

Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Poznaniu
61-815 Poznań, ul. Ratajczaka 10/12
WYDZIAŁ IV
tel. (61) 85-66-732 lub 85-66-865

Dnia 5 grudnia 2022 r.
Sygn. akt IV SA/Po 537/22

W odpowiedzi należy podać
sygnaturę akt Sądu

adw. Justyna Nowak
Kancelaria Prawna Leśny i Wspólnicy
ul. Platanowa 15
62-200 Gniezno

DORĘCZENIE ODPISU WYROKU

W wykonaniu zarządzenia z dnia 1 grudnia 2022 r. sekretariat Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego doręcza Pani – jako Pełnomocnikowi organu – odpis wyroku z dnia 23 listopada 2022 r. wraz z uzasadnieniem.

Referent – stażysta
Iwona Maciak

Sygn. akt IV SA/Po 537/22



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 23 listopada 2022 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia	WSA Donata Starosta
Sędziowie		WSA Monika Świerczak (spr.)
		WSA Katarzyna Witkowicz-Grochowska

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 23 listopada 2022 r.
sprawy ze skargi Wojewody Wielkopolskiego
na uchwałę Rady Gminy Gniezno
z dnia 31 marca 2022 r. nr XLVII/385/2022
w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenów
zabudowy mieszkaniowej we wsi Szczytniki Duchowne

1. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części, tj. w zakresie terenów MN/ZK;
2. zasądza od Gminy Gniezno na rzecz Wojewody Wielkopolskiego kwotę 480 zł (czterysta osiemdziesiąt złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania.



Na oryginale właściwe podpisy

Za zgodność z oryginałem


Agata Zaborowska
St. sekretarz sądowy

UZASADNIENIE

Rada Gminy Gniezno w dniu 31 marca 2022 r. podjęła uchwałę nr XLVII/385/2022 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenów zabudowy mieszkaniowej we wsi Szczytniki Duchowne dalej jako: "Plan".

Wojewoda Wielkopolski dalej jako: "Wojewoda", "Skarżący" na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.) zaskarżył przedmiotową uchwałę w części, tj. w zakresie terenów MN/ZK i wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały w tej części, ze względu na istotne naruszenie prawa oraz zasądzenie od strony przeciwnej na rzecz Skarżącego kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Wojewoda wskazał, że na sesji w dniu 31 marca 2022 r. Rada Gminy Gniezno podjęła uchwałę Nr XLVII/385/2022 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenów zabudowy mieszkaniowej we wsi Szczytniki Duchowne. Uchwała została doręczona organowi nadzoru 7 kwietnia 2022 r. Podstawę prawną podjętej uchwały stanowiły przepisy art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 559.) i art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 741 ze zm.), zwanej dalej „ustawą”.

W wyniku analizy uchwały w zakresie zgodności z ustawą w odniesieniu do zasad sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego, Wojewoda stwierdził, że Zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium. W toku procedury planistycznej gmina zobligowana jest uwzględniać postanowienia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego obowiązującego na danym terenie. Zgodnie z art. 9 ust. 4 ustawy ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych.

Dla wyznaczonych w planie terenów zabudowy mieszkaniowej i zieleni krajobrazowej oznaczonych symbolem MN/ZK ustalono minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej 60 % powierzchni działki.

Jednak w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego przyjętym uchwałą Nr 119/XI/2000 z 28 lutego 2000 r., ze zmianami, wskazane tereny są objęte przeznaczeniem oznaczonym symbolem D - tereny dolesień, korytarze ekologiczne. Zgodnie z treścią studium na obszarach oznaczonych symbolem D

Sygn. akt IV SA/Po 537/22

dopuszcza się zabudowę mieszkaniową i letniskową na działkach o powierzchni min. 1500 m² pod warunkiem zalesienia min. 50% powierzchni działki.

W odniesieniu do powyższego Wojewoda stwierdził, że w treści uchwały nie zawarto zapisów gwarantujących spełnienie warunku zalesienia wynikającego ze studium.

Wojewoda wskazał ponadto, że zgodnie z uzyskanymi w toku prowadzonego postępowania nadzorczego wyjaśnieniami Sekretarza Gminy Gniezno (pismo z 8 czerwca 2022 r.) dla terenu MN/ZK ustalono minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej - 60 % powierzchni działki co stanowi wyższą wartość niż przewidziane w studium 50% powierzchni działki. Wskazano również, że w ramach wskazanego wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej istnieje możliwość realizacji zieleni przydomowej, jak również zadrzewień w ramach zieleni leśnej.

Wojewoda dokonując oceny zgodności z prawem ustaleń planu uznał wyjaśnienia Gminy Gniezno za niewystarczające.

