



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 25 lutego 2020 r.

Poz. 1518

WYROK NR II SA/WR 372/18
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 4 października 2018 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący
Sędziowie

Sędzia WSA Alicja Palus
Sędzia WSA Mieczysław Górkiwicz
Sędzia WSA Gabriel Węgrzyn (spr.)

Protokolant:

starszy asystent sędziego Malwina Jaworska

po rozpoznaniu w dniu 4 października 2018 r.
na rozprawie w Wydziale II
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Miejskiej Strzelina
z dnia 27 lutego 2018 r., nr XLIII/564/18
w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Strzelin – Osiedle
Wschodnie

I. stwierdza nieważność § 17 ust. 5 pkt 1 lit. b i c oraz § 18 ust. 5 pkt 1 lit. c i d zaskarżonej uchwały;
**II. zasądza od Gminy Strzelin na rzecz skarżącego kwotę 480 zł (czteryście osiemdziesiąt złotych) tytułem
zwrotu kosztów postępowania.**

Uzasadnienie

Skargą nadzorczą z 24 IV 2018 r. Wojewoda Dolnośląski (dalej „skarżący”) wniósł o stwierdzenie nieważności § 17 ust. 5 pkt 1 lit. b i c uchwały nr XLIII/564/18 Rady Miejskiej Strzelina (dalej jako „organ”) z dnia 27 II 2018 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Strzelin – Osiedle Wschodnie (Dz.Urz. Woj.Doln. z 2018 r., poz. 1385) – dalej jako „uchwała”. Wniesiono także o zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

Skarżący wyjaśnił, że przepis z § 17 ust. 5 pkt 1 lit.b uchwały dopuszcza w ramach procedury scalenia i podziału nieruchomości utworzenie działek geodezyjnych przeznaczonych pod zabudowę bliźniaczą o powierzchni nie mniejszej niż 400 m²; zaś przepis z § 17 ust. 5 pkt 1 lit.c uchwały dopuszcza w ramach procedury scalenia i podziału nieruchomości utworzenie działek geodezyjnych przeznaczonych pod zabudowę szeregową o powierzchni nie mniejszej niż 200 m². Taka regulacja, w ocenie skarżącego, jest niezgodna z postanowieniami Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta i Gminy Strzelin (uchwała organu nr XXIII/311/16 z dnia 28 VI 2016 r.) – dalej jako „studium” - określonymi w części III pkt 3.3, str.13. Wynika z nich bowiem, że w obrębie obszaru o funkcji zabudowy miejskiej (symbol MNU) przyjęto następujący parametr i wskaźnik urbanistyczny: „powierzchnia działki w zależności od lokalnych uwarunkowań nie mniejsza jednak niż 500 m²”. Skarżący zarzucił przy tym istotne naruszenie art. 9 ust. 4 i art. 20 ust. 1 ustawy z 27 III 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2017 r., poz. 1073, ze zm.) - dalej jako „upzp”, co rodzi skutek nieważności w zw. z art. 28 ust. 1 upzp. W skardze odniesiono się również do argumentów organu zgłaszanych w toku postępowania nadzorczego wskazując, że nie istnieją jakiegokolwiek podstawy, by uznać, że powołane postanowienia studium znajdują zastosowanie tylko w przypadkach podziału geodezyjnego dokonywanego w formie decyzji administracyjnej i nie stosuje się ich do przypadków procedury scalenia i podziału.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie. Stwierdził, że postanowienia studium nie mogą odnosić się do parametrów podziału nieruchomości obowiązujących w ramach scalenia i podziału w trybie przewidzianym ustawą z 21 VIII 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2018 r., poz. 121, ze zm.) – dalej jako „ugn”. W studium określa się bowiem minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne, uwzględniające wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i zrównoważonego rozwoju. Postanowienia części III pkt 3.3, str.13 należy więc interpretować jako określenie minimalnej powierzchni działki budowlanej w trybie podziału geodezyjnego.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje.

Skarga zasługuje na uwzględnienie.

Nie budzi wątpliwości obowiązek zachowania zgodności postanowień planu miejscowego ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Obowiązek ten ustawodawca podkreśla trzykrotnie, a to w ramach art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 upzp. Warunek zgodności planu miejscowego ze studium uznać należy za jedną z naczelnych zasad sporządzania planu miejscowego w rozumieniu art. 28 ust. 1 upzp. W konsekwencji, stwierdzenie niezgodności postanowień planu miejscowego ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy rodzi skutek w postaci nieważności planu miejscowego w całości lub w części.

W niniejszej sprawie nie budzi również wątpliwości, że cały teren objęty zakresem obowiązywania uchwały znajduje się w obrębie obszaru oznaczonego w studium symbolem MNU, jako obszaru zabudowy miejskiej. W ramach przyjętych w studium parametrów i wskaźników urbanistycznych dla obszaru MNU postanowiono zaś, że powierzchnia działki kształtowana będzie w zależności od lokalnych uwarunkowań, nie mniejsza jednak niż 500 m² (część III pkt 3.3 ppkt 5).

