



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 25 sierpnia 2021 r.

Poz. 3914

WYROK NR II SA/WR 603/20 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 9 lutego 2021 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

sędzia WSA Gabriel Węgrzyn

Sędziowie:

sędzia WSA Olga Białek

asesor WSA Wojciech Śnieżyński (spr.)

po rozpoznaniu w Wydziale II
na posiedzeniu niejawnym w dniu 9 lutego 2021 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Gminy Kobierzyce
z dnia 18 września 2020 r. nr XXII/434/2020
w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Kuklice

stwierdza nieważność § 13 ust. 3 pkt 9 lit. a we fragmencie „10MN”, § 13 ust. 3 pkt 11 lit. b we fragmencie „10MN”, § 16 ust. 4 pkt 4 lit. b w zakresie, w jakim dotyczy terenu oznaczonego symbolem 7RM/MN i § 22 ust. 2 zaskarżonej uchwały.

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu skargę na uchwałę nr XXII/434/2020 Rady Gminy Kobierzyce z 18.09.2020 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wsi Kuklice. Wojewoda wniósł o stwierdzenie nieważności § 13 ust. 3 pkt 9 lit. a we fragmencie „10MN”, § 13 ust. 3 pkt 11 lit. b we fragmencie „10MN”, § 16 ust. 4 pkt 4 lit. b w zakresie, w jakim dotyczy terenu oznaczonego symbolem 7RM/MN i § 22 ust. 2 uchwały. Skarżący zarzucił Radzie podjęcie § 13 ust. 3 pkt 9 lit. a we fragmencie „10MN”, § 13 ust. 3 pkt 11 lit. b we fragmencie „10MN” i § 16 ust. 4 pkt 4 lit. b w zakresie, w jakim dotyczy terenu 7RM/MN uchwały z istotnym naruszeniem art. 20 ust. 1 w związku z art. 28 ust. 1 ustawy z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2020 r. poz. 293), zwanej dalej „u.p.z.p.”, w związku z § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26.08.2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), zwanego dalej „rozporządzeniem”, polegającym na wprowadzeniu w tekście uchwały postanowień niezgodnych z załącznikiem graficznym do uchwały. Ponadto zarzucił podjęcie § 22 ust. 2 uchwały z istotnym naruszeniem art. 13 ust. 1 w zw. z art. 2 pkt 9a ustawy z 13.12.2013 r. o rodzinnych ogrodach działkowych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2176) w związku z art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p., polegającym na objęciu zakazem lokalizacji budynków na terenach oznaczonych symbolem ZD (tereny ogrodów działkowych) w sytuacji, gdy ustawodawca dopuszcza wnoszenie określonych obiektów budowlanych lub budynków na działce wchodzącej w skład rodzinnego ogrodu działkowego.

Na uzasadnienie skargi podano, że w § 16 uchwały dokonano szczegółowych ustaleń dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami od 1 RM/MN do 8 RM/MN. W ustępie 4 wprowadzono ustalenia dotyczące kształtowania zabudowy, m.in. na terenach 6RM/MN i 7RM/MN (pkt 4), przyjmując nieprzekraczalne linie zabudowy: „b) 6 m od linii rozgraniczającej z drogą 3KDD, zgodnie z rysunkiem planu”. Według organu nadzoru, na podstawie analizy załącznika graficznego do uchwały należy dojść do wniosku, że część tekstowa planu, w zakresie w jakim wyznacza dla terenu 7RM/MN nieprzekraczalną linię zabudowy w odległości 6m od linii rozgraniczającej z drogą 3KDD, jest niezgodna z częścią graficzną planu miejscowego. Na załączniku graficznym do uchwały nieprzekraczalną linię zabudowy na terenie 7RM/MN od linii rozgraniczającej z drogą 3KDD ustalono na 8 m. W ocenie organu nadzoru, wskazana rozbieżność między tekstem planu miejscowego a jego załącznikiem graficznym stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego i uzasadnia stwierdzenie nieważności § 16 ust. 4 pkt 4 lit. b uchwały w zakresie, w jakim dotyczy on terenu 7RM/MN, w związku z rozbieżnością ustaleń przepisu uchwały z rysunkiem planu. Odmienne ustalenia dotyczące nieprzekraczalnej linii zabudowy na terenie 7RM/MN od linii rozgraniczającej z drogą 3KDD w treści planu oraz na załączniku graficznym planu również powodują, że uchwała jest nieczytelna, bowiem jej rysunek graficzny nie ma odzwierciedlenia w treści. Ustalenie różnych parametrów nieprzekraczalnej linii zabudowy w treści uchwały i na załączniku graficznym w praktyce dezinformuje adresatów w zakresie wyżej wskazanych ustaleń.

