresie terenów o symbolach 2MN i 4MN oraz załącznika nr 9. Ponadto w skardze zawarty został wniosek o zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

Formułując tej treści żądanie skargi jej autor zarzucił Radzie Gminy podjęcie:

- § 14 ust. 2 pkt 6, § 15 ust. 2 pkt 6, § 16 ust. 2 pkt 6, § 18 ust. 2 pkt 9, § 21 ust. 2 pkt 6, § 11 ust. 2 pkt 9, § 24 ust. 2 pkt 9 oraz § 25 ust. 2 pkt 9 uchwały z istotnym naruszeniem art. 9 ust. 4 i art. 20 ust. 1 ustawy z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2023 r., poz. 977 ze zm.) – dalej w skrócie: „u.p.z.p.”, polegającym na naruszeniu ustaleń Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy poprzez ustalenie dla wyznaczonych w planie miejscowym terenów o symbolach: 1RZ w obrębie Modła (§ 14), 1US w obrębie Gromadka (§ 15), 1RZ w obrębie Gromadka (§ 16), 1MN, 2MN, 5MN, 7MN i 8MN w obrębie Gromadka (§ 18), 1RZ w obrębie Borówki (§ 21), 3MN w obrębie Krzyżowa (§ 22), 2MN i 4MN w obrębie Różnec (24) oraz 1MN, 2MN, 3MN, 4 MN i 5MN w obrębie Osła (§ 25) minimalnej powierzchni biologicznie czynnej niezgodnie z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy w tym zakresie;
- § 14 ust. 2 pkt 2, § 25 ust. 2 pkt 2 uchwały z istotnym naruszeniem art. 9 ust. 4 i art. 20 ust. 1 u.p.z.p., polegającym na naruszeniu ustaleń Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy poprzez ustalenie dla wyznaczonych w planie miejscowym terenów o symbolach: 1RZ w obrębie Modła (§ 14), 1MN, 2MN, 3MN, 4MN i 5MN w obrębie Osła (§ 25) wysokości zabudowy niezgodnie z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy w tym zakresie;
- § 25 oraz załącznika graficznego nr 9 do uchwały w zakresie terenu o symbolu 6MN w obrębie Osła z istotnym naruszeniem art. 9 ust. 4 i art. 20 ust. 1 u.p.z.p., polegającym na przeznaczeniu wskazanego terenu na teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, podczas gdy Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy ustala dla tego terenu funkcję RU - tereny produkcji w gospodarstwach rolnych, hodowlanych, ogrodnictwych.

W uzasadnieniu skargi Wojewoda dokonał oceny zgodności zaskarżonej uchwały pod kątem art. 28 ust. 1 u.p.z.p., która pozwoliła stwierdzić, że Rady Gminy Gromadka, uchwalając zmianę planu zagospodarowania przestrzennego, naruszyła w sposób istotny zasady sporządzania planu miejscowego. W dalszej części uzasadnienia organ nadzoru przedstawił szeroką argumentację zarzutów.

W doręczonej Sądowi odpowiedzi na skargę organ uznał ją w całości za zasadą.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga zasługiwała na uwzględnienie.

Rozpoznając skargę na uchwałę w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, Sąd przeprowadza ocenę zgodności przedmiotowej uchwały z prawem pod kątem art. 28 ust. 1 u.p.z.p., który stanowi, że 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. Jednak nie każde naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego lub trybu jego sporządzania skutkować będzie stwierdzeniem nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części. Naruszenie takie musi zostać ocenione jako istotne, czyli takie, które prowadzi w konsekwencji do sytuacji, gdy przyjęte ustalenia planistyczne są jednoznacznie odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono zasad lub trybu sporządzania planu miejscowego.

Przechodząc na grunt rozpoznawanej sprawy należy zauważyć, że istotnym naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego spowodowane jest naruszenie ustaleń Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Gromadka w brzmieniu ustalonym uchwałą nr LXVII/518/24 Rady Gminy Gromadka z 30.01.2024 r. w sprawie uchwalenia zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Gromadka.

