



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 25 maja 2012 r.

Poz. 1883

WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 772/11
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 12 stycznia 2012 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędzia NSA Zygmunt Wiśniewski
Sędzia WSA Anna Siedlecka /spr./
Sędzia WSA Mieczysław Górkiewicz
Patrycja Kikosicka-Jędrzejczak

Protokolant

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 1 stycznia 2012 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Gminy Żórawina
z dnia 21 czerwca 2011 r. nr VII/48/11
w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu położonego we wsi
Wilkowice

**I. stwierdza nieważność § 16 zaskarżonej uchwały oraz ustaleń zawartych w załączniku graficznym
do uchwały oznaczonych symbolami 5.1R, 5.2R, 5.3R, 5.4R, 5.5R;**

II. orzeka, że zaskarżona uchwała w zakresie opisanym w pkt. I nie podlega wykonaniu.

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski działając jako organ nadzoru wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu na uchwałę Rady Gminy Żórawina Nr VII/48/11 z dnia 21 czerwca 2011 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu położonego we wsi Wilkowice. Przedmiotem zaskarżenia objęty został przepis § 16 części tekstowej planu oraz ustalenia zawarte w załączniku graficznym do planu obejmujące tereny o symbolach 5.1R, 5.2R, 5.3R, 5.4.R i 5.5R z powodu istotnego naruszenia art. 9 ust. 4, art.15 ust.1, art. 17 pkt 4, art. 20 ust.1 w związku z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

W związku z powyższymi zarzutami Wojewoda Dolnośląski wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały w zakresie zaskarżenia.

W motywach uzasadnienia organ nadzoru zarzucił, że istnieje rozbieżność między postanowieniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy a uchwalonym planem miejscowym. W § 16 zaskarżonej uchwały określono ustalenia dla terenów rolnych oznaczonych symbolem od 5.1R do 5.5R. Dla tych terenów ustalono w planie jako przeznaczenie podstawowe – użytki rolne i zabudowa zagrodowa, natomiast jako przeznaczenie uzupełniające wskazano: sieci i urządzenia infrastruktury technicznej oraz drogi wewnętrzne. Tymczasem w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy teren oznaczony symbolem 5.1R znajduje się w strefie rozwoju dominującej funkcji zabudowy mieszkaniowej – M, a tereny oznaczone symbolami 5.2R, 5.3R, 5.4R i 5.5R mieszczą się w strefie rozwoju dominującej funkcji zabudowy mieszkaniowej i usługowej. Tym samym zmienione zostało przeznaczenie dla tych terenów z charakteru mieszkaniowego i mieszkaniowo-usługowego na rolne.

Postanowienia studium zawarte w rozdziale III pn. Kierunki rozwoju wprowadzające możliwość dopuszczenia w planie zagospodarowania przestrzennego w ramach funkcji mieszkaniowej i funkcji zabudowy mieszkaniowej i usługowej lokalizację zabudowy zagrodowej, nie przewidują w granicach tych funkcji przeznaczenia terenu na użytki rolne. Oznacza to, zdaniem Wojewody, że Rada Gminy Żórawina określiła w planie miejscowym przeznaczenie terenów oznaczonych symbolami od 5.1R do 5.5R niezgodnie ze studium, co stanowi istotne naruszenie podstawowej zasady sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego.

W trakcie trwania postępowania nadzorczego Przewodniczący Rady Gminy oświadczył, że przewidziana w planie funkcja terenów rolnych z zabudową zagrodową wynika wyłącznie z braku zgody rolnej Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, który to minister decyzją z dnia 9 lutego 2008 r. (nr GZ.tr.057-602-508/07) nie wyraził zgody na przeznaczenie na cele nierolnicze 13,91 ha gruntów rolnych klasy II i III, położonych we wsi Wilkowice. Natomiast kolejną decyzją z dnia 6 lipca 2010 r. (nr GZ.tr.057-602-59/10) Minister wyraził zgodę na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze dla pow. 8,96 ha. Przewodniczący Rady wskazał następnie, że funkcje terenów oznaczone symbolami M i M/U dopuszczają budowę zagrodową. Zatem z uwagi, że tereny oznaczone symbolem R również dopuszczają funkcję zabudowy zagrodowej Rada uznała, że przeznaczenie takie nie jest sprzeczne z ustaleniami studium.

