



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 28 stycznia 2020 r.

Poz. 818

WYROK NR II SA/WR 250/18 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 20 czerwca 2018 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędzia WSA Mieczysław
Górkiewicz (spr.)

Sędziowie:

Sędzia WSA Olga Białek
Asesor WSA Wojciech Śnieżyński

Protokolant

Natalia Rusinek

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 20 czerwca 2018 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Gminy Gromadka
z dnia 29 listopada 2017 r. nr XLII/320/17
w przedmiocie zmiany miejscowego planu zagospodarowania
przestrzennego gminy Gromadka w obrębie Osła i Różyniec

**I. stwierdza nieważność § 7 ust. 2 pkt 1 we fragmencie „obiektów
małej architektury, elementów reklamowych”, § 12 ust. 1 pkt 2 lit. d
we fragmencie „elementów reklamowych”, § 14 ust. 2 pkt 3, § 8 ust. 2
pkt 1, § 11 ust. 1 we fragmencie „budowlanej”, § 12 ust. 2 pkt 3
i pkt 4 zaskarżonej uchwały;**

II. oddala skargę w pozostałej części;

**III. zasądza od Gminy Gromadka na rzecz Wojewody Dolnośląskiego
kwotę 480 zł (słownie: czterysta osiemdziesiąt zł) 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 2017 r. poz. 1875) oraz art. 50 § 2, art. 54 § 1 i art. 200 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2017 r. poz. 1369 ze zm.), dalej „p.p.s.a.” – wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu skargę na uchwałę Rady Gminy Gromadka nr XLII/320/2017 z dnia 29 listopada 2017 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Gromadka w obrębie Osła i Różyniec.

W skardze wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości oraz o zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

Wojewoda zarzucił Gminie podjęcie uchwały z istotnym naruszeniem art. 17 pkt 2 i 6 lit. a tiret drugie ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1073 ze zm.), zwanej dalej „u.p.z.p.”, polegającym na istotnym naruszeniu trybu sporządzania planu miejscowego, poprzez brak zawiadomienia oraz wystąpienia o opinię w toku procedury planistycznej do Wójta Gminy Warta Bolesławiecka, podczas gdy obszar objęty zmianą planu graniczy z terenem tej gminy.

Organ nadzoru wskazał ponadto na podjęcie § 7 ust. 2 pkt 1 we fragmencie „obiektów małej architektury, elementów reklamowych”, § 12 ust. 1 pkt 2 lit. d we fragmencie „elementów reklamowych” oraz § 14 ust. 2 pkt 3 uchwały z istotnym naruszeniem art. 37a ust. 1 i 3 u.p.z.p., polegającym na istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego, poprzez wprowadzenie w uchwale zapisów dotyczących zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, elementów reklamowych oraz ogrodzeń, a także zakazów ich sytuowania, podczas gdy ustalenia te powinny być przedmiotem odrębnej uchwały; § 8 ust. 2 pkt 1 uchwały z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p., polegającym na istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego, poprzez brak określenia wskaźników w zakresie minimalnej liczby miejsc parkingowych dla dopuszczalnej w planie funkcji usługowej; § 11 ust. 1 we fragmencie „budowlanej” uchwały z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. oraz § 4 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), zwanego dalej „rozporządzeniem”, polegającym na istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego, w zakresie szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, poprzez odniesienie się do pojęcia „działki budowlanej” zamiast pojęcia „działki”; § 12 ust. 2 pkt 3 i 4 uchwały z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia, polegającym na istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego, poprzez ustalenie wysokości zabudowy w stosunku do wybiórczo określonych obiektów, nie wyczerpując tym samym wszystkich, dopuszczonych w ramach przeznaczenia terenu, rodzajów obiektów budowlanych.

Wojewoda dokonał oceny zgodności przedmiotowej uchwały pod kątem art. 28 ust. 1 u.p.z.p., która pozwoliła stwierdzić, że Rada Gminy Gromadka, uchwalając przedmiotowy plan zagospodarowania przestrzennego, naruszyła w sposób istotny zasady, jak i tryb sporządzania planu miejscowego.