Upoważnienie do określenia w ramach studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy „minimalnych i maksymalnych parametrów i wskaźników urbanistycznych, uwzględniających wymagania ładu przestrzennego” przewiduje art. 10 ust. 2 pkt 1 lit.b upzp w zw. z § 6 pkt 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 28 IV 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz.U. Nr 118, poz. 1233).

Powierzchnia działki geodezyjnej niewątpliwie stanowi wskaźnik urbanistyczny, który należy brać pod uwagę przy kształtowaniu ładu przestrzennego. Gdyby było inaczej niezrozumiałymi byłby normatywny warunek zgodności podziału z aktami planistycznymi (planem miejscowym czy decyzją o warunkach zabudowy). Bez względu na to, czy podział dokonywany jest w formie decyzji administracyjnej czy też w formie uchwały podejmowanej w ramach scalenia i podziału nieruchomości, niezmiennie obowiązuje

warunek zgodności podziału z aktami planistycznymi (por. art. 93 ust. 1, art. 98b ust. 2 i art. 102 ust. 1 ugn). Oznacza to, że problematyka powierzchni, kształtu, a nawet usytuowania działek geodezyjnych (np. względem drogi) znajdować się musi w gestii zainteresowania władzy planistycznej, gdyż kwestie te wpływają istotnie na ład przestrzenny. Stąd też wymagania w tym zakresie powinny być określone zarówno w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (w sposób ramowy), jak i w planie miejscowym (w sposób już skonkretyzowany).

Właśnie przez pryzmat powyższych rozważań należy odczytywać znaczenie tych postanowień studium, które dotyczą wskaźników i uwarunkowań zawartych w ramach części III pkt 3.3 ppkt 5 studium. Określenie w studium minimalnej powierzchni działki musi być respektowane na etapie projektowania i uchwalania planu miejscowego bez względu na to, czy chodzi o podział dokonywany w ramach scalenia i podziału, czy też o podział dokonywany w formie decyzji administracyjnej. Jak słusznie wskazał skarżący, w studium nie dokonano w tym zakresie żadnego rozróżnienia. Nie ograniczono przyjętego wskaźnika do podziałów dokonywanych w określonym trybie.

Niezasadne jest więc twierdzenie organu, jakoby określony w studium minimalny normatyw powierzchniowy 500 m² nie miał zastosowania do działek wyodrębnianych w ramach procedury scalenia i podziału, a ograniczał się jedynie do podziału w trybie decyzyjnym. Sąd zwraca uwagę, że również bliższa analiza tych postanowień studium, które nawiązują do problematyki powierzchni działek prowadzi do wniosków sprzecznych z тезami odpowiedzi na skargę. W studium wskazano między innymi, że na obrzeżach miasta Strzelin i terenach wiejskich, zabudowa powinna mieć charakter bardziej ekstensywny (część III pkt 2 str. 6). Zaznaczono również, że określone w studium parametry i wskaźniki urbanistyczne stanowią „minimalne” dopuszczalne wielkości. Zalecono przy tym, aby jako wytyczną dla sporządzanych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego przyjmować parametry i wskaźniki „większe w zakresie wielkości działek budowlanych” oraz powierzchni biologicznie czynnej (część III pkt 3 str. 9).

Wytyczne polityki przestrzennej przyjętej dla gminy Strzelin są więc w tym zakresie jednoznaczne. Powierzchnia działek budowlanych powinna być większa w miarę zwiększania się odległości od strefy centralnej. Z pozycji tak wyznaczonego kierunku polityki jest bez znaczenia, czy działka budowlana powstaje na skutek wydania decyzji administracyjnej o podziale, czy też na skutek przeprowadzenia procedury scalenia i podziału. W jednym i w drugim przypadku powstaje bowiem określona struktura geodezyjna (działka ewidencyjna), będąca docelowo przedmiotem działalności inwestycyjnej i wpływająca wraz z powstałą na niej zabudową na ład przestrzenny. Sam tryb podziału nie ma więc znaczenia z perspektywy przyjętej przez władzę planistyczną polityki w zakresie kształtowania powierzchni działek geodezyjnych.

W konsekwencji stwierdzić należy, że przepisy z § 17 ust. 5 pkt 1 lit. b i c uchwały, zezwalające na wydzielenie w ramach scalenia i podziału działek o powierzchni 200 m² i 400 m² na terenie mieszkaniowym jednorodzinym (MN), nie odpowiadają normatywnemu warunkowi zgodności ze studium.

Sąd objął kontrolą również nieobjęte wnioskiem skargi przepisy z § 18 ust. 5 pkt 1 lit. c i d uchwały, dopuszczające wydzielenie działek o powierzchni 200 m² i 400 m² na terenie mieszkaniowo-usługowym (MN/U). Sąd wziął pod uwagę, że za stwierdzeniem nieważności uchwały również w tej części przemawiają identyczne okoliczności faktyczne i prawne, zaś Sąd – w myśl art. 134 § 1 ppsa - nie jest związany wnioskami skargi.

Mając powyższe na względzie Sąd orzekł na zasadzie art. 147 § 1 w zw. z art. 134 § 1 ppsa. O kosztach postępowania Sąd orzekł na podstawie art. 200 ppsa, uwzględniając kierunek rozstrzygnięcia oraz poniesione przez skarżącego celowe koszty zastępstwa procesowego w kwocie 480 zł.