



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 17 kwietnia 2020 r.

Poz. 2709

WYROK NR II SA/WR 696/18 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 13 listopada 2018 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędzia WSA Alicja Palus (sprawozdawca)

Sędziowie:

Sędzia WSA Mieczysław Górkiwicz

Asesor WSA Wojciech Śnieżyński

Protokolant:

asystent sędziego Alicja Stelmach

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 13 listopada 2018 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Miejskiej Góry

z dnia 28 listopada 2017 r. nr XLII/345/17

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

I. stwierdza nieważność § 14 ust. 2 pkt 2 we fragmencie „RM”, § 14 ust. 2 pkt 3 we fragmencie „RU”, § 14 ust. 3 pkt 4, § 6 ust. 1 pkt 3 lit. c, § 15 ust. 3 pkt 9, § 16 ust. 3 pkt 11, § 17 ust. 3 pkt 9, § 18 ust. 3 pkt 10, § 19 ust. 3 pkt 9, § 20 ust. 3 pkt 2, § 22 ust. 3 pkt 8, § 22 ust. 4, § 23 ust. 3 pkt 8, § 23 ust. 5 oraz § 27 ust. 2 pkt 5 i 6 zaskarżonej uchwały;

II. zasądza od Gminy Góra na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 480 zł (słownie: czterysta osiemdziesiąt złotych) 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 2018 r. poz. 994) 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 2018 r. poz. 1302) skierował do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu skargę na uchwałę Rady Miejskiej Góry nr XLII/345/17 w przedmiocie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Góra, obręb Chróścina.

W skardze organ nadzoru wniósł o stwierdzenie nieważności § 14 ust. 2 pkt 2 we fragmencie „RM”, § 14 ust. 2 pkt 3 we fragmencie „RU”, § 14 ust. 3 pkt 4, § 6 ust. 1 pkt 3 lit. c, § 15 ust. 3 pkt 9, § 16 ust. 3 pkt 11, § 17 ust. 3 pkt 9, § 18 ust. 3 pkt 10, § 19 ust. 3 pkt 9, § 20 ust. 3 pkt 2, § 22 ust. 3 pkt 8, § 22 ust. 4, § 23 ust. 3 pkt 8, § 23 ust. 5 oraz § 27 ust. 2 pkt 5 i 6 uchwały Rady Miejskiej Góry nr XLII/345/17 w przedmiocie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Góra, obręb Chróścina oraz o zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

Wojewoda zarzucił Radzie Miejskiej Góry podjęcie:

- § 14 ust. 2 pkt 2 we fragmencie „RM” i § 14 ust. 2 pkt 3 we fragmencie „RU” i § 14 ust. 3 pkt 4 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 RM i 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;

- § 6 ust. 1 pkt 3 lit. c, § 15 ust. 3 pkt 9, § 16 ust. 3 pkt 11, § 17 ust. 3 pkt 9, § 18 ust. 3 pkt 10, § 19 ust. 3 pkt 9, § 20 ust. 3 pkt 2, § 22 ust. 3 pkt 8, § 22 ust. 4, § 23 ust. 3 pkt 8, § 23 ust. 5 i § 27 ust. 2 pkt 5 i 6 uchwały z istotnym naruszeniem art. 37 a ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1073 ze zm.) – dalej także jako: ustawa, polegającym na wprowadzeniu do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego norm dotyczących obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane w sytuacji, gdy kwestie te muszą być regulowane odrębną uchwałą.

W uzasadnieniu skargi Wojewoda Dolnośląski wyjaśnił, że przeprowadzona przez organ nadzoru ocena zgodności z prawem zaskarżonej uchwały pod kątem art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, pozwoliła stwierdzić, że Rada Miejska Góry, uchwalając przedmiotowy plan zagospodarowania przestrzennego, naruszyła w sposób istotny zasady sporządzania planu miejscowego. W dalszej części uzasadnienia skarżący organ przedstawił argumentację dotyczącą poszczególnych zarzutów.