Wojewoda przywołał art. 17 pkt 2 u.p.z.p., zgodnie z którym wójt, burmistrz albo prezydent miasta po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego kolejno zawiadamia, na piśmie, o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu instytucje i organy właściwe do uzgadniania i opiniowania planu. Zgodnie z punktem 6 lit. a tiret drugie wskazanego przepisu, po sporządzeniu projektu planu miejscowego oraz prognozy skutków finansowych uchwalenia planu miejscowego, występuje ponadto o opinię o projekcie planu do wójtów, burmistrzów gmin albo prezydentów miast, graniczących z obszarem objętym planem, w zakresie rozmieszczenia inwestycji celu publicznego o znaczeniu lokalnym. Co więcej, wykonanie powyższych czynności, zgodnie z § 12 pkt 3, 9 i 10 rozporządzenia, dokumentuje się poprzez sporządzenie dokumentacji prac planistycznych, składającej się z zawiadomienia instytucji i organów właściwych do uzgodnienia i opiniowania projektu planu miejscowego o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, wraz z dowodami doręczenia, dowodów przekazania projektu planu do zaopiniowania i uzgodnień, jak również wykazu opinii do projektu planu miejscowego.

Organ nadzoru ustalił, że załączona do uchwały dokumentacja prac planistycznych nie potwierdza faktu dokonania opisanych powyżej czynności, w zakresie zawiadomienia i wystąpienia do Wójta Gminy Warta Bolesławiecka, tj. gminy graniczącej z obszarem objętym planem miejscowym. W związku z tym Wojewoda

Dolnośląski wystąpił do Przewodniczącego Rady Gminy Gromadka o wyjaśnienie wątpliwości we wskazanym powyżej zakresie. Pismem z dnia 17 stycznia 2018 r. wyjaśniono, że: „wymóg opiniowania, zawarty w art. 17 ust. 6a, dotyczy gmin „graniczących” z obszarem danej gminy. Wojewoda zauważył, że z wyrysu ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego wynika, iż obszar objęty zmianą planu oddzielony jest od terenu gminy Warta Bolesławiecka jedynie terenem autostrady. Uchwała Rady Gminy Gromadka na obszarach objętych planem miejscowym przewiduje przede wszystkim zabudowę związaną z działalnością produkcyjną, magazynową, usługową oraz biurową. Nie ulega wątpliwości, że przeznaczenie tego rodzaju wywiera znaczący wpływ na sposób zagospodarowania terenów znajdujących się w jego sąsiedztwie. Zauważyć należy, że ustawodawca nie wskazał, że chodzi o gminy bezpośrednio graniczące z terenem objętym planem, lecz o gminy w ogóle graniczące. Taka regulacja odpowiada rozumieniu instytucji opiniowania, której celem, jak już wyżej wspomniano, jest zapewnienie możliwości wyrażenia swojego stanowiska o planowanych sposobach zagospodarowania tych terenów, które z uwagi na sposób tego przeznaczenia mogą oddziaływać także na sąsiednie tereny.

Organ nadzoru stwierdził, że niewystąpienie przez Wójta Gminy Gromadka o opinię do Wójta Gminy Warta Bolesławiecka ma znamiona istotnego naruszenia trybu sporządzania planu. Wskazał, że w przypadku poddania zaopiniowaniu przez wskazany organ treści projektu zmiany planu gminy Gromadka, w sytuacji wyrażenia przez wymieniony organ zastrzeżeń, treść projektu planu mogłaby doznać częściowej, znaczącej lub całkowitej zmiany. Zatem przyjęte przez organy planistyczne ustalenia mogłyby zapaść zupełnie odmiennie od tych, które zostały podjęte przez Radę Gminy Gromadka na sesji w dniu 29 listopada 2017 r.

W dalszej części uzasadnienia Wojewoda dokonał szczegółowego uzasadnienia prawnego każdego ze wskazanych zarzutów.

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy Gromadka wniosła o oddalenie skargi. Ustosunkowując się do zarzutów skargi organ wskazał w zakresie istotnego naruszenia art. 17 pkt 2 i 6 lit. a tiret drugie u.p.z.p., iż z wyrysu ze studium wynika, że obszar objęty zmianą planu nie graniczy z obszarem Gminy Warta Bolesławiecka a jest oddzielony od terenu gminy Warta Bolesławiecka jedynie terenem autostrady A4. Zdaniem organu, wymóg opiniowania, zawarty w art. 17 pkt. 6a, dotyczy gmin „graniczących” z obszarem danej gminy. Obszar opracowania nie graniczy bezpośrednio z granicą gminy Warta Bolesławiecka, a więc nie występowało o opinię. Gmina wypełniła obowiązek proceduralny wynikający z położenia przy granicy z konkretnym terenem, położonym stycznie do jego południowych granic („graniczącym”), poprzez uzyskanie pozytywnego uzgodnienia z GDDKiA.

