



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 3 marca 2023 r.

Poz. 1583

WYROK NR II SA/WR 156/22 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 7 czerwca 2022 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędziowie:

Sędzia WSA Adam Habuda

Sędzia WSA Olga Białek

Sędzia WSA Gabriel Węgrzyn (spr.)

po rozpoznaniu w dniu 7 czerwca 2022 r. w Wydziale II
na posiedzeniu niejawnym w trybie uproszczonym
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Gminy Kobierzyce
z dnia 26 listopada 2021 r., nr XXXIV/652/2021
w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Żurawice

I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w zakresie:- § 8 ust. 6 we fragmencie „o granicy tożsamej z granicą obszaru objętego planem”;- § 15 ust. 2 pkt 9 lit. b we fragmencie „6 m – 7 m”;- § 16;- § 19 ust. 1 we fragmencie „od 1R/B do 4”;- załącznika nr 1 w liniach rozgraniczających tereny o symbolach od 1 MN/RM do 3MN/RM;

II. zasądza od Gminy Kobierzyce na rzecz strony skarżącej kwotę 480 zł (czteryście osiemdziesiąt złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania.

Uzasadnienie

Uchwałą z dnia 26 XI 2021 r. (nr XXXIV/652/2021) Rada Gminy Kobierzyce uchwaliła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego wsi Żurawice (Dz. Urz. Woj. Doln. z 2021 r., poz. 6135) – dalej jako „MPZP”. Wojewoda Dolnośląski skargą nadzorczą z dnia 17 II 2022 r. wniósł o stwierdzenie nieważności MPZP w zakresie: § 8 ust. 6 we fragmencie „o granicy tożsamej z granicą obszaru objętego planem”; § 15 ust. 2 pkt 9 lit. b we fragmencie „6 m – 7 m”; § 16; § 19 ust. 1 we fragmencie „od 1R/B do 4” oraz załącznika nr 1 do MPZP w zakresie wyznaczonych w liniach rozgraniczających terenów o symbolach od 1 MN/RM do 3MN/RM. W skardze wniesiono również o zasądzenie kosztów postępowania.

Wojewoda zarzucił przy tym podjęcie:

- § 19 ust. 1 MPZP z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 1 i 6 i art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 III 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2021 r. poz. 741 ze zm.), zwanej dalej „upzp”, w związku z § 4 pkt 1 i § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 VIII 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r. nr 164, poz. 1587), zwanego dalej „rozporządzeniem”, polegającym na naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego, poprzez brak ujęcia w ustaleniach zawartych w treści MPZP terenu przedstawionego na załączniku graficznym do MPZP, oznaczonego symbolem 5R/B;
- § 16 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 lit.a MPZP z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 1 w zw. z art. 1 ust. 2 pkt 1 upzp w związku z § 4 pkt 1 rozporządzenia, polegającym na ustaleniu przeznaczenia terenów od 1 MN/RM do 3MN/RM w sposób wzajemnie wykluczający się i nieuwzględniający wymagań ładu przestrzennego;
- § 15 ust. 2 pkt 9 lit.b we fragmencie „6 m – 7 m” MPZP z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 6 w zw. z art. 20 ust. 1 upzp w związku z § 4 pkt 6 i § 8 ust. 2 rozporządzenia, polegającym na wprowadzeniu w tekście uchwały postanowień niezgodnych z załącznikiem graficznym do uchwały w zakresie ustaleń dotyczących nieprzekraczalnych linii zabudowy;
- § 8 ust. 6 we fragmencie „o granicy tożsamej z granicą obszaru objętego planem” MPZP z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 4 w zw. z art. 20 ust. 1 upzp w związku z § 4 pkt 4 rozporządzenia, polegającym na wprowadzeniu w planie miejscowym postanowień niezgodnych ze stanem faktycznym i z załącznikiem graficznym do MPZP w zakresie położenia obszaru objętego planem w granicy strefy ochrony konserwatorskiej „OW” dla ochrony zabytków archeologicznych.

W uzasadnieniu skargi wojewoda szczegółowo umotywowwał poszczególne zarzuty wskazując, że postanowienia z § 8 ust. 6, z § 15 ust. 2 pkt 9 lit. b oraz z § 19 ust. 1 MPZP zawierają zapisy, które nie korelują z częścią graficzną MPZP. Z kolei § 16 MPZP wprowadza dla określonych terenów funkcję zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i zagrodowej w gospodarstwa rolnych, hodowlanych i ogrodniczych, co budzi istotne zastrzeżenia pod kątem realizacji wymagań ładu przestrzennego. Tego rodzaju ustalenia w zakresie przeznaczenia terenu, należy uznać za niedopuszczalne pod kątem łączenia zabudowy zagrodowej z zabudową mieszkaniową jednorodziną i związanych z tym uciążliwości, jak również pod kątem łączenia funkcji rolniczej z przeznaczeniem o charakterze nierolniczym.

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy Kobierzyce wniosła o jej uwzględnienie. Oświadczyła przy tym, że podziela w całości argumentację skargi.