W odpowiedzi na skargę Burmistrz Góry odniosła się do zarzutów skargi. Wyjaśniła, że w zakresie § 14 ust. 2 pkt 2 we fragmencie „RM” i § 14 ust. 2 pkt 3 we fragmencie „RU” i § 14 ust. 3 pkt 4 uchwały 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. Z kolei odnosząc się do § 6 ust. 1 pkt 3 lit. c, § 15 ust. 3 pkt 9, § 16 ust. 3 pkt 11, § 17 ust. 3 pkt 9, § 18 ust. 3 pkt 10, § 19 ust. 3 pkt 9, § 20 ust. 3 pkt 2, § 22 ust. 3 pkt 8, § 22 ust. 4, § 23 ust. 3 pkt 8, § 23 ust. 5 oraz § 27 ust. 2 pkt 5 i 6 uchwały Rady Miejskiej Góry nr XLII/345/17 z dnia 28 listopada 2017 roku w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Góra, obręb Chróścina, Burmistrz Góry podkreśliła, że zapisy te zostały wprowadzone w związku z warunkami określonymi w piśmie Wojewódzkiego Urzędu Ochrony Zabytków we Wrocławiu nr WZN.5150.312.2016.AKZ z dnia 10 października 2016 r. pkt I i II oraz odmową uzgodnienia projektu uchwały w związku z nieuwjęciem „wszystkich” wytycznych określonych w/w piśmie.

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 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 27 marca 2003 r., dalej jako 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. Z treści przywołanego przepisu wynika, że 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.

W przedmiotowej sprawie w § 14 ust. 2 pkt 2 uchwały Rada Miejska przyjęła, że dla terenów zabudowy zagrodowej oznaczonych symbolem RM „minimalne szerokości frontu działek powstałych w wyniku procedury scalania i podziału nieruchomości wynoszą 22 m”. Należy zauważyć, że zgodnie z § 14 ust. 2 pkt 3 uchwały dla terenów obsługi produkcji w gospodarstwach rolnych, hodowlanych

i ogrodniczych oznaczonych symbolem RU minimalne szerokości frontu działek wynoszą 24 m. Następnie w § 14 ust. 3 pkt 4 uchwały wskazano, że powierzchnia nowo wydzielonych działek, powstałych w wyniku procedury scalania i podziału nieruchomości w zabudowie dla terenów oznaczonych symbolem RM i RU jest równa 3000 m².

Sąd w składzie orzekającym w sprawie akceptuje stanowisko skarżącego organu oraz prezentowane w przywołanym orzecznictwie sądowoadministracyjnym, zgodnie z którym zasady i warunki scalenia i podziału nieruchomości powinny być sformułowane w planie miejscowym w stosunku do wszystkich terenów objętych tym planem (w którym podział i scalenie lub tylko podział jest dopuszczalny i nie został przez zapisy planu wykluczony), z wyjątkiem nieruchomości przeznaczonych w planie miejscowym na cele rolne i leśne.

W związku z powyższym, za uzasadniony należało uznać wniosek o stwierdzenie nieważności § 14 ust. 2 pkt 2 we fragmencie „RM”, § 114 ust. 2 pkt 3 we fragmencie „RU” i § 14 ust. 3 pkt 4 uchwały nr XLII/345/17 Rady Miejskiej Góry z dnia 28 listopada 2017 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Góra, obręb Chróścina. Rada dokonując tego typu ustaleń w stosunku do terenów oznaczonych symbolem RM i RU naruszyła w sposób istotny art. 101 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, zgodnie z którym przepisy dotyczących scalania i podziału nieruchomości stosuje się do nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele inne niż rolne i leśne.

