



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 26 kwietnia 2023 r.

Poz. 2698

WYROK NR II SA/WR 498/22 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 13 grudnia 2022 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędzia NSA Halina Filipowicz-Kremis (spr.)

Sędziowie:

Sędzia WSA Władysław Kulon

Sędzia WSA Wojciech Śnieżyński

Protokolant:

asystent sędziego Artur Stefański

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 13 grudnia 2022 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Miejskiej w Brzegu Dolnym
z dnia 29 listopada 2021 r., nr XL/250/21
w przedmiocie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy
Brzeg Dolny

I. stwierdza nieważność § 1 ust. 3 pkt 6 zaskarżonej uchwały we fragmentach nadających brzmienie § 33 ust. 6a, ust. 7 i ust. 9 uchwały nr III/30/2002 Rady Miejskiej w Brzegu Dolnym z dnia 19 grudnia 2002 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Brzeg Dolny oraz załącznika graficznego nr 5 zaskarżonej uchwały w części oznaczonej symbolami 6aRM, 7RM i 9RM;

II. zasądza od Gminy Brzeg Dolny na rzecz strony skarżącej kwotę 480 zł (słownie: czterysta osiemdziesiąt) tytułem zwrotu kosztów postępowania.

Uzasadnienie

Skargą nadzorczą z 25 maja 2022 r. Wojewoda Dolnośląski (dalej jako "wojewoda") zakwestionował uchwałę z dnia 29 listopada 2021 r. (nr XL/250/21) Rady Miejskiej w Brzegu Dolnym w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Brzeg Dolny (Dz. Urz. Woj. Doln. z 2021 r., poz. 6052) – dalej jako „MPZP” – wnosząc o stwierdzenie jej nieważności w części, tj.: § 1 ust. 3 pkt 6 - we fragmentach nadających brzmienie § 33 ust. 6a, ust. 7 i ust. 9 uchwały nr III/30/2002 Rady Miejskiej w Brzegu Dolnym z dnia 19 grudnia 2002 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Brzeg Dolny oraz załącznika graficznego nr 5 w części oznaczonej symbolami 6aRM, 7RM i 9RM. Jednocześnie wojewoda wniósł o zasądzenie kosztów postępowania.

W uzasadnieniu skargi wojewoda zarzucił, że MPZP w zakresie § 1 ust. 3 pkt 6 - we fragmentach nadających brzmienie § 33 ust. 6a, ust. 7 i ust. 9 uchwały nr III/30/2002 Rady Miejskiej w Brzegu Dolnym z dnia 19 grudnia 2002 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Brzeg Dolny oraz załącznika graficznego nr 5 w części oznaczonej symbolami 6aRM, 7RM i 9RM uchwały z istotnym naruszeniem art. 9 ust. 4, art. 20 ust. 1 w zw. z art. 28 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r. poz. 503 ze zm.) – dalej „upzp”, polegającym na naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego, poprzez przeznaczenie terenów oznaczonych symbolami 6aRM, 7RM i 9 RM na zabudowę zagrodową z naruszeniem postanowień studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Brzeg Dolny.

Wojewoda wyjaśnił, że zaskarżonymi częściami uchwały nadającymi nowe brzmienie § 33 ust. 6a, ust. 7 i 9 uchwały nr III/30/2002 z dnia z dnia 19 grudnia 2002 r. Rada Miejska w Brzegu Dolnym ustaliła przeznaczenie terenów oznaczonych symbolami 6aRM, 7RM i 9 RM jako tereny zabudowy zagrodowej. Wskazane tereny to niezabudowane grunty rolne, które zgodnie z uchwałą nr XXXII/204/21 Rady Miejskiej w Brzegu Dolnym z dnia 25 lutego 2021 roku w sprawie zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Brzeg Dolny, zlokalizowane są na terenie jednostki oznaczonej symbolem MN - tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej (str. 8 tekstu studium). Zgodnie z uchwałą nr XXXII/204/21, dla terenów określonych w studium symbolem MN zapisano, iż zabudowa zagrodowa powinna być realizowana jedynie jako tzw. zabudowa zagrodowa adaptowana. Jak wskazał wojewoda oznacza to, że studium dopuszcza realizację zabudowy zagrodowej na terenach jednostki MN wyłącznie w drodze wyjątku, warunkiem do ustalenia takiego przeznaczenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego jest występowanie na danym terenie już istniejącej zabudowy. Jak wskazano w skardze, przeznaczenie terenów 6aRM, 7RM i 9 RM na zabudowę zagrodową zostało wprowadzone w miejscach, dla których nie uzyskano zgody na przeznaczenie gruntów rolnych na cele nierolnicze jako ekwiwalent wnioskowanej zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej. W rezultacie wojewoda stwierdził, że uchwalając przedmiotowy miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, organ naruszył w sposób istotny zasady sporządzania planu.

