



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 16 września 2020 r.

Poz. 5111

WYROK NR II SA/WR 160/19
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 12 czerwca 2019 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędzia NSA Halina Filipowicz-Kremis

Sędziowie:

Sędzia WSA Władysław Kulon

Asesor WSA Wojciech Śnieżyński (spr.)

Protokolant:

starszy sekretarz sądowy Renata Pawlak

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 12 czerwca 2019 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Miejskiej Gminy Gryfów Śląski

z dnia 20 kwietnia 2018 r., nr XLVII/231/18

w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla 2 wyodrębnionych obszarów położonych w miejscowości Ubocze w gminie Gryfów Śląski

**stwierdza nieważność § 8 zaskarżonej uchwały oraz rysunku planu w zakresie dotyczącym obszaru
6 MN,U i 7 MN,U.**

Uzasadnienie

Wobec uznania niezgodności z prawem uchwały Rady Miejskiej Gminy Gryfów Śląski nr XLVII/231/18 z dnia 20.04.2018 r. w sprawie uchwalenia miejskiego planu zagospodarowania przestrzennego dla 2 wyodrębnionych obszarów położonych w miejscowości Ubocze, w gminie Gryfów Śląski, działając na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz 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 ze zm.), Wojewoda Dolnośląski wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu.

W skardze organ nadzoru zwrócił się o stwierdzenie nieważności § 8 zaskarżonej uchwały oraz załącznika nr 1 do tej uchwały w zakresie, w jakim wyznacza tereny 6MN,U i 7 MN,U oraz o zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych. Formułując takie żądanie skargi jej autor zarzucił podjęcie § 8 ust. 7 we fragmencie: „do 0,7” oraz ust. 9 zaskarżonej uchwały z istotnym naruszeniem art. 9 ust. 4 i art. 20 ust. 1 u.p.z.p. Polegać ono miało na ustaleniu dla terenów 6MN,U i 7MN,U wskaźnika maksymalnej intensywności zabudowy w wymiarze 0,7 oraz wskaźnika minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej w wymiarze 20%, podczas gdy studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Gryfów Śląski przewiduje, że wskaźnik maksymalnej intensywności zabudowy dla wskazanych terenów nie powinien przekraczać wartości 0,6, natomiast wskaźnik minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej dla wskazanych terenów powinien wynosić co najmniej 25%.

W uzasadnieniu skargi Wojewoda wyjaśnił, że zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalna i minimalna intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów. Dla terenów oznaczonych w uchwale jako 6MN,U i 7MN,U (tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i zabudowy usługowej - § 8 ust. 1 uchwały) wprowadzono w § 8 ust. 7 i 9 uchwały, następujące ustalenia w zakresie maksymalnej intensywności zabudowy i minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej: „7. Ustala się wskaźnik intensywności zabudowy - od 0,02 do 0,7. 9. Ustala się minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej w zagospodarowaniu działki budowlanej - 20%.”.

Powołując się na wynikające z art. 9 ust. 4 u.p.z.p. związanie organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych ustaleniami studium, organ nadzoru stwierdził naruszenie ustaleń studium w wyniku przyjętych w planie rozwiązań w zakresie wskaźników: maksymalnej intensywności zabudowy oraz minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej na terenach 6MN,U i 7MN,U stanowiących tereny przeznaczone pod zabudowę mieszkaniową jednorodziną i usługową. Z wyrysu studium, przedstawionego na załączniku graficznym nr 1 do uchwały, wynika, że objęte uchwałą tereny 6MN,U i 7MN,U znajdują się na oznaczonym w studium obszarze MU, gdzie studium przewiduje jako funkcję dominującą mieszkalnictwo jednorodzinne i wielorodzinne niskiej intensywności (max. 0,25) o skali i charakterze przestrzennym zbliżonym do zabudowy jednorodzinnej (część 6.3. tekstu studium, s. 28). W tabeli zamieszczonej w części 13.2.6. tekstu studium (s. 47) określono wskaźniki zagospodarowania oraz użytkowania terenów obowiązujące m.in. dla obrębu Ubocze. W przypadku obszaru MII maksymalna intensywność zabudowy dla terenów zabudowy jednorodzinnej wynosi 0,6, natomiast wskaźnik minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej ustalono dla zabudowy jednorodzinnej na poziomie 25%.