Wojewoda uznał przy tym, że przy uwzględnieniu treści § 16 ust. 4 pkt 4 lit. b uchwały, zgodnie z którym „nieprzekraczalne linie zabudowy na terenach: 6RM/MN, 7 RM/MN w odległości: (...) zgodnie z rysunkiem planu”, jak również biorąc pod uwagę oświadczenie Gminy z 04.11.2020 r. o prawidłowości ustaleń dla terenu 7RM/MN przyjętych na rysunku planu, możliwe jest jednoznaczne ustalenie, wyłącznie w oparciu o rysunek miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, wskaźnika nieprzekraczalnej linii zabudowy od linii rozgraniczającej z drogą 3KDD.

W kontekście powyższych argumentów organ nadzoru wskazał, że rozbieżność między tekstem planu miejscowego a jego załącznikiem graficznym zachodzi również w zakresie położenia terenów objętych miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego w strefie "B" ochrony konserwatorskiej. W § 13 ust. 3 pkt 9 lit. a uchwały Rada dokonała szczegółowych ustaleń dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami od 1MN do 13MN w zakresie kształtowania zabudowy. Ustalając w punkcie 9 lit. a wysokość zabudowy przyjęto, że dla części terenów 4MN, 5MN, 7MN, 8MN, 10MN, 11 MN, 12MN, znajdujących

się w strefie "B" ochrony konserwatorskiej, o której mowa w § 7, wysokość nie może przekraczać 9 m. Z kolei w punkcie 11 lit. b wprowadzono zasady kształtowania dachów przyjmując dla budynków na terenach: 2MN, 13MN, części terenów: 4MN, 5MN, 7MN, 8MN, 10MN, 11MN, 12MN, znajdujących się w strefie "B" ochrony konserwatorskiej, o której mowa w § 7, dachy dwuspadowe o symetrycznym układzie połączy dachowych o kącie nachylenia w przedziale od 38° do 45°, kryte dachówką ceramiczną w kolorze ceglonym, matowym. Tymczasem, jak wynika z załącznika graficznego do uchwały, część tekstowa planu, w zakresie, w jakim stanowi o położeniu części terenu 10MN w strefie „B” ochrony konserwatorskiej i ustala dla tego terenu odpowiednie dla tej strefy parametry kształtowania zabudowy, jest niezgodna z częścią graficzną planu miejscowego. Na załączniku graficznym do uchwały teren oznaczony symbolem 10MN położony jest w całości poza strefą „B” ochrony konserwatorskiej. Jednocześnie organ nadzoru wskazał, że uchwała zawiera w § 13 ust. 3 pkt 9 lit. a i pkt 11 lit. a odpowiednie regulacje dla terenów położonych poza strefą „B” ochrony konserwatorskiej, umożliwiające ustalenie niezbędnych parametrów dla terenu oznaczonego symbolem 10MN.

Dalej autor skargi podał, że w § 22 uchwały Rada wprowadziła ustalenia dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 1ZD, dla którego przeznaczenie podstawowe to teren ogrodów działkowych. W ust. 2 ww. regulacji przyjęto: „Ustala się zakaz lokalizacji budynków”. Wobec takiej treści regulacji planistycznej organ nadzoru wskazał że zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo, m.in. zasady kształtowania zabudowy. Jedną z takich zasad może stanowić całkowity zakaz zabudowy na określonym terenie, niemniej jednak dokonując tego rodzaju ustaleń należy mieć na uwadze, w szczególności, wynikające z przepisów odrębnych zasady kształtowania zabudowy na określonych terenach. Do takiej kategorii przepisów odrębnych należą m.in. przepisy regulujące zasady zabudowy działek wchodzących w skład rodzinnego ogrodu działkowego. Zgodnie z art. 13 ust. 1 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych: „Na terenie działki nie może znajdować się: 1) altana działkowa niespełniająca wymagań określonych w art. 2 pkt 9a [wolno stojący budynek rekreacyjno-wypoczynkowy lub inny obiekt budowlany spełniający taką funkcję, położony na terenie działki w rodzinnym ogrodzie działkowym, o powierzchni zabudowy do 35 m² oraz o wysokości do 5 m przy dachach stromych i do 4 m przy dachach płaskich, przy czym do powierzchni zabudowy nie wlicza się tarasu, werandy lub ganku, o ile ich łączna powierzchnia nie przekracza 12 m²]; 2) obiekt gospodarczy o powierzchni zabudowy przekraczającej 35 m² oraz o wysokości przekraczającej 5 m przy dachach stromych i 4 m przy dachach płaskich”.