Wnioskiem kasacyjnym objęte zostały też regulacje z zakresu ustaleń dotyczących ochrony i kształtowania ładu przestrzennego. Rada Miejska Góry w § 6 ust. 1 pkt 3 lit. c przedmiotowej uchwały wprowadziła na całym obszarze objętym ustaleniami planu zakaz stosowania ogrodzeń wykonanych z prefabrykatów żelbetonowych od strony dróg publicznych. Natomiast w zakresie parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania poszczególnych terenów w § 15 ust. 3 pkt 9, § 16 ust. 3 pkt 11, § 17 ust. 3 pkt 9, § 18 ust. 3 pkt 10, § 19 ust. 3 pkt 9, § 20 ust. 3 pkt 2, § 22 ust. 3 pkt 8, § 23 ust. 3 pkt 8 oraz § 27 ust. 2 pkt 6 uchwały wprowadzono zakaz lokalizacji ogrodzeń pełnych oraz wyższych niż 180 cm od strony przestrzeni publicznych (tj. dróg, ciągów pieszych, placów zabaw) oraz zakaz budowy ogrodzeń z prefabrykowanych elementów betonowych, za wyjątkiem słupów i podmurówek, a w § 27 ust. 2 pkt 5 uchwały nakaz wykonania ogrodzeń ażurowych o maksymalnej wysokości 1,5 m.

W zaskarżonym § 22 ust. 4 i § 23 ust. 5 uchwały na terenach AG/1, AG/2 i AG/4 dopuszczono lokalizowanie nowych nośników reklamowych i elementów informacji wizualnej o ile nie przesłaniają one w całości lub przeważającej części powierzchni elewacji frontowych i bocznych budynków od strony bezpośrednio przyległej do przestrzeni publicznych.

Sąd podziela stanowisko Wojewody Dolnośląskiego, który zarzut naruszenia prawa w tym zakresie wyprowadził ze zmiany u.p.z.p., jaka została wprowadzona z dniem 11 września 2015 r. ustawą z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz. U. poz. 774). Zgodnie bowiem z art. 7 pkt 5 tejże ustawy, do u.p.z.p. po art. 37 dodano art. 37a - 37e, dotyczące uchwały regulującej zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń. Jednocześnie na podstawie art. 7 pkt 3 lit. b ustawy zmieniającej, uchylony został art. 15 ust. 3 pkt 9 u.p.z.p., zgodnie z którym w planie miejscowym określa się w zależności od potrzeb zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty.

Zdaniem Sądu przywołane regulacje wskazują, że zamiarem ustawodawcy było wyeliminowanie materii objętej uchwałą podejmowaną na podstawie nowej normy kompetencyjnej zawartej w art. 37a u.p.z.p. z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Rada gminy nie utraciła zatem kompetencji do określania zasad i warunków sytuowania ogrodzeń oraz ustaleń szczegółowych dotyczących rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być one wykonane oraz lokalizowania nowych nośników reklamowych i elementów informacji wizualnej jednak zgodnie z nową regulacją, powinna to uczynić w odrębnej niż plan miejscowy uchwale stanowiącej akt prawa miejscowego, chyba, że znajdują zastosowanie przepisy przejściowe zawarte w art. 12 ust. 3 ustawy nowelizującej. Uchwała o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego w niniejszej sprawie podjęta została w dniu 25 maja 2016 r., w związku z tym przepisy dotychczasowe nie mają zastosowania.

W konsekwencji w ocenie Sądu należy zgodzić się z prezentowaną w skardze argumentacją wywodzącą w oparciu o wykładnię literalną, systemową i historyczną, że omawiana materia winna być regulowana w uchwale innej niż plan miejscowy. Przedstawione uwarunkowania prawne pozwalają na stwierdzenie, że zaskarżone przez Wojewodę Dolnośląskiego zapisy przedmiotowej uchwały odnoszące się do ustaleń dotyczących ochrony i kształtowania ładu przestrzennego oraz w zakresie parametrów i wskaźników

kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania poszczególnych terenów normy dotyczące obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń zostały podjęte bez podstawy prawnej z racji uchylecia art. 15 ust. 3 pkt 9 u.p.z.p. i wykraczają poza materię, która może być regulowana planem miejscowym, pozostając w sprzeczności z art. 37a u.p.z.p. Tak opisane naruszenie prawa ma charakter istotny, bowiem przyjęte ustalenia planistyczne są jednoznacznie odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono zasad sporządzania planu miejscowego.

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 u.p.z.p. orzekł jak w pkt I sentencji wyroku. O kosztach postępowania Sąd w pkt II sentencji orzekł 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 dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz.U.2018.265).