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska w Brzegu Dolnym wniosła o oddalenie skargi. Jak wskazano zgodnie z ustaleniami studium projekt zmiany planu przewidywał w całości przeznaczenie wszystkich terenów określonych na załączniku graficznym nr 5 na zabudowę mieszkaniową jednorodziną. W trakcie procedury sporządzania projektu planu zwrócono się z wnioskiem do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi o przeznaczenie gruntów rolnych klasy III na cele nierolnicze, zgodnie z wymaganiami art. 17 pkt 6 lit. c ustawy z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r. poz. 503). Decyzją z dnia 25 lutego 2021 r. sygn. SZ.tr.602.233.2020 Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi nie wyraził zgody na przeznaczenie gruntów rolnych klasy III na cele nierolnicze dla wnioskowanych terenów. W związku z powyższym w projekcie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wprowadzono stosowne zmiany dokonując adaptacji - dostosowania do wymogów ustawy funkcji mieszkaniowej terenów na zabudowę zagrodową, co skutkuje ustaleniem funkcji mieszkaniowej jako części nieruchomości związanych z prowadzeniem gospodarstwa rolniczego z jednoczesnym pozostawieniem funkcji rolniczej, nie wymagającej uzyskania zgody Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi na przeznaczenie gruntów rolnych na cele nierolnicze. W ocenie organu przeznaczenie terenów oznaczonych na załączniku graficznym nr 5 do zaskarżonej uchwały

symbolami 6aRM, 7RM i 9RM na zabudowę zagrodową jako ekwiwalent wnioskowanej mieszkaniowej jednorodzinnej mieści się w określeniu „zabudowa zagrodowa adaptowana” i nie narusza ustaleń studium.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Stosownie do treści art. 3 § 2 pkt 7 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2022 r., poz. 329 ze zm., dalej: "ppsa"), kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg organu nadzoru na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego. Zakres kontroli sprawowanej określa zaś ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2022 r., poz. 2492), stanowiąc w art. 1 ust. 2, że sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem jej zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej.

Jak wynika z art. 28 ust. 1 upzp, nieważność uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zachodzi w przypadku istotnego naruszenia zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotnego naruszenia trybu ich sporządzania, a także naruszenia właściwości organów w tym zakresie.

Z kolei jak stanowi art. 9 ust. 4 upzp ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych.

W myśl art. 20 ust. 1 zd. 1 upzp plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu oraz sposobie realizacji, zapisanych w planie, inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy, oraz zasadach ich finansowania, zgodnie z przepisami o finansach publicznych.

Tryb sporządzania planu należy rozumieć jako sekwencję czynności podejmowanych w toku procedury planistycznej, a zasady sporządzania planu jako merytoryczną jego zawartość (przyjęte w nim ustalenia). Istotne naruszenie trybu sporządzania planu następuje, gdy ustalenia planistyczne są odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono procedury sporządzania aktu planistycznego (wyrok NSA z 20 października 2011 r., II OSK 1593/11 – publ. CBOSA). Natomiast naruszenie zasad to przyjęcie rozwiązań niezgodnych z normami konstytucyjnymi lub zawartymi w ustawach materialnoprawnych - które to normy wyznaczają granice wykonywania władztwa planistycznego (zob. wyrok NSA z 11 września 2008 r., II OSK 215/08 – publ. CBOSA).

Mając na uwadze art. 28 ust. 1 upzp i art. 20 ust. 1 tej upzp należy stwierdzić, że jedną z podstawowych zasad sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego jest nienaruszalność ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy przez ustalenia planu miejscowego, zarówno w odniesieniu do całego obszaru objętego planem, jak i jego poszczególnych terenów oraz przewidzianych dla nich ustaleń w zakresie sposobu ich zagospodarowania i zabudowy. Przyjęcie w planie ustaleń niezgodnych z treścią studium stanowi naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego prowadzące do nieważności tego aktu (por. wyroki NSA 1 października 2015 r., sygn. akt II OSK 235/14; z 20 września 2016 r., sygn. akt II OSK 1331/16; z dnia 16 października 2018 r., sygn. akt II OSK 2519/16, publ. CBOSA).