W ocenie Wojewody, pomimo że ustawodawca dopuścił realizację określonego rodzaju zabudowy na terenie rodzinnych ogrodów działkowych, Rada ustalając w planie miejscowym zasady kształtowania zabudowy, wprowadziła całkowity zakaz sytuowania budynków na tych terenach. Wyjaśniając wprowadzenie całkowitego zakazu lokalizacji budynków Gmina w piśmie z 04.11.2020 r. wskazała, że zakaz ten dotyczy zabudowy innej niż określona w ustawie o rodzinnych ogrodach działkowych. Odnosząc się do tego poglądu, organ nadzoru zwrócił uwagę, że wynikająca z art. 13 ust. 1 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych możliwość realizacji określonego typu zabudowy na działce wchodzącej w skład rodzinnego ogrodu działkowego stanowi uprawnienie, które nie może być modyfikowane przez ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Brak wprowadzenia w uchwale od wprowadzonego zakazu jakiegokolwiek wyjątku, zastrzeżenia lub odniesienia do przepisów odrębnych nie pozwala na uznanie, że zakaz lokalizacji budynków obowiązuje tylko w takim zakresie, w jakim nie jest sprzeczny z przepisami ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych. Dlatego uchybienie polegające na zawarciu w przepisach planu miejscowego przepisów wprowadzających generalny zakaz lokalizacji budynków na terenach rodzinnych ogrodów działkowych stanowi istotne naruszenie prawa. Powyższe stanowisko zostało wyrażone również przez WSA we Wrocławiu w wyroku z 24.08.2016 r. (sygn. akt II SA/Wr 127/16) oraz podtrzymane przez NSA w wyroku z 07.11.2017 r. (sygn. akt II OSK 2775/16).

W udzielonej Sądowi pismem z 18.12.2020 r. odpowiedzi na skargę wniesiono o uwzględnienie skargi uznając za zasadną argumentację Wojewody Dolnośląskiego.

Zarządzeniem Przewodniczącego Wydziału II z 03.02.2021 r. skierowano sprawę na posiedzenie niejawnie w trybie art. 15 z.zs4 ust. 3 ustawy z 02.03.2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem,

przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. z 2020 r., poz. 1842, ze zm.).

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Rozpoznając skargę na uchwałę w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, Sąd przeprowadza ocenę zgodności zaskarżonej 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.

Uwzględniając powyższe i mając na względzie zarzuty Wojewody wobec zaskarżonej uchwały wskaza należy, że Sąd uznał zarzuty skargi za zasadne, co skutkowało stwierdzeniem nieważności zakwestionowanych fragmentów uchwały.

Słuszny jest zarzut Wojewody podjęcia § 13 ust. 3 pkt 9 lit. a we fragmencie „10MN”, § 13 ust. 3 pkt 11 lit. b we fragmencie „10MN” i § 16 ust. 4 pkt 4 lit. b w zakresie, w jakim dotyczy terenu 7RM/MN uchwały z istotnym naruszeniem art. 20 ust. 1 w związku z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. i § 8 ust. 2 rozporządzenia, polegającym na istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego poprzez wprowadzenie w tekście uchwały postanowień niezgodnych z jej załącznikiem graficznym. Paragraf 13 ust. 3 pkt 9 lit. a uchwały stanowi, że dla części terenów 4MN, 5MN, 7MN, 8MN, 10MN, 11 MN, 12MN, znajdujących się w strefie "B" ochrony konserwatorskiej, o której mowa w § 7, wysokość zabudowy nie może przekraczać 9 m. Z kolei w punkcie 11 lit. b wprowadzono zasady kształtowania dachów, przyjmując dla budynków na terenach: 2MN, 13MN, części terenów: 4MN, 5MN, 7MN, 8MN, 10MN, 11MN, 12MN, znajdujących się w strefie "B" ochrony konserwatorskiej, o której mowa w § 7, dachy dwuspadowe o symetrycznym układzie połąci dachowych o kącie nachylenia w przedziale od 38° do 45°, kryte dachówką ceramiczną w kolorze ceglastym, matowym. W załączniku graficznym do uchwały nie widnieje jednak aby teren oznaczony symbolem 10MN był położony w strefie „B” ochrony konserwatorskiej. Powyższe prowadzi do wniosku, że rozbieżność między tekstem planu a jego załącznikiem graficznym stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu, co uzasadnia stwierdzenie nieważności § 13 ust. 3 pkt 9 lit. a we fragmencie „10MN”, § 13 ust. 3 pkt 11 lit. b we fragmencie „10MN”. Jednocześnie zasadnie organ nadzoru wskazuje, że uchwała zawiera w § 13 ust. 3 pkt 9 lit. a i pkt 11 lit. a odpowiednie regulacje dla terenów położonych poza strefą „B” ochrony konserwatorskiej, umożliwiające ustalenie niezbędnych parametrów dla terenu oznaczonego symbolem 10MN.

