



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 22 lutego 2019 r.

Poz. 1205

WYROK NR II SA/WR 796/17 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 21 marca 2018 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędziowie:

Sędzia WSA Alicja Palus (spr.)

Sędzia WSA Olga Białek

Sędzia NSA Halina Filipowicz-
Kremis

Protokolant

Natalia Rusinek

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 21 marca 2018 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Gminy Oleśnica
z dnia 26 stycznia 2017 r. nr XXVIII/193/17
w przedmiocie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania
przestrzennego dla obrębu Dąbrowa, gmina Oleśnica

I. stwierdza nieważność § 5 ust. 1 pkt 2 we fragmencie: „przy czym proporcje pomiędzy dopuszczonymi sposobami przeznaczenia terenu i obiektów z nim związanych mogą być dowolne”, § 14 ust. 2 pkt 3, § 16 ust. 1 pkt 1 we fragmencie: „mogące być realizowane jako tylko mieszkaniowe lub tylko usługowe”, § 17 ust. 2 pkt 5, § 21 ust. 5 pkt 1 zaskarżonej uchwały;

II. zasądza od Gminy Oleśnica 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. 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 Oleśnica

nr XXVIII/193/17 z dnia 26 stycznia 2017 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obrębu Dąbrowa, gmina Oleśnica.

W skardze wniósł o stwierdzenie nieważności § 5 ust. 1 pkt 2 we fragmencie „przy czym proporcje pomiędzy dopuszczonymi sposobami przeznaczenia terenu i obiektów z nim związanych mogą być dowolne”, § 14 ust. 2 pkt 3, § 16 ust. 1 pkt 1 we fragmencie „mogące być realizowane jako tylko mieszkaniowe lub tylko usługowe”, § 17 ust. 2 pkt 5, § 21 ust. 5 pkt 1 wyżej wymienionej uchwały oraz o zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

Wojewoda zarzucił Radzie Gminy podjęcie: 1) § 5 ust. 1 pkt 2 we fragmencie „przy czym proporcje pomiędzy dopuszczonymi sposobami przeznaczenia terenu i obiektów z nim związanych mogą być dowolne” uchwały z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2017 r., poz. 1073), § 4 pkt 1 i § 7 pkt 7 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587, ze zm.), polegającym na naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego w zakresie sposobu określania przeznaczenia terenów oraz linii rozgraniczających terenów o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania; 2) § 14 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 2016 r., poz. 2147 ze zm.), zwanej dalej „u.g.n.”, polegającym na dokonaniu ustaleń w zakresie scalania i podziału dla terenów przeznaczonych w planie na cele rolne; 3) § 16 ust. 1 pkt 1 we fragmencie „mogące być realizowane jako tylko mieszkaniowe lub tylko usługowe” uchwały z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, polegającym na naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego w zakresie sposobu określenia przeznaczenia terenów oraz linii rozgraniczających terenów o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania; 4) § 17 ust. 2 pkt 5 uchwały z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 3 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z art. 93 ust. 2a u.g.n., polegającym na naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego w zakresie określania minimalnej powierzchni nowo wydzielanych działek budowlanych dla zabudowy zagrodowej; 5) § 21 ust. 5 pkt 1 uchwały z istotnym naruszeniem art. 20 ust. 1 zd. 2 i art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz § 4 pkt 1 i § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w związku z art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, polegającym na naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego poprzez niezachowanie spójności pomiędzy częścią tekstową i częścią graficzną planu.

