



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 25 lutego 2020 r.

Poz. 1516

WYROK NR II SA/WR 350/18 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 11 września 2018 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędziowie:

Sędzia WSA Mieczysław Górkiewicz

Sędzia WSA Alicja Palus

Asesor WSA Wojciech Śnieżyński (spr.)

Protokolant

referent Natalia Rusinek

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 11 września 2018 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Miejskiej Góry

z dnia 22 grudnia 2017 r. nr XLIII/365/17

w przedmiocie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Góra, obręb Kłoda Górowska

I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w zakresie § 14 ust. 1 pkt 3, § 14 ust. 2 pkt 3, § 20 ust. 6, § 28 ust. 2 pkt 1 we fragmencie „z wyłączeniem zabudowy zagrodowej, której powierzchnia nieruchomości nie może być mniejsza niż średnia wielkość gospodarstwa rolnego na obszarze gminy, zgodnie z przepisami odrębnymi” oraz załącznika graficznego do tej uchwały w zakresie terenów R/31 i R/32;

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

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski – działając w trybie 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 Miejskiej Góry nr XLIII/365/17 z dnia 22.12.2017 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla gminy Góra, obręb Kłoda Górowska.

W skardze organ nadzoru wniósł o stwierdzenie nieważności §14 ust. 1 pkt 3 i § 14 ust. 2 pkt 3, § 20 ust. 6, § 28 ust. 2 pkt 1 we fragmencie „z wyłączeniem zabudowy zagrodowej, której powierzchnia nieruchomości nie może być mniejsza niż średnia wielkość gospodarstwa rolnego na obszarze gminy,” uchwały nr XLIII/365/17 Rady Miejskiej Góry z dnia 22 grudnia 2017 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Góra, obręb Kłoda Górowska oraz stwierdzenie nieważności załącznika graficznego do przedmiotowej uchwały w zakresie terenów R/31 i R/32.

Wojewoda zarzucił Radzie Gminy podjęcie:

1) § 14 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 pkt 3 uchwały z istotnym naruszeniem art. 101 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2018 r. poz. 121 ze zm.), polegającym na wprowadzeniu w uchwale szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości dla terenów oznaczonych symbolem RU, w sytuacji gdy przepisy dotyczące scalania i podziału nieruchomości stosuje się do nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele inne niż rolne i leśne;

2) § 20 ust. 6 uchwały z istotnym naruszeniem art. 10 ust. 2a i art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1073 ze zm.) dalej zwaną: u.p.z.p., polegającym na wprowadzeniu w uchwale ustaleń dotyczących lokalizacji urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 100 kW, w sytuacji gdy w studium nie ustalono rozmieszczenia obszarów, na których zlokalizowane będą te urządzenia, jak również ich stref ochronnych związanych z ograniczeniami w zabudowie oraz zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu;

3) § 28 ust. 2 pkt 1 we fragmencie „z wyłączeniem zabudowy zagrodowej, której powierzchnia nieruchomości nie może być mniejsza niż średnia wielkość gospodarstwa rolnego na obszarze gminy,” z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r., nr 164, poz. 1587) zwanego dalej także: „rozporządzeniem”, w sytuacji gdy dla terenu zabudowy zagrodowej nie uregulowano obligatoryjnych elementów, wymaganych przepisami art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p.;

4) załącznika graficznego do przedmiotowej uchwały w zakresie terenów R/31 i R/32 z istotnym naruszeniem art. 20 ust. 1 i art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. oraz § 4 pkt 1 i § 8 ust. 2 rozporządzenia w zw. z art. 28 ust. 1 u.p.z.p., ze względu na brak regulacji w treści uchwały terenów przedstawionych na załączniku graficznym do uchwały.

Wojewoda dokonał oceny zgodności przedmiotowej uchwały pod kątem art. 28 ust. 1 u.p.z.p., która pozwoliła stwierdzić, że Rada Miejska Góry, uchwalając zmianą planu zagospodarowania przestrzennego, naruszyła w sposób istotny zasady sporządzania planu miejscowego. W dalszej części uzasadnienia organ nadzoru przedstawił szeroką argumentację każdego zarzutu.

