



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 31 lipca 2013 r.

Poz. 4558

WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 189/13 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 14 maja 2013 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędziowie:

Protokolant

Sędzia WSA Mieczysław Górkiwicz

Sędzia WSA Władysław Kulon (spr.)

Sędzia NSA Andrzej Wawrzyniak

Anna Biłous

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 14 maja 2013r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Miejskiej Kamienna Góra

z dnia 26 września 2012 r. nr XXIV/141/12

w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru w rejonie ulic Fornalskiej i Lubawskiej w Kamiennej Górze

I. stwierdza nieważność § 11 pkt 4 lit. d we fragmencie „1.KS”;

II. stwierdza, że zaskarżona uchwała opisana w punkcie pierwszym wyroku nie podlega wykonaniu;

III. zasądza od Rady Miejskiej Kamienna Góra na rzecz strony skarżącej kwotę 240 zł (słownie: dwieście czterdzieści zł) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Kamiennej Górze w dniu 26 września 2012 r. podjęła uchwałę nr XXIV/141/12 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru w rejonie ulic Fornalskiej i Lubawskiej w Kamiennej Górze. Na powyższą uchwałę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu wpłynęła skarga organu nadzoru - Wojewody Dolnośląskiego, w której wnosi on o stwierdzenie nieważności § 11 pkt 4 lit. d) we fragmencie „1 KS” oraz zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

Według organu nadzoru, przeprowadzona w postępowaniu nadzorczym ocena zgodności z prawem niniejszej uchwały, wykazała naruszenie art. 28 ust. 1 w związku z art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy z dnia 27 marca o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (j.t. Dz. U. z 2012 r., poz. 647) - dalej u.p.z.p. w związku z § 4 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r., Nr 164, poz. 1587 ze zm.) - dalej rozporządzenia.

Według Wojewody podejmując przedmiotową uchwałę Rada w § 11 określiła zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości. W punkcie 4 tego paragrafu ustalono minimalne szerokości frontów działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości. W myśl zapisów planu ustalono 5m dla terenów: 1.UT, 1.US, 1.PU, 1.RM, 2.RM, 1.U, 7.U, 8.U, 1.ZP/US, 1.KS-3.KS. Jednocześnie w lit. d) uchwalono: 10m dla terenów 25.MN-27.MN, 1.KS, 1.MW/U, 4.MW/U, 1.MW, 6.MW, 10.MW, 12.MW-16.MW, 2.U-4.U, 6.U, 1.UP, 3.UP-6.UP. Jak podał organ nadzoru dla terenu 1.KS zostały w ten sposób określone dwie minimalne szerokości frontów działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości. W skardze podano także, iż pismem z dnia 21 listopada 2012 r. organ nadzoru poinformował Przewodniczącego Rady Miejskiej w Kamiennej Górze o zastrzeżeniach odnośnie przywołanej regulacji, przy czym zastrzeżenia te wywiedziono na tle zasady, w myśl której plan zagospodarowania przestrzennego w ustaleniach dotyczących szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości powinien jednoznacznie określać parametry działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości, w tym m.in. minimalne lub maksymalne szerokości frontów działek. W odpowiedzi udzielonej pismem z dnia 22 listopada 2012 r. Przewodniczącego Rady wskazano, że w § 11 pkt 4 niefortunnie określono dwie minimalne szerokości frontów działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości dla obszaru 1.KS, tj. w lit. a. jednocześnie stwierdzono, że za minimalną szerokość frontu działki można przyjąć wartość mniejszą tj. 5m, ponieważ wartość większa 10m zawiera się w ustalonej minimalnej szerokości 5m. W kolejnym piśmie z dnia 28 listopada 2012 r. Burmistrz Miasta Kamiennej Góry, jako organ sporządzający plan, uzupełnił wystąpienie Przewodniczącego Rady i wskazał, że po konsultacjach z autorem opracowania, właściwą wielkością określającą minimalne szerokości frontów działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości terenu 1.KS jest 5m. Jest ona dalej idąca i wartość 10m zawiera się w niej. Ponadto uznał, że takie uchybienie trudno zakwalifikować jako rażące uchybienie prawa. W skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu Wojewoda nie podzielił słuszności twierdzeń Przewodniczącego Rady i Burmistrza Kamiennej Góry. Podał, że zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym. § 4 ust. 8 rozporządzenia, które konkretyzuje wymagania odnośnie projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, stanowi, że ustalenia dotyczące szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości powinny zawierać określenie parametrów działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości, w szczególności minimalnych lub maksymalnych szerokości frontów działek, ich powierzchni oraz określenie kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego. W planie powinna być podana jedna minimalna lub maksymalna szerokość frontów działek powstających w wyniku scalania i podziału dla poszczególnych terenów objętych planem. Podanie dwóch minimalnych szerokości frontów działek może powodować wątpliwości interpretacyjne powstające na etapie wykonywania przedmiotowej uchwały. Jest to szczególnie istotne w kontekście art. 6 u.p.z.p., zgodnie z którym ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują sposób wykonywania prawa własności nieruchomości. Ponadto miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego adresowanym do nieokreślonej grupy osób, wyznaczając im ich prawa lub obowiązki. Przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny, tak aby wynikało z niego, kto. W jakich okolicznościach i jak się powinien zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu.