Wojewoda dokonał oceny zgodności przedmiotowej uchwały pod kątem art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2017 r., poz. 1073), dalej „u.p.z.p.”, która pozwoliła stwierdzić, że Rada Gminy Oleśnica, uchwalając przedmiotowy plan 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 strona przeciwna wniosła o oddalenie skargi. W uzasadnieniu organ odniósł się do zarzutów skargi. Wyjaśniając zasadność sformułowania zapisów § 5 ust. 1 pkt 2 oraz § 16 ust. 1 pkt 1 organ podkreślił, że zapis ten został określony jedynie dla wybranych pięciu terenów funkcji MNU. Takie wskazanie wynika z analizy możliwości kierunku i sposobu zagospodarowania obu terenów. Ponadto organ podniósł, że takie zapisanie terenów jest zgodne z zapisami Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego gminy Oleśnica i nie narusza jego ustaleń. Organ wyjaśnił granice funkcji terenu M i terenu MU. Ponadto wskazał, że w żadnym wypadku na wszystkich terenach MNU nie dojdzie do podniesionego w skardze nierozgraniczenia terenów o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Organ wskazuje, że zapis § 5 ust. 1 pkt 2 uchwały we fragmencie „przy czym proporcje pomiędzy dopuszczonymi sposobami przeznaczenia terenu i obiektów z nim związanych mogą być dowolne”, jest zdaniem organu formą określenia parametrów dopuszczalnych proporcji dla obu funkcji. Przytoczone sformułowanie jest propozycją mieszanego przeznaczenia podstawowego, które zostało rozpoznane, przeanalizowane i jest zgodne z wolą ich właścicieli oraz ustaleniami SUiKP gminy Oleśnica. Odnosząc się do naruszeń w § 14 ust. 2 pkt 3, § 17 ust. 2 pkt 5 oraz § 21 ust. 2 pkt 5, poprzez określenie dla terenów RM minimalnej powierzchni nowo wydzielanej działki budowlanej na min. 1200 m², co budzi wątpliwości z uwagi na treść przepisu art. 101 ust. 2 u.g.n., organ wyjaśnił, że wskazany zapis uchwały został określony dla powyższych funkcji w SUiKP gminy Oleśnica i nie chcąc naruszać jego ustaleń, zdecydowano

o takim zapisie w uchwale. Co więcej ustalenie jest zgodne z ustaleniami wcześniej obowiązującego na tym terenie planu miejscowego dla Dąbrowy (uchwała Rady Gminy Oleśnica nr 259/XLV/02 z dnia 4 września 2002 r.), a jego naruszenie mogłoby stać się zdaniem organu podstawą do roszczeń odszkodowawczych. Organ wyjaśnił, że w zależności od potrzeb art. 15 ust. 3 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym daje możliwość określenia minimalnej powierzchni nowowydzielanych działek budowlanych. Organ wskazał, że jest to działka budowlana w rozumieniu ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a nie działka w rozumieniu ustawy o gospodarce nieruchomościami. Wyraźnie na działkę budowlaną wskazuje § 17 ust. 2 pkt 5 uchwały. W odniesieniu do wady prawnej w zapisie § 21 ust. 5 pkt 1 (organ wskazał w uzasadnieniu przez omyłkę § 21 ust. 2 pkt 5) i powiązaniu tego zapisu z rysunkiem planu, organ wyjaśnił, że doszło do oczywistej omyłki pisarskiej przy przepisywaniu formuły, jednocześnie wskazując, że można prawidłowo powiązać treść uchwały z rysunkiem planu.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:

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 kwestionowany zapis § 5 ust. 1 pkt 2 uchwały we fragmencie „przy czym proporcje pomiędzy dopuszczonymi sposobami przeznaczenia terenu i obiektów z nim związanych mogą być dowolne”, wobec braku wprowadzenia jakichkolwiek ograniczeń w tym zakresie, może doprowadzić do pomieszania różnych funkcji na terenie MNU oraz prowadzić do sytuacji nierozgraniczenia terenów o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania, a nadto doprowadzić do konfliktów w zagospodarowaniu danego terenu. Przepis uchwały nie określa żadnych warunków, w jakich każdy z wariantów przeznaczenia przyjętych w planie mógłby być realizowany. Dopuszcza natomiast łączenie dwóch różnych kategorii przeznaczenia terenu i obiektów z nimi związanych, w ramach przeznaczenia podstawowego, w dowolnych proporcjach. Słusznie zauważył organ nadzoru, że określenie przeznaczenia terenu powinno być jasne i precyzyjne, tak aby nie było wątpliwości interpretacyjnych dotyczących tej kwestii. Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w planie miejscowym określa się obowiązkowo m. in. przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Dodatkowo również z treści § 4 pkt 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wynika, że ustalenia dotyczące przeznaczenia terenów powinny zawierać określenie przeznaczenia poszczególnych terenów lub zasad ich zagospodarowania, a także symbol literowy i numer wyróżniający go spośród innych terenów. W myśl § 7 pkt 7 rozporządzenia projekt rysunku powinien zawierać linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania oraz ich oznaczenia.