Wojewoda pismem procesowym z dnia 11 IV 2022 r. wniósł o rozpatrzenie skargi w trybie uproszczonym.

Rada Gminy Kobierzyce, zawiadomiona o wniosku, nie zażądała przeprowadzenia rozprawy.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga zasługuje na uwzględnienie.

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.

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 X 2011 r., II OSK 1593/11 – CBOSA). Natomiast naruszenie zasad to przyjęcie rozwiązań niezgodnych z normami konstytucyjnymi lub zawartymi w ustawach materialnoprawnych - które to normy wyznaczają granice wykonywania władztwa planistycznego (wyrok NSA z 11 IX 2008 r., II OSK 215/08 –CBOSA).

Kontrola zakwestionowanej skargą MPZP w wyżej rozumianym zakresie dała podstawy do stwierdzenia, że jego treść narusza istotnie przepisy prawa materialnego (zasady sporządzania planu miejscowego).

Zarzuty skargi koncentrują się na dwóch kwestiach. Po pierwsze, kwestionowana jest spójność pomiędzy częścią tekstową MPZP a jego załącznikiem graficznym. Dotyczy to postanowień zawartych w § 8 ust. 6, w § 15 ust. 2 pkt 9 lit. b oraz w § 19 ust. 1 MPZP. Po drugie, podważono prawidłowość przypisania w ramach § 16 MPZP oznaczonym terenom jednocześnie funkcji mieszkaniowej i zagrodowej z uwagi na zasadnicze konflikty pomiędzy tego rodzaju przeznaczeniami.

Co do pierwszej kwestii, to stan faktyczny jest bezsporny.

W § 8 ust. 6 MPZP postanowiono, że „ustala się strefę ochrony konserwatorskiej „OW” dla ochrony zabytków archeologicznych, o granicy tożsamej z granicą obszaru objętego planem - dla inwestycji związanych z pracami ziemnymi wymagane jest przeprowadzenie badań archeologicznych, zgodnie z przepisami odrębnymi”. Problem w tym, że według załącznika graficznego MPZP granice strefy „OW” nie pokrywają się z granicami całego obszaru objętego MPZP. Jak słusznie zauważył wojewoda, poza strefą „OW” znajdują się takie tereny jak: 3R, 5R/B, 4R, 2UP, 1 WS, 2WS, 1ZP oraz części terenów 2R, 3R/B, 2KDg, 4R/B, 4MN, 1KDL. Rada gminy wyjaśniała zaś, że taki stan rzeczy jest wynikiem omyłki pisarskiej, zaś prawidłowy zasięg strefy „OW” oznaczony został na załączniku graficznym.

W § 15 ust. 2 pkt 9 lit. b MPZP wprowadzono dla terenu 1RM następujące ustalenie: „ustala się nieprzekraczalne linie zabudowy w następujących odległościach, zgodnie z rysunkiem planu: (...) b) 6 m – 7 m od linii rozgraniczającej drogi gospodarczej transportu rolnego KDg”. Wojewoda zasadnie zauważył, że według rysunku MPZP odległość linii rozgraniczającej drogę KDg od granicy terenu 1 RM wynosi 10 m. Jak zaś wynika z wyjaśnień rady gminy złożonych w toku postępowania nadzorczego przed wojewodą również w tym przypadku zaszła pomyłka pisarska, zaś prawidłowa odległość zaznaczona jest w części graficznej MPZP.

W § 19 MPZP wprowadzono ustalenia dla terenów rolnych oznaczonych symbolami od 1R/B do 4R/B pomijając, że w załączniku graficznym występuje również teren o symbolu 5R/B, dla którego nie wprowadzono w zasadzie żadnych ustaleń w ramach części tekstowej MPZP. Z wyjaśnień rady gminy wynika zaś, że i w tym przypadku zaszła pomyłka pisarska, albowiem intencją uchwałodawcy było objęcie zakresem postanowień z § 19 MPZP wszystkich terenów o symbolu R/B, tj. terenów od 1R/B do 5R/B.

Opisany wyżej stan rzeczy narusza istotnie przede wszystkim wymagania wynikające z § 8 ust. 2 rozporządzenia. Zgodnie z tym przepisem na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Wynika z tego, że część tekstowa i graficzna planu miejscowego mogą zostać uwzględnione w procesie stosowania prawa tylko w takim zakresie, w jakim występuje pomiędzy nimi spójność. Jakikolwiek sprzeczności pomiędzy treścią uchwały a jej częścią graficzną naruszają zasady sporządzenia planu miejscowego i w konsekwencji powodują nieważność uchwały w całości lub w odpowiedniej części.

Sąd stwierdził, że wynikający ze skargi zakres zaskarżenia pozwala usunąć stwierdzone nieprawidłowości przy jednoczesnym zachowaniu ustaleń MPZP w stopniu odpowiadającym intencjom prawodawcy lokalnego.