Zgodnie z zasadą prawidłowej legislacji, wynikającą z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, przepisy powinny być tworzone w sposób klarowny i zrozumiały dla adresatów, którzy mają prawo wymagać od organu tworzącego prawo aby stanowił on normy niebudzące wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Treść przepisów powinna być czytelna i pozwalać na ich zastosowanie w sposób niebudzący wątpliwości interpretacyjnych. Dodatkowo w skardze wskazano, że przeprowadzone postępowanie nadzorcze wykazało, że intencją opracowujących przedmiotowy miejscowy plan było ustanowienie wartości dotyczących minimalnych szerokości działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości dla terenu 1.KS na poziomie 5m, co wynika z przekazanych wyjaśnień. Tym samym, w ocenie organu nadzoru, zasadny jest wniosek o stwierdzenie nieważności § 11 pkt 4 lit. d) we fragmencie „1.KS” przedmiotowej uchwały.

W odpowiedzi na skargę Przewodniczący Rady Miejskiej w Kamiennej Górze wniósł o uwzględnienie skargi w całości. Ponadto dodał, iż podtrzymuje stanowisko zawarte w piśmie z dnia 28 listopada 2012 r. kierowanym do Wojewody Dolnośląskiego. Skoro jednak nie udało się skorygować opisanego uchybienia w trybie nadzorczym, zgodzono się ze stanowiskiem Wojewody Dolnośląskiego i wniesiono o rozstrzygnięcie zgodnie ze skargą.

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 ze 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. Kontrola dokonywana przez ten sąd nie może zatem opierać się na takich kryteriach, jak kryterium celowości, słuszności lub sprawiedliwości społecznej.

Wykonywana przez sądy administracyjne kontrola administracji publicznej obejmuje również orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej (art. 3 § 1 w zw. z § 2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.) dalej p.p.s.a.). Po myśli art. 147 § 1 p.p.s.a., Sąd uwzględniając skargę na uchwałę stwierdza nieważność tej uchwały w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

Zważyć nadto należy, że zgodnie z przepisem art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 ze zm.) dalej - u.s.g., 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 u.s.g. 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 mieliśmy do czynienia w rozpatrywanej sprawie. W niniejszej sprawie Wojewoda Dolnośląski wniósł o stwierdzenie nieważności § 11 pkt 4 lit d) we fragmencie "1.KS". Dokonując oceny zgodności z prawem zaskarżonej uchwały w pierwszej kolejności wskazać należy, że zgodnie z przepisem art. 3 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. Powyższa regulacja normatywna stanowi więc wyraz samodzielności władztwa planistycznego gminy, a zatem statuuje, że to rada gminy jest organem ustawowo odpowiedzialnym za uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wskazać przy tym jednak należy, że rada gmina w zakresie posiadanej samodzielności winna przestrzegać określonych w powyższej ustawie zasad planowania oraz określonej ustawą procedury planistycznej. Tutejszy Sąd podziela w całej rozciągłości pogląd prawny wyrażony przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 20 marca 2008 r., (sygn. akt IISA/Kr 31/08), zgodnie z którym - "ustalenia planu miejscowego, mimo, że odnoszą się do abstrakcyjnego adresata, regulują status prawny konkretnych nieruchomości położonych na obszarze planu. Skutki prawne uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego są znaczące zarówno dla gminy, jak i właścicieli nieruchomości i inwestorów".

Przeprowadzona przez tutejszy Sąd kontrola przedmiotowego aktu, potwierdziła zasadność postanowionych przez Wojewodę Dolnośląskiego zarzutów względem przedmiotowego planu. Ponadto podniesionych przez organ nadzoru uchybień nie kwestionował także organ gminy uznając ich zasadność w całości.

Dokonując analizy treści planu należy zauważyć, że zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. w planie miejscowym należy obowiązkowo określić szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem. W kontrolowanej uchwale w § 11 pkt 4 lit. d) Rada Miejska w Kamiennej Górze wskazała zgodnie z przywołanymi regułami minimalną szerokość frontów działek m.in. dla działek oznaczonych jako 1.KS określając tą szerokość na 10m. Oczywiście taka regulacja teoretycznie odpowiada obowiązującym zasadom, przy czym Sąd w składzie orzekającym podzielił zasadność stanowiska Wojewody, że w przedmiotowej uchwale znajduje się kolejny zapis dotyczący tej samej sprawy. Mianowicie w § 11 pkt 4 lit a) przewidziano minimalną szerokość frontów działek wynoszącą 5m dla działek oznaczonych m.in. jako 1.KS-3.KS. W takiej sytuacji doszło niejako do podwójnego, a dodatkowo odmiennego uregulowania konkretnej kwestii pozostającej w ramach uprawnień prawodawczych jednostki samorządu terytorialnego. Wszelkie twierdzenia i wywody podnoszone w skardze, a odnoszące się do konieczności eliminacji nieprawidłowego zapisu uchwały znajdują odzwierciedlenie w obowiązujących przepisach i zostały podzielone przez tut. Sąd. Jako zasadne przyjąć należy stanowisko organu nadzoru, który uznał za niedopuszczalne pozostawienie uchwały w obecnym jej kształcie i przyjęcie jednej z wartości za wiążącą li tylko poprzez odpowiednią interpretację i uznania sprzecznego zapisu za niefortunny. Dlatego wyeliminowania tego określenia wymaga konieczna zgodność uchwały o planie z aktami prawa wyższego rzędu. Z tych względów, uznając stwierdzone naruszenia prawa za istotne, należało na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. orzec jak w pkt I sentencji wyroku. Orzeczenie w przedmiocie wykonania zaskarżonej w części uchwały znajduje swoje uzasadnienie w brzmieniu art. 152 p.p.s.a., zaś rozstrzygnięcie o kosztach postępowania sądowego w art. 200 p.p.s.a.