



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 13 sierpnia 2019 r.

Poz. 4856

WYROK NR II SA/WR 224/18 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 17 lipca 2018 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:
Sędziowie:

Sędzia WSA Anna Siedlecka – spr.
Sędzia WSA Olga Białek
Asesor WSA Wojciech Śnieżyński

Protokolant

starszy asystent sędziego Malwina
Jaworska

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 17 lipca 2018 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Miasta i Gminy Prochowice
z dnia 27 września 2017 r. nr XL/236/2017
w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania
przestrzennego obszarów w obrębie wsi Motyczyn w gminie Prochowice

I. stwierdza nieważność § 20 oraz załącznika graficznego nr 3 w zakresie
terenu oznaczonego symbolem R1 zaskarżonej uchwały;

II. dalej idącą skargę oddala.

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu skargę na uchwałę nr XL/238/2017 Rady Miasta i Gminy Prochowice z dnia 27 września 2017r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszarów w obrębie wsi Motyczyn w gminie Prochowice.

Skarżący zarzucił Radzie podjęcie § 13 pkt 1 w zakresie odnoszącym się do terenu oznaczonego symbolem MNa w części, w jakiej dla tego terenu obowiązuje przeznaczenie w postaci zabudowy zagrodowej i § 20 ww. uchwały oraz załącznika graficznego nr 3 do tej uchwały w zakresie terenu oznaczonego symbolem R1 z istotnym naruszeniem art. 101 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, polegającym na dokonaniu ustaleń w zakresie scalania i podziału nieruchomości dla terenów przeznaczonych w planie na tereny rolne i leśne (§ 13 pkt 1) a także z istotnym naruszeniem art. 9 ust. 4 i art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, polegającym na naruszeniu ustaleń

Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego poprzez wyznaczenie terenu R1 i ustalenie jego przeznaczenia jako terenu rolniczego w sytuacji, gdy studium przewiduje na tym terenie zabudowę mieszkaniową jednorodzinną i zagrodową oraz nie przewiduje dla ustalonego w uchwale terenu R1 przeznaczenia w postaci rolniczej przestrzeni publicznej (§ 20 i zał. nr 3 w części dot. R1).

Ponadto Organ nadzoru wniósł o zasądzenie kosztów postępowania sądowego według norm przepisanych.

W uzasadnieniu skargi podano, że w § 13 pkt 1 Rada wprowadziła ustalenia dotyczące szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości dla terenów MN i MNa, w tym m.in. ustalenie, że powierzchnia działek nie może być mniejsza niż 1000 m². Zgodnie z § 16 uchwały dla terenu MNa ustala się przeznaczenie podstawowe: teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej z dopuszczeniem zabudowy zagrodowej.

W ocenie organu nadzoru uznając tereny zabudowy zagrodowej za obszary przeznaczone w planie miejscowym na cele rolne, należy uznać, że zamieszczenie w § 13 pkt 1 terenów oznaczonych jako MNa, w części w jakiej dla tego terenu obowiązuje przeznaczenie w postaci zabudowy zagrodowej, stanowi o naruszeniu art. 101 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami. W art. 101 ust. 2 ugn jednoznacznie wskazano, że przepisy rozdziału 2 działu III tej ustawy (regulującego sprawy scalania i podziału nieruchomości) stosuje się do nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele inne niż rolne i leśne. W konsekwencji na terenach przeznaczonych w planie na cele rolnicze bądź leśne, zasad takich ustalać nie można. Z kolei dla terenu oznaczonego na załączniku graficznym nr 3 do uchwały symbolem R1 w § 20 części tekstowej uchwały ustalono jako przeznaczenie podstawowe – teren rolniczy.

Zgodnie z art. 9 ust. 4 upzp, ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. Z wyrysu Studium Miasta i Gminy Prochowice wynika, że teren oznaczony symbolem R1 w planie miejscowym znajduje się na obszarze opisanym przez studium jako przeznaczonym do zainwestowania pod funkcje zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej (MN) i zabudowy zagrodowej (MR). Tekst studium opisuje te tereny jako tereny zabudowy mieszkaniowej (MW, MN, MR) i nie przewiduje na tych terenach możliwości przeznaczenia ich w planie pod funkcje rolniczą (str. 49 studium, część 3.2). Dalej przeprowadzona analiza barwnego oznaczenia na rysunku (wyrysie) studium obszaru określonego jako R1 wskazuje, że oznaczenie to nie odpowiada obszarom, które studium określa jako tereny rolniczej przestrzeni produkcyjnej, na których obowiązuje zakaz zabudowy.

Tym samym plan miejscowy narusza w powyższym zakresie w istotny sposób ustalenia studium.

W odpowiedzi na skargę organ gminy – Rada Gminy Prochowice wniosła o uwzględnienie skargi Wojewody Dolnośląskiego w całości.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga okazała się zasadna tylko częściowo, co do zarzutu kwestionującego zapis § 20 wraz z załącznikiem nr 3 w części odnoszącej się do terenu R1. W pozostałym zakresie skarga jest pozbawiona podstaw prawnych.

