

W Y R O K

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 28 marca 2011 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący
Sędziowie

Sędzia WSA Mieczysław Górkiewicz
Sędzia NSA Halina Kremis (spr.)
Sędzia NSA Andrzej Wawrzyniak

Protokolant

asystent Sędziego Wojciech Śnieżyński

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 16 marca 2011 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Gminy Wisznia Mała

z dnia 28 kwietnia 2010 nr V/XXXVII/209/10

w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów położonych w obrębie Rogoź, gmina Wisznia Mała

I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w zakresie § 5 ust. 5 oraz fragmentu załącznika graficznego obejmującego teren oznaczony symbolem U (1-2) i § 5 ust. 10, § 6 ust. 1 pkt 1 lit. c, § 8 ust. 9 pkt 6;

II. zasądza od strony przeciwnej na rzecz Wojewody Dolnośląskiego 240 zł (słownie: dwieście czterdzieści) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowo-administracyjnego

UZASADNIENIE

Wojewoda Dolnośląski – powołując się na art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm., zwanej dalej w skrócie „u.s.g.”) oraz na art. 50 § 2 i art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm., zwanej dalej w skrócie „u.p.p.s.a.”) – wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu o stwierdzenie nieważności uchwały Rady Gminy Wisznia Mała Nr V/XXXVII/2009/10 z dnia 10 kwietnia 2010 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów położonych w obrębie Rogoź, gmina Wisznia Mała (zwanej dalej w skrócie „uchwałą”), w zakresie: I. § 5 ust. 5 oraz fragmentu załącznika obejmującego teren oznaczony symbolem U(1-2) – z powodu istotnego naruszenia art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1, art. 17 pkt 4 oraz art. 20 ust. 1 w związku z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm., zwanej dalej w skrócie „u.p.z.p.”); II. § 5 ust. 10, § 6 ust. 1 pkt 1 lit. c), § 8 ust. 9 pkt 6 – z powodu istotnego naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 1 i art. 27 u.p.z.p. W skardze zawarto także wniosek o zasądzenie od strony przeciwnej kosztów postępowania według norm przepisanych. W uzasadnieniu skargi – w związku z zarzutem pierwszym – organ nadzoru wskazał na rozbieżność między postanowieniem § 5 ust. 5 uchwały a studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Wisznia Mała. W kwestionowanej regulacji dla terenów oznaczonych symbolem U(1-2) ustalono przeznaczenie podstawowe – tereny usług, handlu, gastronomii. Według zaś studium, tereny oznaczone w planie symbolem U(1-2) obejmują obszar określony w studium jako Up – tereny usług publicznych, zainwestowane. Stosownie do postanowień studium (s. 17 – część Kierunki