W zakresie naruszenia w § 7 ust. 2 pkt 1 we fragmencie "obiektów małej architektury, elementów reklamowych", § 12 ust. 1 pkt 2 lit. d we fragmencie "elementów reklamowych” oraz § 14 ust. 2 pkt 3 uchwały z istotnym naruszeniem art. 37a ust. 1 i 3 u.p.z.p., Gmina wskazała, że w myśl ustawy obowiązkowym elementem planu jest określenie m.in: zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego, które zgodnie z rozporządzeniem powinny zawierać określenie cech elementów zagospodarowania przestrzennego, które wymagają ukształtowania lub rewaloryzacji, oraz określenie nakazów, zakazów dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów. W dniu 11 września 2015 r. weszła w życie tzw. ustawa krajobrazowa, której jedną z zasad regulacji było wprowadzenie możliwości ustalenia przez radę gminy w formie uchwały zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych, urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń. Zważywszy, że Rada nie podjęła jeszcze takiej uchwały należy uznać, że dopuszczalne jest do czasu opracowania i przyjęcia przez Radę uchwały wprowadzanie w planach ustaleń, które warunkują kształtowanie ładu przestrzennego w gminie.

W odniesieniu do zarzutu podjęcia § 8 ust. 2 pkt 1 uchwały z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p., Rada wskazała, że funkcja AG jest jedyną funkcją, w ramach przedmiotowej zmiany planu, która winna mieć określoną minimalną liczbę miejsc parkingowych. Regulacja § 8 ust. 2 pkt 1 mówi o funkcji AG, a jest ona jedyna na obszarze zmiany planu, to jest, zdaniem Rady Gminy oczywiste, że minimalna liczba miejsc parkingowych odnosi się do wszystkich dopuszczonych w ramach funkcji AG, przeznaczeń, w tym usługowych.

W zakresie wyjaśnienia podjęcia zapisów § 11 ust. 1 uchwały we fragmencie "budowlanej" z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy oraz § 4 pkt 8 rozporządzenia, organ wskazał, że omyłkowo w wybranych, wskazanych powyżej zapisach uchwały powołano się na „działkę budowlaną”, zamiast na „działkę”.

Do zarzutu zapisów § 12 ust. 2 pkt 3 i 4 uchwały z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia, organ wskazał, że wysokość zabudowy została określona szczegółowo w § 12 ust. 2 pkt 3, natomiast geometria dachu w § 12 ust. 2 pkt 4. Przepisy nie mają charakteru wybiórczego tylko wynikają z analizy uwarunkowań, w szczególności położenia terenów objętych zmianą planu poza strefami ochrony konserwatorskiej, których obecność pewnie narzuciłaby określone, bardziej restrykcyjne parametry.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:

Stosownie do przepisu art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 ze zm.) sąd sprawuje w zakresie swej właściwości kontrolę pod względem zgodności z prawem działalności administracji publicznej. Zakres tej kontroli obejmuje również orzekanie, po myśli art. 3 § 2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2017 r. poz. 1369 ze zm.; zwana dalej „p.p.s.a.”), w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej oraz akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej.

Kryterium legalności uchwały rady gminy stanowi jej zgodność z prawem. Przez sprzeczność z prawem należy przy tym rozumieć niezgodność z aktami prawa powszechnie obowiązującego, a więc z Konstytucją, ustawami, aktami wykonawczymi oraz z powszechnie obowiązującymi aktami prawa miejscowego (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 grudnia 2003 r., sygn. akt P 9/02, publ. OTK-A 2003/9/100).

Zgodnie z art. 147 § 1 p.p.s.a. sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności. W razie nieuwzględnienia skargi w całości albo w części sąd oddala skargę odpowiednio w całości albo w części (art. 151 p.p.s.a.).