Regulacja § 14 ust. 2 pkt 3 uchwały wskazuje, że: „Ustala się minimalne powierzchnie nowowydzielanych działek, powstałych w wyniku procedury scalania i podziału nieruchomości: (...) 3) w zabudowie oznaczonej symbolem RM = 1200 m²”. Należy zauważyć, że podjęcie § 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 RM, 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.

Przechodząc do kolejnego zarzutu, który dotyczy zapisu § 16 ust. 1 pkt uchwały, należy zauważyć, że stanowi on wewnętrzną sprzeczność, ponieważ rada najpierw postanowiła o przeznaczeniu terenów MNU/1 – MNU/5 pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną z dopuszczeniem usług, a następnie dokonała regulacji, że wskazane przeznaczenie może być realizowane jako tylko mieszkaniowe lub tylko usługowe. Tak sformułowany przepis powoduje, że nie sposób z niego wyprowadzić normy prawnej, która mogłaby się ostać w obrocie prawnym. Ustawodawca nakazał w planie miejscowym określić przeznaczenie terenu,

a Rada Gminy uczyniła to przewidując zabudowę mieszkaniową jednorodzinną z dopuszczeniem usług. Jednakże dokonała tego, przy jednoczesnym stwierdzeniu, że wskazane przeznaczenie może być realizowane jako tylko mieszkaniowe lub tylko usługowe. Zatem nie jest możliwe zrealizowanie takiego przeznaczenia terenu. Tak skonstruowany przepis nie spełnia wymogu określenia przeznaczenia terenu w sposób jasny i niebudzący wątpliwości, a wręcz może powodować brak możliwości jego zastosowania. Jak słusznie wskazał Wojewoda, zapisy § 16 ust. 1 pkt 1 uchwały są niespójne z definicją rodzaju przeznaczenia terenu zawartą w § 5 ust. 1 pkt 2 uchwały, zgodnie z którą przez tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej z dopuszczeniem usług rozumie się teren i związane z nim budynki o charakterze mieszkalnym oraz usługowym, wraz z urządzeniami towarzyszącymi oraz zielenią, oznaczone symbolem MNU; przy czym proporcje pomiędzy dopuszczonymi sposobami przeznaczenia terenu i obiektów z nim związanych mogą być dowolne. Mając na uwadze występującą sprzeczność dotyczącą przeznaczenia podstawowego, należy zgodzić się z Wojewodą, że warunku jego realizacji nie sposób pogodzić z możliwością ustalenia dowolnych proporcji pomiędzy dopuszczonymi sposobami przeznaczenia terenu, o czym stanowi § 5 ust. 1 pkt 2 uchwały.