rozwoju przestrzennego), do terenów oznaczonych na rysunku studium symbolem Up – kolor czerwony, zakreskowane, zalicza się istniejącą zabudowę usługową obejmującą obiekty usług oświaty i wychowania, kultury, zdrowia i opieki społecznej, administracji, bezpieczeństwa publicznego wraz z zielenią, niezbędnymi urządzeniami infrastruktury technicznej oraz obsługą komunikacji. Ponieważ ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych (art. 9 ust. 4 u.p.z.p.), przeto – według Wojewody Dolnośląskiego – Rada Gminy, wprowadzając w planie postanowienia niezgodne z ustaleniami studium, naruszyła art. 9 ust. 4 u.p.z.p. Nie wypełniono przy tym obowiązku ujętego w art. 17 pkt 4 u.p.z.p., według którego wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, uwzględniając ustalenia studium. Uzasadniając zarzut drugi skargi, organ nadzoru przypomniał – w § 5 ust. 10 uchwały postanowiono, że granice terenów urządzeń technicznych – rezerwa na rozbudowę istniejącej kontenerowej stacji transformatorowej EE/1 nie są ściśle określone i zostaną ustalone po wydaniu warunków zaopatrzenia w energię elektryczną, a minimalna wielkość działek uzależniona jest od wskazania typu stacji; przyjęto jednocześnie, że istnieje możliwość lokalizacji innego urządzenia technicznego, którego potrzeba wyniknie w trakcie realizacji osiedla; – w § 6 ust. 1 pkt 1 lit. c) uchwały postanowiono, że w odniesieniu do drogi KDS dopuszcza się, za zgodą właścicieli terenów sąsiednich, poszerzenie linii rozgraniczających; – w § 8 ust. 9 pkt 6 uchwały postanowiono, że zarzucie lub likwidacja rowów melioracyjnych oraz ewentualna zmiana ich przebiegu możliwa jest wyłącznie na warunkach określonych przez zarządcę rowów, po przeprowadzeniu badań gruntowych i wykonaniu dokumentacji melioracyjnej uzgodnionej z organem ds. melioracji w celu wyeliminowania możliwości zalania wodami deszczowymi terenów budowlanych. Przywołane regulacje uchwały umożliwiają – zdaniem Wojewody Dolnośląskiego – zmianę obowiązujących ustaleń planu (zarówno w zakresie zagospodarowania przestrzennego, jak i linii rozgraniczających) bez zachowania procedury planistycznej właściwej do zmiany planu według ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Ustawodawca jednoznacznie rozstrzyga w jakim trybie przeprowadza się zmiany w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (art. 27 u.p.z.p.). Niedopuszczalne jest zatem wprowadzenie w uchwale możliwości modyfikacji przebiegu granic terenów urządzeń technicznych, poszerzania linii rozgraniczających drogę ekspresową KDS oraz zmiany przebiegu rowów melioracyjnych, bez przeprowadzenia stosownej procedury planistycznej. Wskazane postanowienia uchwały sprzeczne są z zasadami

sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego, albowiem w planie określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania (art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p.). Projekt rysunku planu miejscowego powinien zawierać m.in. linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania oraz ich oznaczenia (§ 7 pkt 7 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – Dz. U. Nr 164, poz. 1587). Z przepisów tych wynika, że przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania powinny być ustalone jednocześnie. Postanowienia badanego planu – dopuszczające możliwość zmiany lokalizacji i granic urządzeń technicznych, a także lokalizacji dodatkowego urządzenia technicznego w razie potrzeby, rozszerzenia linii rozgraniczających w zakresie przebiegu drogi ekspresowej KDS oraz zarurowania, likwidacji rowów melioracyjnych i zmiany ich przebiegu, bez zmiany uchwały w trybie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – przeczą przepisom ustawy obligującym radę gminy do przeprowadzenia procedury planistycznej właściwej do zmiany planu w każdym przypadku, gdy zaistnieje potrzeba takiej zmiany. Organ nadzoru zauważył również, że postanowienia § 5 pkt 10 uchwały mogą spowodować dalsze konsekwencje, polegające na utrudnieniu wykonywania prawa własności nieruchomości w przypadku zmiany granic lub odmiennej niż ustalona w planie lokalizacji urządzenia technicznego, gdy potrzeba taka pojawi się w czasie realizacji inwestycji. W odpowiedzi na skargę wniesiono o oddalenie skargi, podkreślając, że kwestionowany plan jest zgodny z ustaleniami studium, albowiem określenie terenu w § 5 ust. 5 symbolem U(1-2), z podstawowym przeznaczeniem na usługi handlu i gastronomii, stanowi uszczegółowienie funkcji tego terenu opisanej w studium (teren usług publicznych), gdyż postanowienia planu obejmują nadal usługi dla mieszkańców wsi. Zauważono również, że regulacje studium – stanowiące ogólne lub nawet ogólne określenie kierunków rozwoju przestrzennego gminy na lat 10 i więcej a także ze względu na skalę opracowania graficznego – są w znacznym stopniu nieporównywalne do unormowań planu miejscowego. Nie jest bowiem możliwe określenie funkcji w studium sporządzanym w skali 1 : 25 000 lub 1 : 10 000 równie szczegółowo jak w planie sporządzanym dla znacznie mniejszego obszaru i w skali 1 : 1000 lub 1 : 2000. Dlatego też tereny usług istniejących (w tym wypadku były to usługi publiczne), przeznaczone w studium na usługi, mogą – po analizie zagospodarowania i wniosków złożonych przez właścicieli w zakresie uściślenia zapisów (w tym wypadku nie ma tam już usług publicznych) – mieć na etapie planu oznaczenia różniące się od tych w studium, właśnie ze względu na swoją szczegółowość (w tym wypadku uregulowanie ograniczające się do zgłoszonych wniosków). Inaczej sens sporządzania planów można zakwestionować i wydawać decyzje wyłącznie na podstawie studium. Trudności przy ustalaniu zgodności postanowień planu ze studium występowały tak powszechnie, że w znowelizowanym art. 20 u.p.z.p. sformułowanie „po stwierdzeniu zgodności z ustaleniami studium” zastąpiono wyrażeniem „po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium”. Zmiana ta wskazuje na zamiar ustawodawcy bardziej elastycznego traktowania tej kwestii. Odnosząc się do § 5 ust. 10 uchwały, stanowiącym o projektowanej stacji transformatorowej EE/1, organ stanowiący podkreślił, że kwestionowane przez Wojewodę Dolnośląskiego postanowienie przyjęto po uzgodnieniu z Energią Pro Koncern Energetyczny. Teren pod stacje transformatorowe został przedstawiony na rysunku planu symbolicznie, a na terenach sąsiednich, przeznaczonych pod MN, dopuszcza się lokalizację obiektów pomocniczych, urządzeń i sieci infrastruktury technicznej. Postanowienie zawarte w § 6 ust. 1 pkt 1 lit. c) uchwały, dotyczące poszerzenia linii rozgraniczających za zgodą właścicieli terenów sąsiednich, było uzgodnione z zarządcą drogi, przy czym stanowi się tam o nieznacznym poszerzeniu linii, które nie wpłynie na przeznaczenie terenów. Wprowadzone w § 8 ust. 9 pkt 6 uchwały uregulowanie – stanowiące o zarurowaniu lub likwidacji rowów melioracyjnych oraz ewentualnej zmianie ich przebiegu (możliwe wyłącznie na warunkach określonych przez zarządcę rowów, po przeprowadzeniu badań gruntowych i wykonaniu dokumentacji melioracyjnej uzgodnionej z organem ds. melioracji w celu wyeliminowania możliwości zalania wodami deszczowymi terenów budowlanych) – miało na celu ochronę istniejących terenów przed zalaniem i w razie