Skarżcy podniósł, że brak wprowadzenia do treści planu ustaleń skutkujących obowiązkiem zalesienia min. 50% powierzchni działki oraz wynikająca z planu możliwość realizacji zabudowy mieszkaniowej na działkach mniejszych niż określone w studium (z uwagi na istniejące podziały geodezyjne- działki o nr. ewid. 246/9 i 246/11) stanowi istotne naruszenie zasad sporządzenia planu miejscowego.

Wymóg zgodności planu z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego jest zaś jedną z naczelných zasad uchwalenia planu. Zgodnie z treścią art. 15 ust. 1 ustawy, wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium. Tym samym, w toku procedury planistycznej gmina zobligowana jest uwzględniać postanowienia studium obowiązującego na danym terenie.

Niewątpliwie zatem, jedną z podstawowych zasad sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego jest przestrzeganie zgodności ich treści ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Wojewoda powołał się w skardze na orzecznictwo, które w ocenie Wojewody jednolicie wskazuje, że w ujęciu systemowym zgodność między treścią studium, a treścią planu miejscowego winno się postrzegać jako kontynuację identyczności zasad zagospodarowania terenu ustalanych ogólnie w studium i podlegających sprecyzowaniu w planie miejscowym, (por. wyrok WSA w Gdańsku z 23 lutego 2022 r., sygn. akt II SA/Gd 466/21).

Zbliżone stanowisko prezentuje WSA w Łodzi w wyroku z 7 grudnia 2021 r. (sygn. akt II SA/Łd 696/21), zgodnie z którym zasadą planowania przestrzennego jest wymóg

zgodności miejscowego planu z ustaleniami studium. Uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w którym przeznaczenie terenu jest niezgodne ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, jest istotnym naruszeniem ww. zasady. Skarżący wskazał, że co prawda studium jest aktem polityki przestrzennej gminy, zawierającym jej ogólne postanowienia, natomiast szczegółowe rozwiązania następują w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, jednakże szczególne rozwiązania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego nie mogą pozostawać w kolizji z zapisami studium.

Jednocześnie Wojewoda zaznaczył, że ze względu na upływ terminu wskazanego w art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, organ nadzoru nie może we własnym zakresie stwierdzić nieważności przedmiotowej uchwały w części, tj. w zakresie terenów MN/ZK, stąd też - w oparciu o art. 93 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym - wnosi o to do Sądu.

W odpowiedzi na skargę rada gminy reprezentowana przez zawodowego pełnomocnika wniosła o: oddalenie skargi i zasądzenie od Skarżącego na rzecz organu zwrotu kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa przez radcę prawnego wg. norm przepisanych. Rada Gminy Gniezno w swojej odpowiedzi stwierdziła, że przedmiotowa skarga nie jest zasadna i nie wymaga stwierdzenia nieważności uchwały w całości. Zgodnie bowiem z treścią studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Gniezno (str. 43) wskazano, że na obszarach oznaczonych symbolem D dopuszcza się zabudowę mieszkaniową i letniskową na działkach o powierzchni min. 1500 m² pod warunkiem zalesienia min. 50% powierzchni działki. Wskazać należy, że ustalony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego wskaźnik minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej jest większy niż 50 % powierzchni działki i w ramach wskazanego wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej istnieje możliwość realizacji zieleni przydomowej jak również zadrzewień w ramach zieleni leśnej. Organ podkreślił, że zakres i stopień związania zapisów planu miejscowego z zapisami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy należy każdorazowo oceniać w zależności od przedmiotu unormowania, a związanie to nie polega na powtórzeniu w planie zapisów studium. Zgodności nie można utożsamiać z identycznością. Zgodność między treścią studium a treścią planu miejscowego powinno się postrzegać jako kontynuację zasad zagospodarowania terenu ustalanych ogólnie w studium i podlegających sprecyzowaniu w planie miejscowym. Plan miejscowy ma doprecyzować te zasady i to w taki sposób, aby nie doprowadzić do ich

Sygn. akt IV SA/Po 537/22

zmiany lub modyfikacji. Wymóg braku sprzeczności planu miejscowego ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego nie oznacza i nie może oznaczać prostego przenoszenia ustaleń studium do planu.

Wojewódzki Sad Administracyjny w Poznaniu zważył, co następuje.

Skarga okazała się zasadna.