Zgodnie z art. 9 ust. 4 u.p.z.p. ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. Według art. 20 ust. 1 zd. pierwsze u.p.z.p. plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag na projekcie planu oraz sposobie realizacji, zapisanych w planie, inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy, oraz zasadach ich finansowania, zgodnie z przepisami o finansach publicznych. Z kolei wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządzając projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, ma obowiązek czynić to zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi (art. 15 ust. 1 u.p.z.p.).

W tym miejscu zauważenia wymaga, że o istotnym naruszeniu art. 9 ust. 4 oraz art. 20 ust. 1 u.p.z.p., warunkującym uwzględnienie skargi (art. 28 ust. 1 u.p.z.p.) można mówić wówczas, gdy w planie miejscowym przyjęto postanowienia całkowicie odmienne od wskazanych w studium. Należy mieć przy tym na uwadze, że organ stanowiący gminy, jako twórca polityki przestrzennej gminy, dokonuje autointerpretacji uchwalonego przez siebie studium w zakresie oceny zgodności z nim projektu planu miejscowego. Ponadto, stopień związania planów ustaleniami studium zależy w dużej mierze od brzmienia ustaleń studium i może być, w zależności od szczegółowości ustaleń, silniejszy lub słabszy. Ustalenia studium nie muszą być przeniesione wprost do postanowień miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W ramach tego władztwa organ gminy nie może jednak wyjść poza ogólne ustalenia wynikające ze studium (por. wyrok NSA z 24.10.2018 r., sygn. akt II OSK 2891/17). Zgodność między treścią studium, a treścią planu miejscowego winno się postrzegać jako kontynuację identyczności zasad zagospodarowania terenu ustalanych ogólnie w studium i podlegających sprecyzowaniu w planie miejscowym. Plan miejscowy ma jedynie doprecyzować te zasady i to w taki sposób, aby nie doprowadzić do ich zmiany lub modyfikacji. Plan miejscowy ma stanowić uszczegółowienie zapisów zawartych w studium, a nie ich dowolną interpretację, czy wręcz całkowitą zmianę (por. wyrok NSA z 14.03.2023 r., sygn. akt II OSK 2728/21). W każdym bądź razie ustalenia studium nie mogą być sprzeczne z postanowieniami planu miejscowego (por. m.in. wyrok NSA z 12.04.2023 r., sygn. akt II OSK 1168/20).

Przyjdzie wobec tego stwierdzić, że kwestionowana regulacja przepisu § 14 ust. 2 pkt 6 uchwały dla terenu o symbolu 1RZ w obrębie Modła, § 16 ust. 2 pkt 6 uchwały dla terenu o symbolu 1RZ w obrębie Gromadka oraz § 21 ust. 2 pkt 6 uchwały dla terenu o symbolu 1RZ w obrębie Borówki przewiduje, że minimalna powierzchnia biologicznie czynna nie powinna być mniejsza niż 30% powierzchni działki. Określone w załącznikach graficznych nr 4, 5 i 6 do uchwały tereny 1RZ położone są w wyznaczonej w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy strefie MNn - projektowanych terenów mieszkaniowych, dla której w Studium (str. 61), postanowiono, że powierzchnia biologicznie czynna winna wynosić co najmniej 50% powierzchni działki. Z kolei w § 15 ust. 2 pkt 6 uchwały dla terenu o symbolu 1US w obrębie Gromadka ustalono, że minimalna powierzchnia biologicznie czynna nie powinna być mniejsza niż 30% powierzchni działki. Określony w załączniku graficznym nr 5 do uchwały teren 1US położony jest w wyznaczonej w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy strefie USn - projektowanych terenów sportowo-rekreacyjnych, dla której w Studium (str. 63), postanowiono, że powierzchnia biologicznie czynna nie może być mniejsza niż 40%. W § 18 ust. 2 pkt 9 uchwały dla terenów 1MN, 2MN, 5MN, 7MN i 8MN w obrębie Gromadka, § 22 ust. 2 pkt 9 uchwały dla terenu 3 MN w obrębie Krzyżowa, § 24 ust. 2 pkt 9 uchwały dla terenów 2MN i 4MN w obrębie Różnec oraz § 25 ust. 2 pkt 9 uchwały dla terenów 1MN, 2MN, 3MN, 4 MN i 5MN w obrębie Osła ustalono, że minimalna powierzchnia biologicznie czynna nie powinna być mniejsza niż 20% powierzchni działki. Określone w załączniku graficznym nr 5 do uchwały tereny 1MN, 2MN, 5MN, 7MN i 8MN, w załączniku graficznym nr 7 do uchwały teren 3 MN, w załączniku graficznym nr 8 do uchwały tereny 2MN i 4MN oraz w załączniku graficznym nr 9 do uchwały tereny 1 MN, 2MN, 3MN, 4 MN i 5MN położone są w wyznaczonej w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy strefie MNn - projektowanych terenów mieszkaniowych, dla której w Studium (str. 61), postanowiono, że powierzchnia biologicznie czynna winna wynosić co najmniej 50% powierzchni działki.