Organ nadzoru podważa powyższą argumentację, jako naruszającą obowiązujący porządek prawny w zakresie planowania przestrzennego. W szczególności organ nadzoru podkreślił, że w art. 17 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ustawodawca nałożył na wójta obowiązek sporządzenia projektu planu miejscowego z uwzględnieniem ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. W Studium rada gminy określa politykę przestrzenną gminy, w tym lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego. Ustalenia Studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych (art. 9 ust. 4 ustawy). Zmiany przeznaczenia terenów w planie miejscowym, jeśli inne przeznaczenie było w studium, gmina może dokonać po uprzedniej zmianie studium z zachowaniem trybu, w jakim studium jest uchwalane. Przepisy ustawy wyposażyły bowiem radę gminy w kompetencje do uchwalania studium, jak i miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Organ nadzoru odnosząc się do ustaleń zawartych w planie miejscowym w zakresie terenów oznaczonych symbolem 5.1, 5.2, 5.3, 5.4 i 5.5 (R) stwierdził, że ze studium wynika w sposób jednoznaczny, że tereny te obejmują obszar określony w studium jako M - strefa rozwoju dominującej funkcji zabudowy mieszkaniowej i M/U - strefa rozwoju dominującej funkcji zabudowy mieszkaniowej i usługowej. W strefach tych dopuszczona została zabudowa zagrodowa, jednakże studium nie przewiduje

w tych strefach użytków rolnych, które zgodnie z § 16 ust. 1 pkt 1 stanowią przeznaczenie podstawowe terenów rolnych R. Tym samym z porównania zapisów studium w zakresie kierunków zagospodarowania terenu objętego planem oraz rysunku studium z ustaleniami planu miejscowego co do przeznaczenia tego samego terenu wynika, że przewidują one różne sposoby zagospodarowania. Częściowa zgodność ze studium w zakresie zabudowy zagrodowej jest niewystarczająca, bowiem wiążący dla organów gminy charakter studium dotyczy całego obszaru objętego planem zagospodarowania przestrzennego.

Dlatego też uchybienie art. 9 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowi naruszenie jednej z podstawowych zasad sporządzania planu, obligującej do zachowania zgodności planu z ustaleniami studium.

Jako odpowiedź na skargę Przewodniczący Rady Gminy Żórawina przesłał do Sądu uchwałę Rady Gminy Żórawina nr XI/78/11 z dnia 22 listopada 2011 r., w której organ nie uwzględnił skargi Wojewody Dolnośląskiego (§ 1). Uchwała nie zawiera uzasadnienia. Na wezwanie Sądu o przesłanie odpowiedzi na skargę Przewodniczący Rady ponownie przesłał tekst uchwały bez jakiegokolwiek uzasadnienia i ustosunkowania się do zarzutów organu nadzoru.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:

Wyjaśniając przesłanki podjętego rozstrzygnięcia, na wstępie należy podkreślić, że zgodnie z art. 1 § 1 i § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. Nr 153, poz. 1269 z późn. zm.), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości m.in. poprzez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem (jeżeli ustawy nie stanowią inaczej).

W granicach tak określonych kompetencji, Wojewódzki Sąd Administracyjny w toku podjętych czynności rozpoznawczych ocenia prawidłowość zastosowania w postępowaniu administracyjnym przepisów obowiązującego prawa materialnego i procesowego oraz trafność ich wykładni.

Wykonywana przez sądy administracyjne kontrola administracji publicznej obejmuje również orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej oraz na akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej (art. 3 § 1 w związku z § 2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi - Dz.U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.).