Zgodnie art. 1 § 1 i § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2021 r. poz. 137), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości między innymi poprzez kontrolę działalności administracji publicznej, przy czym zasadą jest, że kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje m.in. orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej (art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, tekst jedn.: Dz. U. z 2022 r. poz. 329 z późn. zm.; dalej jako p.p.s.a.). Uprawnienie Wojewody do wniesienia skargi opiera się na przepisie art. 93 ust. 1 u.s.g., gdzie wskazano, że po upływie terminu wskazanego w art. 91 ust. 1 (tj. w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały) organ nadzoru nie może we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy. W tym przypadku organ nadzoru może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego. Oceny czy zaskarżony plan miejscowy jest obarczony wadą skutkującą stwierdzeniem jego nieważności dokonuje się przez pryzmat przesłanek, o których mowa w art. 28 ust. 1 u.p.z.p. Zgodnie z tym przepisem 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. W powołanym przepisie ustawa rozróżnia pojęcie "zasad sporządzania aktu planistycznego" oraz "trybu sporządzania aktu planistycznego". Pojęcie trybu sporządzania aktu planistycznego odnosi się do sekwencji czynności, jakie podejmują organy w celu doprowadzenia do podjęcia uchwały. W orzecznictwie przyjmuje się, że pojęcie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego należy wiązać ze sporządzaniem aktu planistycznego, a więc z jego zawartością (obejmującą część tekstową, graficzną tj. rysunek planu i załączniki),

zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej. W obu przypadkach wymaga się aby naruszenia miały charakter istotny.

W sprawie doszło do naruszenia zasad sporządzania planu i jest to niewątpliwie naruszenie istotne.

Podzielić należy stanowisko Wojewody, że zaskarżona uchwała jest niezgodna z ustaleniami wskazanego na wstępie niniejszego uzasadniania studium, obowiązującego dla tego terenu. Obowiązek zgodności postanowień planu z ustaleniami studium wynika z art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1 oraz z art. 20 ust. 1 u.p.z.p. Studium służy gminie do określania kierunków jej polityki przestrzennej (art. 9 ust. 1 u.p.z.p.). Realizacja ustaleń studium następuje poprzez uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego jako aktów prawa miejscowego, przy czym co jest istotne (fundamentalne) w kontrolowanym przypadku - zgodnie z art. 9 ust. 4 u.p.z.p. - ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. Innymi słowy, określone obszary gminy mogą być przeznaczone w planie miejscowym pod funkcję danego rodzaju, jeśli wcześniej w studium gmina wskaże te obszary jako przewidziane pod taką funkcję. Konsekwencją powyższej zasady jest brzmienie art. 15 ust. 1 u.p.z.p., który obliguje organ gminy do sporządzenia projektu planu zgodnie z zapisami studium, gdy nadto w myśl art. 14 ust. 5 u.p.z.p. - przed podjęciem uchwały o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, burmistrz wykonuje analizy dotyczące zasadności przystąpienia do sporządzenia planu i stopnia zgodności przewidywanych rozwiązań z ustaleniami studium. Z powyższej regulacji niewątpliwie zatem wynika, że już na etapie sporządzania projektu planu miejscowego wymaga się jego zgodności z zapisami studium (15 ust. 1 u.p.z.p). Po podjęciu zaś przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego - wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego wraz z prognozą oddziaływania na środowisko, uwzględniając ustalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (art. 17 pkt 4 u.p.z.p.). Tak więc postanowienia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy mają dla organów wykonawczych gminy charakter wiążący przy sporządzaniu projektów miejscowych planów, bowiem ustalenia projektu planu są konsekwencją ustaleń studium (por. wyrok NSA z dnia 30 października 2008 r., sygn. akt II OSK 1294/07). Choć studium nie ma mocy aktu powszechnie obowiązującego, nie jest aktem prawa miejscowego, to jako akt planistyczny określa politykę przestrzenną gminy i bezwzględnie wiąże organy gminy przy sporządzeniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Określone obszary gminy mogą mieć zatem określone przeznaczenie w planie miejscowym, jeśli wcześniej w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmina wskaże taki rodzaj przeznaczenia dla tych obszarów. Uprawnione jest zatem twierdzenie, że ustalenia planu miejscowego są konsekwencją zapisów przyjętych w studium (por. wyrok NSA z dnia 23 kwietnia 2020 r., sygn. akt II OSK 2062/19). 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 (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 18 listopada 2014 r., sygn. akt II SA/Wr 650/14).

Sąd zgadza się z poglądem przedstawionym przez organ gminy, że zakresu związania zapisów planu miejscowego z zapisami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy nie można utożsamiać z identycznością. Jednak nie może być tak, że w planie, w odniesieniu do treści studium pojawia się inna funkcja, która w studium nie jest w ogóle wzmiankowana. To, że organ stanowiący gminy, jako twórca polityki przestrzennej gminy, dokonuje autointerpretacji uchwalonego przez siebie studium w zakresie oceny zgodności z nim projektu planu miejscowego nie oznacza bowiem, że w ramach tego władztwa może "wychodzić" poza ogólne ustalenia wynikające ze studium (por. wyrok NSA z 1 października 2021 r., II OSK 3083/19 i powołane tam orzecznictwo).