konieczności dokonania przeróbek i modernizacji. Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje: Oceniając zaskarżoną uchwałę według kryterium zgodności z prawem (art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych, Dz. U. Nr 153, poz. 1269 ze zm., w zw. z art. 3 § 2 pkt 5 i art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm., zwanej dalej w skrócie „u.p.p.s.a.”), sąd administracyjny bada, czy przy wydaniu aktu z zakresu administracji publicznej organy zachowały reguły proceduralne i czy niewadliwie zastosowały normy prawa materialnego odnoszące się do konkretnej sprawy. Sąd orzeka w granicach danej sprawy, nie jest jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną (art. 134 § 1 u.p.p.s.a.). Zarzuty sformułowane w skardze zasługują na uwzględnienie. W § 5 ust. 5, zawartym w rozdziale 2 (Zasady zagospodarowania terenu) uchwały, postanowiono: „Na obszarze objętym planem obowiązują następujące zasady zagospodarowania terenów: 5. U/(1-2) – przeznaczenie podstawowe – tereny usług handlu, gastronomii”. Tak oznaczone tereny obejmują obszar w studium określony symbolem „Up – tereny usług publicznych, zainwestowanie”. Według studium, do terenów oznaczonych na rysunku studium „Up – kolor czerwony, zakreślowane” zalicza się istniejącą zabudowę usługową obejmującą obiekty usług oświaty i wychowania, kultury, zdrowia i opieki społecznej, administracji bezpieczeństwa publicznego wraz z zielenią, niezbędnymi urządzeniami infrastruktury technicznej oraz obsługą komunikacji. Z zestawienia przywołanych postanowień uchwały oraz studium organ nadzoru wyprowadził prawidłowy wniosek, że – konstruując § 5 ust. 5 uchwały – Rada Gminy Wisznia Mała uchybiła postanowieniom studium. Skoro ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych (art. 9 ust. 4 u.p.z.p.), przeto obowiązek zbadania w procesie planistycznym zgodności projektu planu z ustaleniami studium ciąży zarówno na organie wykonawczym gminy (art. 14 ust. 5, art. 15 ust. 1 u.p.z.p.), jak i na radzie gminy (art. 20 ust. 1 u.p.z.p.). Miejscowy plan zagospodarowania gminy uchwała rada gminy „po stwierdzeniu jego zgodności z ustaleniami studium” [art. 20 ust. 1 w brzmieniu obowiązującym w dniu podjęcia zaskarżonej uchwały, tj. 28 kwietnia 2010 r.; przepis ten został zmieniony z dniem 21 października 2010 r. przez art. 1 pkt 6 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 130, poz. 871) i obecnie stanowi, że „plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium”]. Gdyby więc doszło do sprzeczności postanowień planu z ustaleniami studium, uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – jako niezgodna z zasadami sporządzania planu miejscowego – byłaby dotknięta sankcją nieważności w całości lub części (art. 28 ust. 1 u.p.z.p.). Taki przypadek zaistniał w rozpoznawanej sprawie, albowiem w obszarze przewidzianym w studium dla „usług publicznych” organ stanowiący gminy ulokował „tereny usług handlu, gastronomii”, uzasadniając (w odpowiedzi na skargę) takie rozwiązanie „uszczerbowaniem” i „zawężeniem” postanowień studium, jako że nadal będą to usługi dla mieszkańców. Wskazano przy tym, że ogólne regulacje studium w zestawieniu ze szczegółowymi unormowaniami planu prowadzą niejednokrotnie do kontrowersji między treścią obu aktów co do ich wzajemnej zgodności. Z tego też względu konieczna była nowelizacja art. 20 ust. 1 u.p.z.p., która – zdaniem organu stanowiącego – wyraża wolę ustawodawcy bardziej elastycznego traktowania kwestii związania organów planistycznych ustaleniami studium. Nie przecząc uwagom Rady Gminy Wisznia Mała o ogólnym charakterze ustaleń studium względem szczegółowych postanowień planu, konkretyzujących zasady przeznaczenia gruntu, nie można jednak zgodzić z zapatrywaniem tego organu, że w § 5 ust. 5 uchwały doszło do „uszczerbowienia” studium. Taki skutek zostałby osiągnięty wówczas, gdyby szczegółowe postanowienia planu mieściły się w ogólnym zakresie rozwiązań przewidzianych wcześniej w studium. Tymczasem określenia studium „tereny usług publicznych, zainwestowanie” oraz postanowienia planu „tereny usług handlu, gastronomii” wykluczają się wzajemnie, gdyż w sferze „usług publicznych” rozumianych w studium jako obiekty usług oświaty i wychowania, kultury, zdrowia i opieki społecznej, administracji, bezpieczeństwa publicznego wraz z zielenią, niezbędnymi urządzeniami infrastruktury technicznej oraz obsługą komunikacji, nie mieszczą się „usługi handlu,