Po myśli art. 147 § 1 powyższej ustawy, Sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

Zgodnie z przepisem art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.jedn. Dz.U. z 2001r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.), uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90. Z kolei przepis art. 93 ust. 1 powoływanej ustawy stanowi, że po upływie terminu wskazanego w art. 91 ust. 1 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.

Z takim właśnie przypadkiem mamy do czynienia w rozpatrywanej sprawie. Wskazać należy, że w stanowieniu aktów prawa miejscowego organy samorządu terytorialnego związane są ramami stworzonymi przez ustawy. W doktrynie występuje przekonanie, że prawo miejscowe ma charakter wyłącznie wykonawczy w stosunku do ustaw. W Konstytucji RP brak jest delegacji prawotwórczych dla organów samorządowych. Trafna więc jest teza, że samorząd terytorialny nie posiada pozycji autonomicznej, lecz jest jedynie formą zdecentralizowanej administracji (por. W. Kisiel, Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce, Warszawa 2003, s. 84). Decentralizacja procesu tworzenia przepisów wykonawczych do ustaw, w postaci prawa miejscowego, zakłada co prawda zróżnicowanie ich treści, ale to zróżnicowanie może sięgnąć do granic wyznaczonych przez prawo (por. D. Dąbek, Prawo miejscowe, Warszawa 2007, s. 259).

W niniejszej sprawie Wojewoda Dolnośląski wniósł o stwierdzenie nieważności § 16 zaskarżonej uchwały oraz załącznika graficznego do planu w zakresie terenów oznaczonych w planie symbolami 5.1R, 5.2R, 5.3R, 5.4R i 5.5R jako niezgodnych z ustaleniami studium.

Dlatego też, z uwagi na rodzaj zarzutów, zwrócić należy przede wszystkim uwagę na unormowania określające stosunek studium do planu miejscowego oraz na konsekwencje prawne wynikające z rozbieżności między tymi aktami.

Zgodnie z art. 3 ust. 1 u.p.z.p., kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, należy do zadań własnych gminy.

Kontrola sądu administracyjnego w tym przedmiocie nie może dotyczyć oceny celowości czy słuszności dokonywanych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego rozstrzygnięć, lecz ograniczać się musi jedynie do badania zgodności z prawem podjętej uchwały, a zwłaszcza przestrzegania zasad planowania oraz określonej ustawą procedury planistycznej.

W ocenie Sądu istota sporu w tej sprawie sprowadza się do określenia znaczenia relacji między studium a planem miejscowym, a w szczególności stopnia związania lokalnego prawodawcy ustaleniami studium.

Jedną z podstawowych reguł sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego jest przestrzeganie zasady aby treść tego planu nie naruszała ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Tym samym również w tej sprawie należało zbadać zaskarżony plan miejscowy pod względem jego ustaleń z ustaleniami studium. Obowiązek zgodności postanowień planu z ustaleniami studium wynika z art. 15 ust. 1 („wójt sporządza projekt planu zgodnie z zapisami studium”), a także art. 20 ust. 1 u.p.z.p., w którym ustawodawca wyraźnie zaznaczył, że uchwalany plan nie może naruszać ustaleń studium. Stosownie natomiast do treści art. 9 ust. 4 tej ustawy ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. Przepis ten stanowi zatem o związaniu lokalnego prawodawcy ustaleniami studium przy sporządzaniu i uchwalaniu planu miejscowego.

Tak więc organ stanowiący gminy, jako twórca polityki przestrzennej gminy, dokonuje autointerpretacji uchwalonego przez siebie studium w zakresie oceny projektu planu miejscowego. Stopień związania planów ustaleniami studium zależy zatem w dużym stopniu od brzmienia ustaleń studium. Jednym z założeń polityki przestrzennej gminy jest stopień związania planowania miejscowego przez ustalenia studium, który może być, w zależności od szczegółowości ustaleń studium - silniejszy lub słabszy ("Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz. C.H. Beck 2009 r. pod red. Z. Niewiadomskiego).