Z przedstawionej analizy wynika zatem, że w zaskarżonej części uchwała zapadła z naruszeniem ustaleń Studium w zakresie określenia dla wyznaczonych w planie miejscowym terenów wskaźnika minimalnej powierzchni biologicznie czynnej.

Tożsame wnioski nasuwają się w przypadku określonego dla obszaru 1RZ w obrębie Modła oraz dla terenów o symbolu 1MN, 2MN, 3MN, 4MN i 5MN w obrębie Osła wskaźnika maksymalnej wysokości zabudowy. Skarżący w uzasadniony sposób podważył bowiem legalność § 14 ust. 2 pkt 2 uchwały dla terenu o symbolu 1RZ w obrębie Modła oraz § 25 ust. 2 pkt 2 uchwały dla terenów o symbolu 1MN, 2MN, 3MN, 4MN i 5MN w obrębie Osła, dla których ustalono, że wysokość budynku, budowli liczona od poziomu terenu

do górnej krawędzi kalenicy dachu nie może przekroczyć 14 m. Określone w załączniku graficznym nr 4 teren 1RZ w obrębie Modła oraz w załączniku graficznym nr 9 do uchwały tereny 1MN, 2MN, 3MN, 4MN i 5MN w obrębie Osła położone są w wyznaczonej w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy strefie MNn - projektowanych terenów mieszkaniowych, dla której w Studium (str. 61), postanowiono, że wysokość nowo realizowanej zabudowy nie może przekroczyć 2 kondygnacji nadziemnych plus poddasze użytkowe lecz nie więcej niż 12 m licząc od poziomu terenu (najniższego) do szczytu kalenicy.

Z przedstawionej przez organ nadzorczy analizy wynika, że zaskarżona w tej części uchwała zapadła z naruszeniem ustaleń Studium w zakresie określenia dla wyznaczonych w planie miejscowym terenów wskaźnika maksymalnej wysokości zabudowy.

Zasadny okazał się również zarzut skargi skierowany wobec § 25 uchwały, mocą którego Rada ustaliła dla terenu o symbolu 6MN w obrębie Osła przeznaczenie - zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna. Określony w załączniku graficznym nr 9 do uchwały teren 6MN położony jest na wyznaczonych w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy obszarach RU - tereny produkcji w gospodarstwach rolnych, hodowlanych, ogrodnich.

W związku z powyższym, zgodzić się należy z autorem skargi, że również w tej części uchwała zapadła z naruszeniem ustaleń Studium w zakresie ustalenia w uchwale dla terenu 6MN w obrębie Osła niedopuszczalnego przeznaczenia w postaci terenu zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej. W tej sytuacji doszło nie tylko do niezgodności zapisów planu ze studium, ale też do naruszenia ustaleń studium w omawianym zakresie.

Wszystko powyższe stanowi o istotnym naruszeniu art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 w związku z art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. oraz § 4 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Powyższe okoliczności uzasadniały uwzględnienie skargi przez stwierdzenie nieważności uchwały w zaskarżonej części, o czym orzeczono w punkcie pierwszym wyroku na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. w związku z art. 28 ust. 1 u.p.z.p.

O kosztach orzeczono w punkcie drugim wyroku na podstawie art. 200 i art. 205 § 2 p.p.s.a. w związku z § 14 ust. 1 pkt 1 lit. c rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 22.10.2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1935).