Takie przekroczenie zakresu związania planu ustaleniami studium w ocenie sądu miało miejsce w sprawie. Porównując ustalenia studium i planu sprzeczność jest niewątpliwa i istotna, gdyż plan w swojej części w zakresie terenów MN/ZK wprowadza ustalenia zupełnie inne, niż przewidziane w studium dla tego terenu. Brak wprowadzenia w treści planu obowiązku zalesienia min. 50% powierzchni działki oraz wynikająca z planu możliwość realizacji zabudowy mieszkaniowej na działkach mniejszych niż określone w studium, z uwagi jak słusznie zauważył Wojewoda na skutek istniejących podziałów geodezyjnych działki o nr ewid. 246/9 i 246/11, stanowi w ocenie Sądu, istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego.

Bez wpływu na taką ocenę pozostają argumenty podniesione przez organ w odpowiedzi na skargę, a w szczególności, że powierzchnia biologicznie czynna dla przedmiotowego terenu w miejscowym planie wynosi 60%, a więc więcej niż obowiązek zalesienia uchwalony w studium. Niczego to bowiem nie zmienia dla oceny wymogu ustawowego czyli zachowania korelacji między planem a studium dotyczącym tego

Sygn. akt IV SA/Po 537/22

samego terenu. Takiej korelacji w sprawie nie ma. Wprowadzenie w Planie zapisu dotyczącego powierzchni biologicznie czynnej nie można uznać, w ocenie Sądu, za kontynuację obowiązku zalesienia tego tereny w odpowiedniej części.

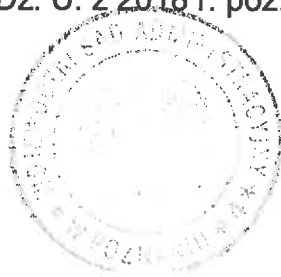
Jest poza sporem, że teren MN/ZK wchodzi w skład jednostki oznaczonej w Studium symbolam D (tereny dolesień, korytarze ekologiczne).

Lasy są elementem przestrzeni. Kształtowanie obszarów leśnych poprzez wyznaczenie terenów do zalesienia jak i warunków" wylesienia" należy do polityki przestrzennej gminy. Tym narzędziem realizującym politykę przestrzenną w gminie jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Zatem pierwsze działania planistyczne w zakresie wyboru preferowanych terenów pod zalesienie, czy też zmiany, czy kierunku zmiany przeznaczenia gruntów leśnych na inne cele, podejmowane są właśnie w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Niezbędną spójność pomiędzy ustaleniami Studium i projektowanego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego należało zatem osiągnąć poprzez dokonanie, przed uchwaleniem Planu, stosownej zmiany Studium (por. wyroki NSA z 19 maja 2011 r., sygn. akt II OSK 466/11 i z dnia 16 lutego 2022 r. sygn. akt II OSK 729/21).

Zdaniem Sądu, organ przedmiotowej zmiany dokonał na skutek twórczej interpretacji Studium będącej w istocie interpretacją sprzeczną z jego ustaleniami. Brak bowiem wskazania sposobu zagospodarowania powierzchni biologicznie czynnej zgodnie ze Studium t.j. zalesienia minimum 50% powierzchni minimalnej przedmiotowych działek powoduje, że staje się on całkowicie dowolny (może to być np. trawnik, nasadzenia kwiatów, krzewów itp.).

Wskazane powyżej przyczyny zadecydowały o konieczności stwierdzenia nieważności ogółu ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenów zabudowy mieszkaniowej we wsi Szczytniki Duchowne, które odnoszą się do terenów MN/ZK .

Mając na uwadze powyższe Sąd, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w części tj. w zakresie terenów MN/ZK (pkt 1 sentencji wyroku). O kosztach postępowania sądowego (pkt 2 sentencji wyroku) Sąd orzekł na podstawie art. 200 i art. 205 § 2 p.p.s.a., uwzględniając wynagrodzenie pełnomocnika Skarżącego ustalone zgodnie z § 15 ust. 1 w zw. z § 14 ust. 1 pkt 1 lit. c rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz. U. z 2018 r. poz. 265), w wysokości 480 zł.



Na oryginale właściwe podpisy

Za zgodność z oryginałem

Agata Zedrowska
St. sekretarz sądowy