W okolicznościach sprawy merytoryczna weryfikacja zarzutów skargi doprowadziła do potwierdzenia naruszenia zasad sporządzania planu. W § 1 ust. 3 pkt 6 zaskarżonej uchwały ustalono bowiem przeznaczenie terenów oznaczonych symbolami 6aRM, 7RM i 9 RM jako tereny zabudowy zagrodowej. Jak natomiast wynika z treści uchwały Rady Miejskiej w Brzegu Dolnym z dnia 25 lutego 2021 r. nr XXXII/204/21 w sprawie zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Brzeg Dolny dla tego terenu wskazuje się, że jego funkcją dominującą jest zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna oraz zabudowa zagrodowa adaptowana. Jako funkcję uzupełniającą wskazano zabudowę mieszkaniową wielorodzinną niską (maksymalnie 3 kondygnacje nadziemne) oraz zabudowę usługową. Dopuszczono również

obiekty, urządzenia i sieci infrastruktury technicznej oraz drogi wewnętrzne i miejsca postojowe (str. 8 studium).

Zestawienie tych zapisów pozwala na jednoznaczne stwierdzenie, że Rada Miejska w Brzegu Dolnym naruszyła w tym zakresie ustalenia zawarte w studium.

Wskazana powyżej istotna rozbieżność pomiędzy postanowieniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego a zapisami Studium uwarunkowań stanowi, w ocenie Sądu, naruszenie zasad sporządzania planu i obliguje Sąd do stwierdzenia nieważności zaskarżonej regulacji. Rada przy uchwalaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest bowiem bezwzględnie związana ustaleniami studium, co też wynika wprost z treści art. 9 ust. 4 upzp, zgodnie z którym ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. Związanie planu miejscowego postanowieniami studium oznacza, że regulacje uchwały planistycznej nie mogą naruszać zapisów studium, stanowiącego podstawę wszelkich działań podejmowanych na terenie gminy w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego. Już bowiem z art. 15 ust. 1 upzp wynika dla organu wykonawczego gminy obowiązek przygotowania projektu planu miejscowego zgodnie z zapisami studium, gdyż jego celem jest realizowanie założeń przyjętej w studium polityki planistycznej gminy.

Słusznie wskazuje wojewoda, że na terenach jednostki MN studium dopuszcza realizację zabudowy zagrodowej wyłącznie w drodze wyjątku (zabudowa zagrodowa adaptowana). Warunkiem do ustalenia takiego przeznaczenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego jest występowanie na danym terenie już istniejącej zabudowy. W sprawie istotną okolicznością jest fakt, że w trakcie procedury uchwalania planu organ zwrócił się z wnioskiem do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi o przeznaczenie gruntów rolnych klasy III na cele nierolnicze, przy czym Minister nie wyraził zgody na przeznaczenie gruntów rolnych klasy III na cele nierolnicze dla terenów 6aRM, 7RM i 9 RM.

Trzeba podkreślić, że niewyrażenie przez właściwy organ zgody na przeznaczenie gruntów rolnych klasy III na cele nierolnicze nie może uzasadniać uchwalenia planu, którego ustalenia są niezgodne z treścią studium. Jak wskazuje się w orzecznictwie plan winien być nie tylko spójny ale i niesprzeczny z ustaleniami studium (art. 20 ust. 1 upzp).

Dalej przypomnieć należy również, że rysunek planu jest załącznikiem graficznym do uchwały w sprawie miejscowego planu i obowiązuje w takim zakresie, w jakim tekst planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku (art. 20 ust. 1 upzp). W pewnym uproszczeniu stwierdzić można, iż rysunek planu stanowi uzupełnienie i wyjaśnienie tekstu. W rezultacie skoro załącznik graficzny nr 5 do uchwały zawiera ustalenia odzwierciedlające treść zakwestionowanych zapisów § 1 ust. 3 pkt 6 MPZP, to konsekwentnie należało również stwierdzić jego nieważność.

Na marginesie tylko wskazać należy, że jeżeli organy gminy uznają za niezbędne zagospodarowanie terenu w sposób odmienny od postanowień studium, zmiana planu w tym zakresie może nastąpić jedynie po uprzedniej nowelizacji studium (zob. np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 22 grudnia 2010 r., sygn. akt II SA/Wr 610/10, wyrok NSA z dnia 5 lipca 2011 r., sygn. akt II OSK 666/11, publ. CBOSA).

Reasumując, wobec naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego w zakresie objętym skargą na zasadzie art. 147 § 1 ppsa, Sąd stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w części zaskarżonej, uwzględniając tym samym skargę w całości.

Orzeczenie o kosztach wynika z treści art. 200 i 205 ppsa.