W doręczonej Sądowi odpowiedzi na skargę Burmistrz wniósł o oddalenie skargi w zakresie zarzutów pkt. 1-3 oraz uznał skargę w zakresie ostatniego z zarzutów. W uzasadnieniu odpowiedzi organ odniósł się do zarzutów skargi. Wyjaśniając zasadność sformułowania § 14 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 pkt 3 uchwały wskazał, że plan miejscowy nie zmienia gruntów rolnych na nie rolne a jedynie wyznacza funkcję jaka jest dopuszczona w procesie inwestycyjnym i dla tej funkcji wyznaczono zasady podziału. W zakresie treści § 20 ust. 6 uchwały wyjaśnił, że przesłanką dla takiej regulacji był wniosek właściciela terenu o biogazownię z produkcją prądu i ciepła na potrzeby własne. Wykorzystano w tym przypadku zapisy „studium” w obszarze aktywności gospodarczej, symbol „P”, dla którego przewidziano wytwarzanie energii elektrycznej bez podania mocy. (Pkt. 1.2.4. Dopuszczalne kategorie przeznaczenia). Z kolei odnosząc się do kwestionowanego przez organ nadzoru fragmentu § 28 ust. 2 pkt 1 uchwały, Burmistrz wyjaśnił, że w tym zakresie uchwała podtrzymuje ustalenia obowiązującego planu miejscowego dla gminy Góra (uchwała nr XLI/298/06 Rady Miejskiej

w Górze z dnia 6.04.2006 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Góra), w celu uniknięcia potencjalnych roszczeń odszkodowawczych.

Podczas rozprawy w dniu 11.09.2018 r. pełnomocnik skarżącego zmodyfikował wniosek o stwierdzenie nieważności wskazanego fragmentu § 28 ust. 2 pkt 1 uchwały w ten sposób, że wniósł o stwierdzenie nieważności również sformułowania: „zgodnie z przepisami odrębnymi”. W pozostałym zakresie poparł skargę i zawarte w niej zarzuty.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu 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, zauważyć należy, że kwestionowana regulacja § 14 ust. 1 pkt 3 uchwały wskazuje, że: "Ustala się minimalne szerokości frontu działek powstałych w wyniku scalania i podziału nieruchomości: (...) 3) w zabudowie oznaczonej symbolem RU = 24 m, natomiast w § 14 ust. 2 pkt 3 uchwały wskazuje się, że "Ustala się minimalne powierzchnie nowo wydzielanych działek, powstałych w wyniku procedury scalania i podziału nieruchomości: (...) 3) w zabudowie oznaczonej symbolem RU = 3000 m²". Należy zauważyć, że podjęcie § 14 ust. 1 pkt 3 i § 14 ust. 2 pkt 3 uchwały nastąpiło z istotnym naruszeniem art. 101 ust. 2 u.g.n., polegającym na wprowadzeniu w uchwale szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości dla terenów oznaczonych symbolem RU, w sytuacji, gdy przepisy dotyczące scalania i podziału nieruchomości stosuje się do nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele inne niż rolne i leśne.

W ocenie Sądu należy zgodzić się z prezentowanym w skardze zarzutem, polegającym na wprowadzeniu w uchwale ustaleń dotyczących lokalizacji urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 100 kW, w sytuacji gdy w studium nie ustalono rozmieszczenia obszarów, na których zlokalizowane będą te urządzenia, jak również ich stref ochronnych związanych z ograniczeniami w zabudowie oraz zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu. Jedną z naczelnych zasad sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego jest nienaruszalność ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy przez ustalenia planu miejscowego. Wymóg zachowania zgodności pomiędzy tymi aktami polityki przestrzennej gminy wynika wprost z brzmienia art. 9 ust. 4 art. 15 ust. 1 oraz art. 20 ust. 1 u.p.z.p. Natomiast brak zachowania powyższego wymogu prowadzi do wykluczenia ustaleń planistycznych z obiegu prawnego. Skoro w dacie sporządzania zmiany planu miejscowego obowiązywał art. 10 ust. 2a u.p.z.p., wymagający aby w studium ustalono obszary, na których rozmieszczone będą urządzenia wytwarzające energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 100 kW, a także ich strefy ochronne związane z ograniczeniami w zabudowie oraz zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu (przepis ten wszedł w życie w dniu 25.09.2010 r.), tym samym wprowadzenie w § 20 ust. 6 uchwały ustaleń o treści: „Na terenie RU/1 dopuszcza się lokalizację instalacji do pozyskiwania energii z alternatywnych źródeł o mocy do 0,6 MW, które nie mogą powodować przekroczenia standardów środowiska poza granice terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem RU/1, w związku z tym nie określa się stref ochronnych związanych z ograniczeniami w zabudowie, zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu.", powinno zostać poprzedzone stosownymi zmianami w Studium. W przypadku kontrolowanej procedury planistycznej tak się nie stało. W Studium nie ustalono dla terenów o obrębie Kłoda Górowska, w tym dla terenu oznaczonego w planie, jako teren RU/1, rozmieszczenia urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 100 kW, a także stref ochronnych związanych z ograniczeniami w zabudowie oraz zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu.