Wojewoda odniósł się przy tym do wyjaśnień Burmistrza udzielonych w toku postępowania nadzorczego. Wskazał, że nie wskazują one, aby na terenach oznaczonych w planie jako 6MN,U i 7 MN,U występowało istniejące zainwestowanie (istniejąca zabudowa), której wskaźniki w zakresie maksymalnej intensywności zabudowy działki budowlanej i minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, uzasadniałyby przekroczenie wartości wskazanych w studium dla terenów 6MN,U i 7 MN,U (tak jak zostało to wyjaśnione w przypadku terenów 4U i 9U). Burmistrz nie wyjaśnił również na czym mogą polegać uwarunkowania terenowo - prawne, które również uzasadniałyby, w myśl wskazanego zapisu studium, odstępstwa od omawianych wskaźników zabudowy i zagospodarowania terenu dla terenów 6 MN,U i 7 MN,U. Za okoliczność taką nie mogą być uznane postanowienia poprzednio obowiązującego planu miejscowego obejmującego omawiane tereny, ponieważ postanowienia planu miejscowego, który utracił moc bądź został wyeliminowany z obrotu prawnego same

w sobie nie determinują postanowień uchwały w sprawie nowego planu, który wszedł w życie i funkcjonuje w obrocie prawnym.

Tym samym organ nadzoru stwierdził, że regulacje przyjęte w § 8 ust. 7 we fragmencie „do 0,7” oraz ust. 9 uchwały w powyższym zakresie naruszają ustalenia studium.

Organ nadzoru zwrócił również uwagę, że nawet gdyby uznać § 8 ust. 6 uchwały („Ustala się maksymalny wskaźnik zabudowy działki - 0,3.”), jako spełniający wymóg określenia, wynikającego z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy, wskaźnika maksymalnej intensywności zabudowy oraz nienaruszający powołanych wyżej zapisów studium, to zestawienie tego ustępu z pozostawionym w obrocie prawnym ust. 7 tego paragrafu powoduje, że uchwała zawiera wewnętrzną sprzeczność w odniesieniu do normy prawnej ustalającej omawiany wskaźnik zagospodarowania terenu. Wewnątrz sprzeczność aktu prawnego uniemożliwia prawidłowe odkodowanie normy prawnej stanowiącej źródło praw i obowiązków jej adresatów, powodując, że adresat oraz podmiot egzekwujący wykonanie normy prawnej pozostają w niepewności lub w niewiedzy co do treści tej normy, co uniemożliwi lub poważnie utrudni zachowanie z nią zgodne.

Z kolei stwierdzenie nieważności jedynie § 8 ust. 7 we fragmencie: „do 0,7” (ewentualnie również ust. 3) oraz ust. 9 uchwały spowodowałoby, że w obrocie prawnym pozostałyby ustalenia dla terenu 6MN,U i 7MN,U zawarte w § 8 uchwały, pozbawione obligatoryjnych elementów wymaganych przez art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy w postaci: maksymalnej intensywności zabudowy jako wskaźnika powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej oraz minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej. Zdaniem organu nadzoru, określenie parametrów kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu, takich jak: maksymalna i minimalna intensywność zabudowy, maksymalna wysokość zabudowy oraz powierzchnia biologicznie czynna wyrażone w stosunku do powierzchni działki budowlanej, należy do jednych z zasadniczych instrumentów kształtowania ładu przestrzennego na danym terenie. Ustalenia w powyższym zakresie wpływają na wartość nieruchomości. Należą również do jednych z bardziej konfliktogennych ustaleń planu i budzą najwięcej emocji wśród właścicieli nieruchomości. Dlatego też, brak powyższych elementów w planie miejscowym lub ustalenie ich w sposób niejednoznaczny, z zasady wprost narusza art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy.