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach wyrokiem z dnia 11 lutego 2008 r., sygn. akt II SA/GI 817/06 wyjaśnił, że zgodnie z art. 9 ust. 1 u.p.z.p., studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy służy gminie do określenia kierunków jej polityki przestrzennej. Stąd, zgodnie z art. 10 ust. 2 ustawy, jego postanowienia wyznaczają z zasady ogólne kierunki działalności i wskaźniki dla wydzielonych obszarów. Studium zawiera diagnozę zagospodarowania przestrzennego i określa politykę gminy w zakresie zagospodarowania przestrzennego, zwykle w dłuższym czasie. Postanowienia studium są dla organu sporządzającego plan wiążące (art. 9 ust. 4 u.p.z.p.), co oznacza, że zapisy planu nie mogą doprowadzić do modyfikacji kierunków zagospodarowania przewidzianego w studium lub też tego zagospodarowania wykluczyć. Sąd w składzie rozpoznającym niniejszą sprawę podziela pogląd zawarty w powyższym wyroku.

Oznacza to, że określone obszary gminy mogą być przeznaczone w planie miejscowym pod zabudowę lub funkcję innego rodzaju, jeżeli wcześniej w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmina wskaże te obszary jako przewidziane pod taką zabudowę lub taką funkcję. Nie budzi wątpliwości, iż rada gminy ma prawo, w ramach przysługującego jej władztwa planistycznego, zmienić dotychczasowe przeznaczenie określonych obszarów gminy. Jednakże odmienne od uchwalonego w obowiązującym studium ustalenie sposobu zagospodarowania terenu może nastąpić dopiero po uprzedniej zmianie odpowiednich zapisów tego studium. Rada gminy, będąc uprawniona do uchwalania studium oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, może również zmienić zakres samoograniczenia wynikającego ze studium poprzez nowelizację jego treści (art. 32 ust. 2 w związku z art. 27 u.p.z.p.). W ocenie Sądu inne przeznaczenie określonego terenu w planie miejscowym niż w studium należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa, tj. art. 9 ust. 4 u.p.z.p., zwłaszcza wówczas, gdy to „inne przeznaczenie terenu” w planie miejscowym jest odmienne od ustalonego w studium (por. wyrok NSA z dnia 31 maja 2010 r., sygn. akt II OSK 575/10, nie publ.).

W § 16 zaskarżonej uchwały Rady Gminy Żórawina z dnia 21 czerwca 2011 r. Nr VII/48/11 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu położonego we wsi Wilkowice dla terenów oznaczonych symbolami: 5.1, 5.2, 5.3, 5.4 i 5.5. R uchwalono przeznaczenie jako tereny rolne.

Przeznaczenie podstawowe stanowią użytki rolne i zabudowa zagrodowa. Przeznaczenie uzupełniające stanowią natomiast sieci i urządzenia infrastruktury technicznej oraz drogi wewnętrzne.

Z analizy Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Żórawina (załącznik do uchwały Nr XVII/109/2005 Rady Gminy Żórawina z dnia 27 października 2005 r.) wynika, że teren oznaczony w planie symbolem 5.1R obejmuje obszar określony w studium symbolem M, tj. strefa rozwoju dominującej funkcji zabudowy mieszkaniowej, natomiast tereny oznaczone w planie symbolami 5.2 R, 5.3 R, 5.4 R, 5.5 R mieszczą się w strefie rozwoju dominującej funkcji zabudowy mieszkaniowej i usługowej (M/U).

W dziale III Studium p.n. „Kierunki rozwoju” ustalone zostało, że „funkcja dominująca powinna przeważać w zagospodarowaniu terenu wskazanego na rysunku studium tzn. jej powierzchnia brutto (tj. wraz z zielenią towarzyszącą, z niezbędną komunikacją i infrastrukturą techniczną) powinna stanowić co najmniej 50% powierzchni brutto całości terenu.