Regulacja § 17 ust. 2 pkt 5 uchwały dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami RM/1 - RM/5 określa minimalną powierzchnię nowowydzielanej działki budowlanej na 1200 m². Tym samym określono minimalną powierzchnię działek budowlanych powstałych w wyniku podziału dla zabudowy zagrodowej. Zapis ten narusza art. 93 ust. 2a u.g.n., zgodnie z którym podział nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele rolne i leśne, a w przypadku braku planu miejscowego wykorzystywanych na cele rolne i leśne, powodujący wydzielenie działki gruntu o powierzchni mniejszej niż 0,3000 ha, jest dopuszczalny pod warunkiem, że działka ta zostanie przeznaczona na powiększenie sąsiedniej nieruchomości lub dokonana zostanie regulacja granic pomiędzy sąsiadującymi nieruchomościami. Zakwestionowany zapis uchwały przewiduje minimalną powierzchnię działek budowlanych powstałych w wyniku podziału dla zabudowy zagrodowej na 1200 m² i nie stanowi on wyjątku, o którym mowa w ustawie, a więc pozostaje on w oczywistej sprzeczności z art. 93 ust. 2a u.g.n. (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 26 września 2017 r., sygn. II SA/Wr 389/17). Argumentacji organu w tym zakresie nie można uznać za prawidłową. Przepis § 17 ust. 2 pkt 5 uchwały stanowi regulację generalną, z której jednoznacznie wynika, że może mieć zastosowanie do jakichkolwiek podziałów działek budowlanych na terenach RM/1 – RM/5. Zastosowania wskazanego przepisu nie ograniczono wyłącznie do sytuacji wskazanych w art. 93 ust. 2a u.g.n.

Za zasadny należało również uznać zarzut niezgodności części tekstowej planu miejscowego z jego częścią graficzną. Dokonując ustaleń dotyczących terenów AG/1 – AG/5, w części tekstowej uchwały, w § 21 ust. 5 pkt 1 zapisano, że: „Nieprzekraczalne linie zabudowy należy przyjąć zgodnie z rysunkiem planu oraz przy założeniu, że dla obszarów, na których brak graficznych oznaczeń linii zabudowy, należy stosować odległości od granic działek budowlanych i linii rozgraniczających zgodnie z przepisami odrębnymi, określone na rysunku planu; linie zabudowy w odległości: 1) 40 m od linii rozgraniczających drogi KDS.” Dla terenów AG/1 – AG/5 ustalono zatem sytuowanie linii zabudowy od linii rozgraniczających drogi KDS w odległości 40 m. Na rysunku planu linie te wyznaczone zostały w odległości od 0 do 20 m. Wyjaśnień w tym zakresie dokonał organ w piśmie z dnia 10 kwietnia 2017 r. wskazując, że doszło do niezamierzonego błędu pisarskiego przy przepisywaniu w/w formuły. Jednakże w tym przypadku dla funkcji AG określono parametry sytuowania linii zabudowy poprzez zapis początkowy § 21 ust. 5 uchwały: „Nieprzekraczalne linie zabudowy należy przyjąć zgodnie z rysunkiem planu oraz przy założeniu, że dla obszarów, na których brak graficznych oznaczeń linii zabudowy, należy stosować odległości od granic działek budowlanych i linii rozgraniczających zgodnie z przepisami odrębnymi...”. Zdaniem organu, oznacza to, że można prawidłowo powiązać treść uchwały z rysunkiem planu.

Odnosząc się do powyższego, słusznie Wojewoda powołał art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w myśl którego wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem. Zgodnie z § 2 pkt 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r., projektem planu miejscowego jest projekt tekstu planu miejscowego i rysunku planu miejscowego, natomiast z § 8 ust. 2 rozporządzenia wynika, że na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Część graficzna planu jest uszczegółowieniem 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 (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 13 października 2009 r., sygn. akt II SA/Lu 393/09). Przedmiotowy plan zawiera odmienne ustalenia w treści planu oraz załączniku graficznym, co powoduje, że uchwała jest nieczytelna, bowiem rysunek graficzny nie znajduje odzwierciedlenia w treści, jak również narusza zasady sporządzania projektu planu określone w powołanych przepisach.

Uwzględniając powyższe i mając na względzie zarzuty Wojewody Dolnośląskiego wobec zaskarżonej uchwały wskazać należy, że Sąd uznał zarzuty skargi za zasadne, jednocześnie zgadzając się z prezentowaną w skardze argumentacją, co skutkowało stwierdzeniem nieważności zakwestionowanych przepisów uchwały.

Mając powyższe na uwadze Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. w związku z art. 101 ust. 2 u.g.n. oraz art. 15 ust. 2 pkt 1 i art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym 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.