Przyjmując, że część graficzna planu stanowi uszczegółowienie, uzupełnienie i wyjaśnienie części tekstowej oraz ma moc wiążącą, to postanowienia planu należy odczytywać łącznie, uwzględniając zarówno część tekstową, jak i graficzną. Tym samym oczywistym jest, że nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem. Taka rozbieżność dotyczy również § 16 ust. 4 pkt 4 lit. b zaskarżonej uchwały, w zakresie w jakim przepis ten wyznacza dla terenu 7RM/MN nieprzekraczalną linię zabudowy w odległości 6m od linii rozgraniczającej z drogą 3KDD. Na załączniku graficznym do uchwały nieprzekraczalną linię zabudowy na terenie 7RM/MN od linii rozgraniczającej z drogą 3KDD ustalono na 8 m. Niewątpliwie takie uchybienie należy kwalifikować jako istotne naruszenie zasad sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego, przez które należy rozumieć wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawniony organ, które dotyczą problematyki związanej ze sporządzaniem planu, a więc zawartości aktu planistycznego (część tekstowa i graficzna, inne załączniki), zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej. Jednocześnie przyjdzie zgodzić się z organem nadzoru, że uwzględniając treść § 16 ust. 4 pkt 4 lit. b uchwały, zgodnie z którym „nieprzekraczalne linie zabudowy

na terenach: 6RM/MN, 7 RM/MN w odległości: (...) zgodnie z rysunkiem planu", jak również biorąc pod uwagę oświadczenie Gminy o prawidłowości ustaleń dla terenu 7RM/MN przyjętych na rysunku planu, możliwym jest jednoznaczne ustalenie, wyłącznie w oparciu o rysunek uchwały, wskaźnika nieprzekraczalnej linii zabudowy od linii rozgraniczającej z drogą 3KDD.

Z istotnym naruszeniem zasad sporządzania planu została podjęta również regulacja § 22 ust. 2 uchwały, polegająca na wprowadzeniu zakazu lokalizacji budynków na terenach oznaczonych symbolem ZD (tereny ogrodów działkowych) w sytuacji, gdy ustawodawca dopuszcza wznoszenie określonych obiektów budowlanych lub budynków na działce wchodzącej w skład rodzinnego ogrodu działkowego. Sąd ocenił, że naruszenie prawa w tym zakresie trafnie Wojewoda powiązał z art. 13 ust. 1 w zw. z art. 2 pkt 9a ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych w związku z art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. Sąd w składzie orzekającym w sprawie akceptuje stanowisko skarżącego organu oraz prezentowane w przywołanym w skardze orzecznictwie sądowoadministracyjnym, zgodnie z którym wskazane przepisy ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych dopuszczają lokalizację altan działkowych na terenie ogrodów działkowych, a więc wprowadzony przez Radę zakaz lokalizacji budynków na terenach ogródków działkowych, stoi w sprzeczności z przepisem rangi ustawowej. Rada nie miała w tym wypadku kompetencji do wprowadzenia zakazu zabudowy na terenie ogrodów działkowych, skoro ustawa dopuszcza lokalizację określonych budynków na tym terenie. Wprowadzenie całkowitego zakazu zabudowy narusza wskazane przepisy ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych, co uzasadnia stwierdzenie nieważności § 22 ust. 2 zaskarżonej uchwały.

Opisane wyżej 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 sentencji wyroku.