W dalszej treści Studium zawarto wytyczne dla poszczególnych funkcji. I tak dla funkcji M i M/U dopuszcza się w ramach tych funkcji dominujących lokalizację różnego rodzaju zabudowy, w tym m.in. zabudowy zagrodowej. W niniejszym Studium dla terenów oznaczonych symbolem R (tereny rolne) dopuszcza się również lokalizację rozproszonej zabudowy zagrodowej związanej z prowadzoną gospodarką rolną typu farmerskiego. Z tego faktu jednakże, zdaniem Sądu, nie można wyciągać wniosku, jak uczynił to organ gminy w postępowaniu nadzorczym, że możliwość zabudowy zagrodowej w ramach funkcji M i M/U (w studium) stwarza możliwości przeznaczenia tego terenu w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego na funkcję R, bez uprzedniej zmiany studium.

W tym miejscu należy zaznaczyć, że organ gminy nie udzielił odpowiedzi na skargę, mimo wezwania Sądu, do czego zobowiązuje go przepis art. 54 ust. 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, lecz jedynie przesłał uchwałę Rady Gminy Żórawina o nieuwzględnieniu skargi. Stąd też Sąd przyjął ustalenia Wojewody Dolnośląskiego poczynione w ramach postępowania nadzorczego z organem gminy jako nie budzące wątpliwości co do motywów Rady Gminy w przedmiocie uchwalenia planu w zaskarżonym zakresie. Należy przy tym zauważyć, że odpowiedź na skargę jest pismem procesowym w rozumieniu art. 45 p.p.s.a., a zatem powinna spełniać warunki formalne określone w art. 46 p.p.s.a. Z istoty pisma procesowego wynika, że odpowiedź na skargę powinna zawierać stanowisko organu wobec zarzutów i wniosków skargi. Gdyby przesłana uchwała z dnia 22 listopada 2011 r. Nr XI/78/11 zawierała stosowne uzasadnienie, można byłoby przyjąć, że w zasadzie spełnia wymogi odpowiedzi na skargę. Jednakże brak ustosunkowania się do zarzutów skargi i wniosków w niej zawartych ocenić należy jako niczym nie uzasadnione milczenie organu gminy w tym zakresie.

Wracając do meritum sprawy, Sąd w całości podziela stanowisko i argumentację organu nadzoru, co do naruszenia ustaleń Studium przepisem § 16 zaskarżonej uchwały i częścią załącznika graficznego do planu odnoszącą się do terenów oznaczonych symbolami od 5.1.R do 5.5.R. W tym zakresie całkowicie uzasadniony jest pogląd prezentowany przez Wojewodę Dolnośląskiego w motywach skargi.

W rozpoznawanej sprawie doszło bowiem do przyjęcia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego postanowień wyraźnie sprzecznych z treścią studium. Proste zestawienie ukazanych unormowań miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (w zaskarżonym zakresie) z postanowieniami studium prowadzi do dysharmonii między tymi aktami. To zaś oznacza, że „przyjęcie ustaleń niezgodnych z treścią studium powinno być uznane za działania naruszające zasady sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego i powodować jego nieważność (zob. art. 28 ust. 1 u.p.z.p.)” (tak T. Bąkowski, Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz. Zakamycze 2004, akapit 2 do art. 15).

Mając powyższe na względzie Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu uznając, że zaskarżona uchwała w części określonej w pkt I wyroku podjęta została z naruszeniem zasad sporządzania planu, a pod tym pojęciem rozumie się również niezgodność ze studium, stosownie do przepisu art. 147 § 1 powołanej wyżej ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w związku z art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, orzekł jak w sentencji.

Klauzula zawarta w pkt II wyroku wynika z obowiązku zastosowania przez Sąd przy orzekaniu o uwzględnieniu skargi przepisu art. 152 wskazanej wyżej ustawy procesowej.