W orzecznictwie sądowym podkreśla się, że studium jest prawnie określonym instrumentem kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej w gminie i służy ustaleniu lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego. To związanie ustaleniami studium oznacza takie kształtowanie treści planu miejscowego, aby uwzględniała ona i wynikała z ustaleń studium. Treść planu miejscowego jest zatem konsekwencją zapisów studium (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z 16 listopada 2010 r. II PSK 1904/10, z dnia 14 czerwca 2007 r. OSK 359/07, 1 lipca 2010 r.). W orzecznictwie wskazuje się, iż związanie ustaleniami studium przy sporządzaniu planu miejscowego polega na takim kształtowaniu postanowień planu, który wynika z wcześniejszych ustaleń studium. Podkreśla się, iż warunek zachowania zgodności ustaleń planu miejscowego z kierunkami zagospodarowania przestrzennego określonymi w studium tworzy ustawową zasadę sporządzania planu, której naruszenie stosownie do art. 28 ust. 1 ustawy powoduje nieważność planu w całości lub jego części.

Stwierdzenie przez sąd administracyjny takiego naruszenia obliguje do wyeliminowania wadliwego aktu prawa miejscowego w drodze stwierdzenia jego nieważności w całości lub w części, niezależnie od upływu czasu od daty podjęcia uchwały.

Przy uchwalaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego organy gminy zdeterminowane są koniecznością zachowania zgodności postanowień miejscowego planu z ustaleniami studium uwarunkowań

i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Wynika to z art. 9 ust. 4 u.p.z.p., stosownie do którego ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzeniu planów miejscowych oraz z art. 20 ust. 1 u.p.z.p., w myśl którego plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu jego zgodności z ustaleniami studium. Przy czym zgodność między treścią studium, a treścią planu miejscowego, to kontynuacja identyczności zasad zagospodarowania terenu ustalanych ogólnie w studium i podlegających sprecyzowaniu (doprecyzowaniu) w planie miejscowym. Plan miejscowy nie może wprowadzić zmian w zakresie kierunków zagospodarowania i zasad zagospodarowania, a jedynie doprecyzować te zasady i to w taki sposób, aby nie doprowadzić do ich zmiany lub modyfikacji. Studium z założenia ma być aktem elastycznym, który jednak zawiera nieprzekraczalne ramy dla swobody planowania przestrzennego. Studium nie ma, co prawda, mocy aktu powszechnie obowiązującego (nie jest aktem prawa miejscowego), lecz jako akt planistyczny określa politykę przestrzenną gminy i wiąże organy gminy przy sporządzeniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

W badanej sprawie, Sąd podziela w całości zarzut Organu nadzoru dotyczący naruszenia przez Radę Miasta i Gminy Prochowice art. 9 ust. 4 i art. 20 ust. 1 u.p.z.p. poprzez przyjęcie w zapisach normy planowej w § 20 mpzp i załączniku nr 3 w części dotyczącej przeznaczenia oznaczonego symbolem R1, treści sprzecznych ze Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Prochowice (uchwalonego przez RMiG Prochowice z dnia 28 września 2016 r. Nr XXVI/162/2016).

Normodawca gminny wbrew swoim wcześniejszym ustaleniom zawartym w Studium wprowadził w mpzp przeznaczenie rolnicze (R1), gdy tymczasem w studium na tym terenie postanowiono o przeznaczeniu pod zabudowę mieszkaniową (MW, MN, MR) Oznacza to, że Rada Miasta i Gminy Prochowice dokonała takiej modyfikacji przeznaczenia opisanego terenu, którą należy uznać za istotną, bowiem w istocie wyeliminowała w m.p.z.p. funkcję podstawową (MW, MN, MR) - tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i zagrodowej i wprowadziła funkcje rolną (R1).

Natomiast odnośnie zarzutu dotyczącego naruszenia w § 13 pkt 1 zaskarżonej uchwały, art. 101 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami w części odnoszącej się do przeznaczenia o charakterze zagrodowym na terenie MNa, zarzut okazał się bezzasadny.

W tym miejscu należy wyjaśnić, że w § 16 ust. 1 mpzp zawarto przeznaczenie oznaczone symbolem MNa. Wprowadzenie takiego zapisu do planu miejscowego oznacza co do zasady, że Rada określiła przeznaczenie tego terenu w całości jako przeznaczenie podstawowe pod zabudowę mieszkaniową jednorodziną. Wynika to wprost z załącznika nr 1 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 80, poz. 717). W załączniku tym zawierającym podstawowe barwne oznaczenia graficzne i literowe dotyczące przeznaczenia terenów, które należy stosować na projekcie rysunku planu miejscowego, teren oznaczony symbolem MN to teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej. Rozbudowana symbolika o literę „a” jest dopuszczalna i nie zmienia przeznaczenia terenu, jedynie go dookreśla. Skoro teren ten jest terenem budowlanym, to nie może jednocześnie być terenem rolniczym, albowiem te funkcje się wzajemnie wykluczają. Czym innym natomiast jest fakt, jak ma to miejsce w badanej sprawie, że na terenie przeznaczonym w planie miejscowym pod zabudowę mieszkaniową (jednorodziną), dopuszczalna jest zabudowa zagrodowa (§ 16 ust. 1). Dopuszczenie zabudowy zagrodowej na terenie mieszkaniowym niskim(jednorodzinym) nie zmienia charakteru tego terenu jako budowlanego. Skoro zatem zapisy § 13 pkt 1 odnoszą się do terenów MN i MNa – terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, to nie ma do nich zastosowania art. 101 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, który odnosi się do terenów rolnych i leśnych.

Tym samym Sąd nie stwierdził naruszenia przepisów prawa treścią zapisów § 13 pkt 1 zaskarżonej uchwały.

Biorąc zatem pod uwagę zasadność zarzutów strony skarżącej tylko w części, Wojewódzki Sąd Administracyjny na podstawie art. 147 § 1 u.p.p.s.a. w związku z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. orzekł jak w pkt I sentencji. Natomiast w pkt II sentencji wyroku dalej idącą skargę oddalił.