Zasadny okazał się również zarzut naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. Zgodnie z tym przepisem w planie określa się obowiązkowo parametry i zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, w tym maksymalną i minimalną intensywność zabudowy, linie zabudowy, gabaryty obiektów czy maksymalną wysokość zabudowy. Wymogi dotyczące zasad kształtowania zabudowy powtórzono

dotatkowo w § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zasadnie organ nadzoru podniósł, że § 28 uchwały, określającym szczegółowe regulacje dla terenu R/1-R/30, Rada dopuściła zabudowę zagrodową w ust. 2 tego paragrafu, nie określając jednakże parametrów tej zabudowy, które zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. są obligatoryjnym elementem planu. Rada postanowiła, że: „W zakresie zasad zagospodarowania terenu ustala się: 1) zakaz lokalizacji obiektów kubaturowych, z wyłączeniem zabudowy zagrodowej, której powierzchnia nieruchomości nie może być mniejsza niż średnia wielkość gospodarstwa rolnego na obszarze gminy, zgodnie z przepisami odrębnymi.”. Uwzględniając zarzuty skargi w tym zakresie i mając na względzie stanowisko pełnomocnika Wojewody przedstawione na rozprawie, który rozszerzył zarzuty skargi o zawarte w art. 28 uchwały sformułowanie „zgodnie z przepisami odrębnymi”, Sąd uznał skargę w tym zakresie za zasadną, co skutkowało stwierdzeniem nieważności zakwestionowanego fragmentu uchwały.

W ocenie Sądu, uzasadniony okazał się ostatni zarzut skargi wskazujący na brak regulacji w treści uchwały terenów przedstawionych na załączniku graficznym do uchwały. Należy mieć na uwadze, że plan miejscowy składa się z części tekstowej, zawierającej ustalenia planowe oraz z części graficznej (rysunku planu). Rysunek planu jest integralną częścią planu i ma tym samym moc wiążącą w takim zakresie w jakim odsyła do niego tekst planu. Część graficzna planu jest "uszczerbowieniem" części tekstowej i ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie - z uwzględnieniem zarówno części graficznej jak i tekstowej. Z tych względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu. Część tekstowa planu nie może zawierać ustaleń, które nie znajdują oparcia w jego części graficznej. W pewnym uproszeniu stwierdzić można, że rysunek planu stanowi uzupełnienie i wyjaśnienie tekstu. Zgodnie z § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu z projektem tekstu. Zatem załącznik graficzny nie może zawierać ustaleń innych niż tekst uchwały.

Uwzględniając powyższe i mając na względzie zarzuty Wojewody Dolnośląskiego wobec zaskarżonej uchwały wskazać należy, że Sąd uznał zarzuty skargi za zasadne, tym samym nie zgadzając się z prezentowaną w odpowiedzi na skargę argumentacją, co skutkowało stwierdzeniem nieważności zakwestionowanych przepisów uchwały. Dlatego i zgodnie z art. 147 § 1 p.p.s.a. w związku z art. 101 ust. 2 u.g.n. oraz art. 10 ust. 2a, art. 15 ust. 2 pkt 1 i pkt 6, art. 20 ust. 1, art. 28 ust. 1 u.p.z.p. orzekł jak w sentencji wyroku.

Orzeczenie o kosztach postępowania uzasadnione jest treścią art. 200 p.p.s.a., zgodnie z którym w razie uwzględnienia skargi przez sąd pierwszej instancji przysługuje skarżącemu od organu, który wydał zaskarżony akt lub podjął zaskarżoną czynność albo dopuścił się beczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania, zwrot kosztów postępowania niezbędnych do celowego dochodzenia praw. Za tak określone koszty Sąd uznał koszty związane z udziałem w sprawie pełnomocnika, taryfowo określone.