Niewątpliwie uwarunkowaniami przestrzennymi, które uzasadniają konieczność wyznaczenia maksymalnej intensywności zabudowy oraz minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej wyrażonych w stosunku do powierzchni działki budowlanej, są tereny zabudowy mieszkaniowej i usługowej, związane z pobytem ludzi i wykonywaniem działalności zarobkowej, w tym gospodarczej. Ustalenia dla terenów 6 MN,U i 7 MN,U w § 8 ust. 5, 8, 10 i 13 uchwały wprowadzają takie wskaźniki zabudowy i zagospodarowania terenu jak maksymalna wysokość zabudowy, geometria dachów (jako gabaryt obiektów) minimalna powierzchnia nowo wydzielonych działek budowlanych oraz linie zabudowy. W § 20 ust. 3 i 4 zawarto postanowienia w zakresie minimalnej liczby miejsc do parkowania i sposobu ich realizacji odnoszące się również do terenów 6 MN,U i 7 MN,U. Wskutek braku zakazu zabudowy w stosunku do tego terenu oraz dodatkowo brzmieniu § 8 ust. 4 uchwały („Ustala się typ nowej zabudowy - wolnostojąca.”), przytoczone postanowienia świadczą o zamiarze/dopuszczeniu potencjalnej zabudowy wskazanych terenów, co z kolei świadczy o prawnej możliwości (po spełnieniu wymagań zawartych w innych przepisach prawa) jej realizacji. Pominięcie któregoś z wymienionych w art. 15 ust. 2 ustawy katalogu elementów planu miejscowego (stanowiącego normę o charakterze *ius cogens*), dodatkowo w sytuacji gdy okoliczności faktyczne (np. sposób przeznaczenia i zagospodarowania terenu) uzasadniają ich wprowadzenie, skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu. Mając powyższe na uwadze Wojewoda przyjął, że obligatoryjne elementy planu miejscowego w postaci: maksymalnej intensywności zabudowy, jako wskaźnika powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, oraz minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, nie mogą być pominięte w stosunku do podstawowego przeznaczenia terenów 6 MN,U i 7 MN,U.

Natomiast ograniczenie wniosku o stwierdzenie nieważności wyłącznie do przeznaczenia w/w terenów w postaci zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej (tj. § 8 ust. 1 pkt 1 uchwały) spowodowałoby, że plan dla omawianych terenów przewidywałby wyłącznie przeznaczenie podstawowe w postaci zabudowy usługowej. Z uwagi na wykazane wyżej, wynikające z zapisów studium gminy, położenie terenów 6 MN,U i 7 MN,U na oznaczonym w studium obszarze MII, oznaczałoby to pozostawienie w planie miejscowym terenu, którego przeznaczenie naruszałoby ustalenia studium. Część 6.3. tekstu studium (s. 28) stanowi bowiem, że funkcją dominującą (podstawową) dla obszarów MII jest mieszkalnictwo jednorodzinne i wielorodzinne niskiej intensywności (max. 0,25) o skali i charakterze przestrzennym zbliżonym do zabudowy jednorodzinnej.

Zabudowa usługowa w postaci nieuciążliwych usług jest przewidziana w studium dla tego obszaru wyłącznie jako funkcja towarzysząca i uzupełniająca. Pozostawienie zatem w obrocie prawnym przeznaczenia w postaci zabudowy usługowej jako jedynej funkcji podstawowej terenów 7 MN,U i 8 MN,U stanowiłoby odwrócenie proporcji przewidzianych przez studium przeznaczeń dla tych terenów (zamiana funkcji uzupełniającej w podstawową/dominującą), co również powinno być oceniane jako naruszenie ustaleń studium i tym samym istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, w oparciu o art. 20 ust. 1 i art. 9 ust. 4 w związku z art. 28 ust. 1 ustawy.

W doręczonej Sądowi odpowiedzi na skargę Przewodniczący Rady Miejskiej uznał skargę za zasadną. Wskazał, że Rada podejmie działania mające na celu zmianę zaskarżonej uchwały z uwzględnieniem zarzutów skargi i w tym celu ponowi czynności planistyczne w zakresie niezbędnym do doprowadzenia zgodności planu miejscowego z przepisami prawa, zaś po ich wykonaniu podejmie uchwałę zmieniającą obecnie zaskarżoną uchwałę konwalidując jej treść. Wówczas też Gmina Gryfów Śląski złoży wniosek o umorzenie postępowania jako bezprzedmiotowego. Z uwagi na powyższe strona przeciwna wniosła o zawieszenie prowadzonego postępowania do czasu wykonania powyższych czynności na okres do dnia 30 września 2019 r.

W piśmie z 5.04.2019 r. pełnomocnik Wojewody sprzeciwił się zawieszeniu prowadzonego postępowania.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Nie zasługuje na uwzględnienie wnioszek o zawieszenie postępowania do czasu uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla 2 wyodrębnionych obszarów położonych w miejscowości Ubocze, w gminie Gryfów Śląski. Zgodnie bowiem stanowiskiem jednolicie wyrażanym w orzecznictwie sądowoadministracyjnym nawet uchylenie uchwały nie czyni bezprzedmiotowym postępowania sądowego, w którym sąd administracyjny władny jest wobec aktu prawa miejscowego stwierdzić nieważność aktu, co powoduje, że od samego początku uchwalenia nie był zdolny do wywołania skutku prawnego, a zatem do kształtowania uprawnień czy obowiązków (por. wyrok NSA z 29.12.2011 r., sygn. akt I OSK 1719/11 i orzeczenie tam przywołane). Stąd też należy rozpatrzyć przedmiotową sprawę merytorycznie.