Co do drugiej kwestii, to rację ma wojewoda, że jakkolwiek przepisy upzp nie wykluczają możliwości wprowadzenia w planie miejscowym przeznaczenia terenu o charakterze mieszanym, to jednak nie zwalnia to uchwałodawcy od uwzględnienia wymagań ładu przestrzennego. Ładem przestrzennym jest zaś takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach

wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne (art. 2 pkt 1 upzp). Z tych względów za niedopuszczalne należy uznać takie określenie przeznaczenia terenów, które tworzy rodzaj chaosu przestrzennego i może prowadzić do konfliktów społecznych. Mieszane przeznaczenie terenu jest zatem możliwe, gdy według obiektywnych mierników konkretne funkcje nie pozostają ze sobą w kolizji zarówno w wymiarze architektoniczno-budowlanym jak i funkcjonalno-użytkowym. W orzecznictwie trafnie się więc podkreśla, że z punktu widzenia obowiązującego prawa dopuszczalne jest takie określenie przeznaczenia terenów w planie miejscowym, które umożliwi realizację na tym samym terenie zadań o różnych funkcjach (różnym przeznaczeniu), pod warunkiem, że wzajemnie się one nie wykluczają i nie są ze sobą sprzeczne (zob. wyroki NSA: z dnia 9 XI 2011 r., II OSK 1962/11, z dnia 8 VIII 2012 r., II OSK 1334/12 - CBOSA).

W okolicznościach sprawy wojewoda przekonująco wykazał, że w obrębie jednostek strukturalnych od 1MN/RM do 3MN/RM (§ 16 MPZP) występuje istotna sprzeczność, która wyklucza możliwość przyjęcia, że odpowiadają one wymaganiom ładu przestrzennego. Jak wyjaśnił wojewoda tereny MN/RM przeznaczone zostały z jednej strony na cele zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej z możliwością wykonywania usług uzupełniających z zakresu: finansów, gastronomii i rozrywki, handlu detalicznego, niepublicznych usług oświaty, obsługi firm i klienta, usług drobnych, niepublicznych usług zdrowia i opieki społecznej. Z drugiej jednak, te same tereny przeznaczono na cele zabudowy zagrodowej w gospodarstwach rolnych, hodowlanych i ogrodniczych. Dopuszczono przy tym lokalizowanie w granicach działek obiektów hodowlanych o obsadzie większej niż: a) dla koni i źrebaków - 1,2 Dużej Jednostki Przeliczeniowej (DJP), b) dla krów, buhajów, jałówek i cieląt - 2 Duże Jednostki Przeliczeniowe (DJP), c) dla kóz, jeleni i danieli - 1,5 Dużej Jednostki Przeliczeniowej (DJP), d) dla knurów, macior, warchlaków i prosiąt - 2 Duże Jednostki Przeliczeniowe (DJP), e) dla tryków, owiec, jagniąt i jarlaków - 1 Dużą Jednostkę Przeliczeniową (DJP), f) dla lisów, jenotów, norek, tchórzy, nutrii i szynszyli 0,1 - Dużej Jednostki Przeliczeniowej (DJP), g) dla kur, kaczek, gęsi, indyków, strusi, perlic, przepiórek i gołębi - 0,2 Dużej Jednostki Przeliczeniowej (DJP), h) dla psów - 0,5 Dużej Jednostki Przeliczeniowej (DJP), i) dla królików - 0,2 Dużej Jednostki Przeliczeniowej (DJP), j) dla innych nie wymienionych wyżej zwierząt - 0,1 Dużej Jednostki Przeliczeniowej (DJP).

Przy tak skonstruowanym zakresie funkcjonalnym terenu konflikty wydają się nieuchronne, zwłaszcza w aspekcie społeczno-gospodarczym. Racje ma więc wojewoda stwierdzając, że w chwili obecnej na terenach oznaczonych w MPZP symbolami od 1 MN/RM do 3 MN/RM może powstać budynek mieszkaniowy jednorodzinny, ale także ferma drobiu, czy zwierząt futerkowych z przeznaczeniem uzupełniającym z zakresu niepublicznych usług oświaty. Tego rodzaju ustalenia w zakresie przeznaczenia terenu, należy uznać za niedopuszczalne pod kątem łączenia zabudowy zagrodowej z zabudową mieszkaniową jednorodziną i związanych z tym uciążliwości, jak również pod kątem łączenia funkcji rolniczej z przeznaczeniem o charakterze nierolniczym. Nie uwzględniają one więc wynikających z art. 1 ust. 2 pkt 1 upzp wymagań ładu przestrzennego.

W konsekwencji koniecznym stało się również stwierdzenie nieważności § 16 MPZP wraz załącznikiem nr 1 do MPZP w zakresie wyznaczonym liniami rozgraniczającymi tereny o symbolach od 1 MN/RM do 3MN/RM.

Mając powyższe na uwadze Sąd orzekł na zasadzie art. 147 § 1 ppsa.

O kosztach orzeczono na podstawie art. 200 i art. 205 § 2 ppsa uwzględniając poniesione przez stronę skarżącą celowe koszty w łącznej kwocie 480 zł (wynagrodzenie profesjonalnego pełnomocnika).