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.

Uwzględniając powyższe i mając na względzie zarzuty Wojewody Dolnośląskiego wobec zaskarżonej uchwały wskazać należy, że Sąd częściowo uznał zarzuty skargi za zasadne, co skutkowało stwierdzeniem nieważności zakwestionowanych zapisów § 7 ust. 2 pkt 1 we fragmencie „objektów małej architektury, elementów reklamowych”, § 12 ust. 1 pkt 2 lit. d we fragmencie „elementów reklamowych”, § 14 ust. 2 pkt 3, § 8 ust. 2 pkt 1, § 11 ust. 1 we fragmencie „budowlanej”, § 12 ust. 2 pkt 3 i pkt 4 zaskarżonej uchwały.

W ocenie Sądu należy zgodzić się z prezentowaną w skardze argumentacją. Przedstawione wywody pozwalają na stwierdzenie, że zaskarżone przez Wojewodę zapisy przedmiotowej uchwały odnoszące się do:

1) zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, elementów reklamowych oraz ogrodzeń, a także zakazów ich sytuowania; 2) zasad sporządzania planu miejscowego (brak określenia wskaźników w zakresie minimalnej liczby miejsc parkingowych i ustalenie wysokości zabudowy w stosunku do wybiórczo określonych obiektów); 3) zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości zostały podjęte z naruszeniem przepisów prawa. Tak opisane naruszenia prawa mają charakter istotny, bowiem przyjęte ustalenia planistyczne są jednoznacznie odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono zasad sporządzania planu miejscowego.

Sąd w składzie orzekającym w sprawie nie podziela zarzutu skarżącego organu nadzoru dotyczącego podjęcia uchwały z istotnym naruszeniem art. 17 pkt 2 i 6 lit. s tiret drugie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Nie ulega wątpliwości, że został naruszony tryb sporządzania planu miejscowego z uwagi na brak zawiadomienia oraz wystąpienia o opinię w toku procedury planistycznej do Wójta Gminy Warta Bolesławicka, jako gminy graniczącej z obszarem objętym zmianą planu miejscowego. Ocenie Sądu podlegał charakter naruszenia prawa.

Należy w tym miejscu zauważyć, że u.p.z.p. nie definiuje pojęcia „istotne naruszenie”. Sąd podziela stanowisko wyrażone w wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 29 sierpnia 2006 r. (sygn. akt II SA/Wr 415/2005), że wprawdzie istotnym naruszeniem trybu jest takie naruszenie, które prowadzi w konsekwencji do sytuacji, w których przyjęte ustalenia planistyczne są odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono trybu sporządzania aktu planistycznego, jednakże ocena zaistnienia tej przesłanki wymaga odrębnych rozważań w każdym indywidualnym przypadku, uwzględniających przede wszystkim, że celem omawianej regulacji jest zagwarantowanie praw podmiotów, które mogą zostać naruszone w wyniku sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Organ nadzoru w żaden sposób nie skonkretyzował zarzuczonego naruszenia. Nie wskazał również w jakim zakresie projekt planu uległby zmianie w sytuacji wyrażenia zastrzeżeń przez Gminę Warta Bolesławicka. Wojewoda argumentację zarzutu oparł jedynie na domniemaniu, że po uzyskaniu opinii od Gminy Warta Bolesławicka, ustalenia planu mogłyby zapaść zupełnie odmienne od tych, które zostały podjęte w zaskarżonej uchwale. Wobec braku skonkretyzowania naruszenia nie można uznać, że miało ono charakter istotny.

Mając powyższe na uwadze Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. w związku z art. 28 ust. 1 orzekł jak w punkcie pierwszym sentencji wyroku.

Odnosząc się natomiast do pozostałej części skargi (skarżący bowiem wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały we całości), Sąd stwierdził, że skarżący nie wskazał w tym zakresie, na czym miałyby polegać naruszenie interesu prawnego Gminy Warta Bolesławicka. Mając to na uwadze, na podstawie art. 151 p.p.s.a. orzeczono jak w punkcie drugim sentencji. O kosztach orzeczono w punkcie trzecim wyroku na podstawie art. 200 p.p.s.a. w związku z § 14 ust. 1 pkt 1 lit. c rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz. U. z 2015 r. poz. 1804 ze zm.).