Jedną z podstawowych zasad sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego jest przestrzeganie zgodności treści tego planu ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (por. wyrok NSA z 7.05.2008 r., sygn. akt II OSK 114/08). Obowiązek zgodności postanowień planu z ustaleniami studium wynika z art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 u.p.z.p. Co więcej, w art. 9 ust. 4 tej ustawy, zawarto wyraźny nakaz, zgodnie z którym ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych.

Studium uwarunkowań i zagospodarowania przestrzennego gminy określa strukturę przestrzenną gminy i lokalne zasady zagospodarowania przestrzennego, przeznaczenie poszczególnych obszarów gminy, wstępną lokalizację przestrzeni publicznych i infrastruktury technicznej. W studium określa się w szczególności: kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów (art. 10 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p.), kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym tereny wyłączone spod zabudowy (pkt 2), obszary oraz zasady ochrony środowiska i jego zasobów, ochrony przyrody, krajobrazu kulturowego i uzdrowisk (pkt 3). Realizacja ustaleń studium następuje poprzez uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, których ustalenia muszą być zgodne z ustaleniami studium. Przejawia się to w szczególności w obowiązku dokonania oceny zgodności projektów planów miejscowych przez organy stanowiące gmin, przy czym dokonanie oceny tej zgodności jest obligatoryjnym elementem uchwalenia planu.

W realiach kontrolowanej sprawy pomiędzy stronami panuje zgodność, że regulacje zawarte w § 8 ust. 7 w fragmencie „do 0,7” oraz ust. 9 uchwały naruszają ustalenia studium (nienaruszalność ustaleń studium w przypadku wskaźników maksymalnej intensywności zabudowy i minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej).

Sąd w niniejszym składzie podziela przedstawiony w skardze sposób rozumienia obligatoryjności elementów planu – dominujący w orzecznictwie i doktrynie – zgodnie z którym plan miejscowy musi zawierać poszczególne ustalenia, o których mowa w art. 15 ust. 2 u.p.z.p., wówczas, gdy okoliczności faktyczne dotyczące obszaru objętego planem, wynikające zwłaszcza z istniejącego lub planowanego przeznaczenia i sposobu zagospodarowania terenu, uzasadniają dokonanie takich ustaleń (por. wyrok WSA we Wrocławiu z 9.07.2015 r., sygn. akt II SA/Wr 306/15, wyroki NSA: z dnia 23.04.2010 r., sygn. akt II OSK 311/10; z 13.10.2011 r., sygn. akt II OSK 1566/11; z 6.09.2012 r., sygn. akt II OSK 1343/12; por. też: Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, pod red. Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2015, art. 15 Nb 6;

I. Zachariasz [w:] H. Izdebski, I. Zachariasz, Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, Warszawa 2013, uw. 3 do art. 15).

Wobec tego obligatoryjne elementu planu miejscowego w postaci: maksymalnej intensywności zabudowy, jako wskaźnika powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, oraz minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, nie mogą być pominięte w stosunku do podstawowego przeznaczenia terenów 6 MN,U i 7 MN,U. Zgodzić się przy tym należy z organem nadzoru, że ograniczenie wniosku o stwierdzenie nieważności wyłącznie do przeznaczenia w/w terenów w postaci zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej (tj. § 8 ust. 1 pkt 1 uchwały) spowodowałoby, że plan dla omawianych terenów przewidywałby wyłącznie przeznaczenie podstawowe w postaci zabudowy usługowej, co wprost prowadziłoby do niezgodności ze studium, które dla tego terenu przewiduje funkcją dominującą (podstawową) dla obszarów MII - mieszkalnictwo jednorodzinne i wielorodzinne niskiej intensywności (max. 0,25) o skali i charakterze przestrzennym zbliżonym do zabudowy jednorodzinnej. Zabudowa usługowa w postaci nieuciążliwych usług jest przewidziana w studium dla tego obszaru wyłącznie jako funkcja towarzysząca i uzupełniająca.

Dlatego też, na podstawie art. 28 ust. 1 u.p.z.p. i art.147 § 1 p.p.s.a. orzeczono jak w sentencji wyroku, stwierdzając nieważność § 8 zaskarżonej uchwały oraz rysunku planu w zakresie dotyczącym obszaru 6 MN,U i 7 MN,U. Inne rozstrzygnięcie spowodowałoby dalsze utrzymywanie stanu niezgodnego z prawem.