gastronomii”. Z tych też względów do regulacji zawartej w § 5 ust. 5 uchwały oraz do fragmen-tu załącznika graficznego, obejmującego teren oznaczony symbolem U(1-2), należało zastosować dyspozycję art. 28 ust. 1 u.p.z.p. W § 5 ust. 10 uchwały postanowiono: „Na obszarze objętym planem obowiązują następujące zasady zagospodarowania terenów: 10. EE/1 – przeznaczenie podstawowe – tereny urządzeń technicznych – rezerwa na rozbudowę istniejącej kontenerowej stacji transformatorowej – użytkowanie z przepisami szczególnymi: 1) Granice nie są ściśle określone, zostaną wydane po wydaniu warunków zaopatrzenia w energię. Minimalna wielkość działek uzależniona jest od wska-zania typu stacji. 2) Istnieje możliwość lokalizacji innego urządzenia technicznego, którego potrzeba wyniknie w trakcie realizacji osiedla.” Według zaś § 6 ust. 1 pkt 1 lit. c), „Ustala się linie rozgraniczające przestrzeń pu-bliczną w zakresie komunikacji (drogi wraz z urządzeniami pomocniczymi) i wprowadza się następującą klasyfikację funkcjonalną: 1) KDS – droga ekspresowa: c) dopuszcza się, za zgodą właścicieli terenów sąsiednich, poszerzenia linii rozgraniczających.” W § 8 ust. 9 pkt 6 uchwały przewidziano: „Ustala się ochronę obrzeży zbiorników wodnych i wód płynących: 6) Zarzucenie lub likwidacja rowów melioracyjnych oraz ewentualna zmiana ich przebiegu możliwa jest wyłącznie na warunkach określonych przez zarządcę rowów, po przeprowadzeniu badań gruntowych i wykonaniu dokumentacji melioracyjnej uzgodnio-nym z organem ds. melioracji w celu wyeliminowania możliwości zalania wodami desz-czowymi terenów budowlanych”. Niebezpodstawnie zauważono w skardze, że w trzech przedstawionych regula-cjach uchwały organ stanowiący gminy przewidział możliwość zmiany obowiązujących postanowień planu (zarówno w zakresie zagospodarowania przestrzennego, jak i linii rozgraniczających) bez zachowania trybu właściwego do modyfikacji takiego aktu. Trzeba mieć bowiem na uwadze ustawową zasadę, według której miejscowy plan za-gospodarowania przestrzennego zmienia się w takim samym trybie, w jakim akt ten jest uchwalany (art. 27 u.p.z.p.). Tymczasem w zaskarżonych postanowieniach uchwały przewidziano możliwość: • zmiany w lokalizacji granic terenów urządzeń technicznych; • poszerzenia (zmiany przebiegu) linii rozgraniczających drogę ekspresową KDS oraz • zmianę przebiegu rowów melioracyjnych, - bez przeprowadzenia, przewidzianej w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, procedury niezbędnej do takich zmian. Kwestionowane postanowienia uchwały naruszają zasady sporządzania planu, albowiem to w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zago-spodarowania (art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p.) i już projekt rysunku planu miejscowego po-winien zawierać linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasa-dach gospodarowania oraz ich oznaczenia (§ 7 pkt 7 rozporządzenia Ministra Infra-struktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejsco-wego planu zagospodarowania przestrzennego – Dz. U. Nr 164, poz. 1587). Wykazana w skardze możliwość odstąpienia w wymienionych wcześ-niej posta-nowieniach uchwały od ustawowych zasad sporządzania planu i zachowania właściwe-go trybu do zmian tego aktu, jest naruszeniem prawa w rozumieniu art. 28 ust. 1 u.p.z.p., co daje postawę do stwierdzenia nieważności uchwały w części obejmującej § 5 ust. 10, § 6 ust. 1 pkt 1 lit. c) oraz § 8 ust. 9 pkt 6. Skoro wszczęte skargą organu nadzoru postępowanie sądowe wykazało, że wymienione wcześniej postanowienia uchwały zostały podjęte z naruszeniem prawa, przeto – stosownie do dyspozycji art. 147 § 1 u.p.p.s.a. – należało orzec jak w punkcie I sentencji wyroku. Podstawę orzeczenia o kosztach stanowi art. 200 u.p.p.s.a.