



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 21 grudnia 2015 r.

Poz. 6024

WYROK NR II SA/WR 79/15 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 25 marca 2015 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący
Sędziowie

Sędzia WSA – Alicja Palus
Sędzia WSA – Ireneusz Dukiel
Sędzia WSA – Anna Siedlecka (spr.)

Protokolant asystent sędziego

Wojciech Śnieżyński

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 25 marca 2015 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Miejskiej w Kątach Wrocławskich
z dnia 30 października 2014 r. nr XLIX/514/14
w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części wsi Pietrzykowice

- I. stwierdza nieważność § 12 ust. 2 i § 13 ust. 2 zaskarżonej uchwały;**
- II. orzeka, że w zakresie opisanym w punkcie I zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu;**
- III. zasądza od Gminy Kąty Wrocławskie na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240 zł (dwieście czterdzieści złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania.**

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski, działający jako organ nadzoru wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, w której zaskarżył przepisy § 12 ust. 2 i § 13 ust. 2 uchwały r. Rady Miejskiej w Kątach Wrocławskich z dnia 30 października 2014 r. Nr XLIX/514/14 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części wsi Pietrzykowice.

Uchwale zarzucił istotne naruszenie art. 4 ust. 1 oraz art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w zw. z art. 64 ust. 3 Konstytucji RP.

W związku z powyższym wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały w zaskarżonej części, a ponadto o zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

W uzasadnieniu skargi organ nadzoru wskazał, że w § 12 ust. 2 uchwały, w ramach ustaleń dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 1MN, dopuszczono lokalizację wyłącznie jednego budynku mieszkalnego na jednej działce budowlanej. Podobny zapis znajduje się w § 13 ust. 2 i dotyczy terenów oznaczonych symbolami 2RM/1, 2RM/2 i 2RM/3.

W powyższych przepisach wprowadzono zatem ograniczenie w użytkowaniu terenu, a więc ograniczenie uprawnień przysługujących właścicielowi nieruchomości. Właściciel działki po wybudowaniu na niej jednego budynku, z uwagi na powyższy zapis uchwały nie będzie miał możliwości dalszej zabudowy. Nawet w razie gdy przewidywana zabudowa pozostałej części działki miałaby spełniać wszystkie zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, określone w planie miejscowym, realizacja inwestycji nie będzie możliwa.

Organ nadzoru podkreślił, że wprowadzenie władztwa planistycznego oparte jest na ustawowym umocowaniu do wprowadzania ograniczeń w konstytucyjnie chronionych prawach jednostki, to jednak własność może być ograniczona tylko w zakresie w jakim nie narusza to istoty prawa własności i przy tym każde ograniczenie musi być poparte konkretnym przepisem ustawy.

Analizując dopuszczalność wprowadzenia zakwestionowanych przepisów uchwały, organ wskazał, iż radzie gminy przyznano szereg instrumentów, mających służyć realizacji tego założenia, takich jak np. określenie w planie miejscowym m.in. maksymalnej powierzchni, intensywności zabudowy, czy wysokości zabudowy. Zapobieganiu nadmiernemu zagęszczeniu zabudowy służy również fakultatywna kompetencja przewidziana w art. 15 ust. 3 pkt 10 u.p.z.p., zgodnie z którym w planie miejscowym określa się w zależności od potrzeb minimalną powierzchnię nowo wydzielonych działek budowlanych.

Zatem w przypadku zakwestionowanej uchwały, doszło do nieuzasadnionej ingerencji w sferę wykonywania prawa własności. Z uwagi na powyższe, niedopuszczalna jest dowolność ustaleń zawartych w planie miejscowym. W niniejszej sprawie naruszenie proporcji pomiędzy uzasadnionym interesem publicznym a uprawnieniem jednostki polega na ograniczeniu prawa własności, które nie jest uzasadnione i niezbędne z punktu widzenia wyznaczonego celu publicznego.

Przez ustanowiony zakaz może dojść do sytuacji, w której gmina zmusza inwestora do dokonania podziału działki przed uzyskaniem pozwolenia na budowę, w celu umożliwienia dodatkowej zabudowy na posiadanej działce. Jest to nieuzasadnione dodatkowe obciążenie dla właściciela nieruchomości, nie będące jednocześnie gwarancją zachowania ładu przestrzennego.

W odpowiedzi na skargę burmistrz Gminy Kąty Wrocławskie wniósł o oddalenie skargi i zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

Uzasadniając powyższe stanowisko, wyjaśnił, że dzięki takim ograniczeniom można oszacować chłonność terenu, określić szacunkową ilość mieszkańców danego terenu i dokonać prognoz demograficznych, niezbędnych do oszacowania ilości dzieci w wieku przedszkolnym i szkolnym. Zapisy te umożliwiają także określenie: zapotrzebowania na wodę i ilości odprowadzanych ścieków (wpływa na dobór parametrów sieci), szacunkowej ilości odpadów komunalnych, szacunkowej ilości pojazdów samochodowych (dot. przepustowości dróg).

Zastosowanie takich rozwiązań jest podstawowym narzędziem zabezpieczającym miejscowość przed nadmierną i chaotyczną zabudową a także wpływa na prawidłowe planowanie i przewidywanie działań Gminy. W ocenie Burmistrza wskaźniki zabudowy nie pozwalają na uregulowanie wszystkich kwestii dotyczących wielkości budynków, ponieważ odnoszą się do powierzchni działki. Zatem zarzut nieuzasadnionej ingerencji w sferę wykonywania praw własności jest niesłuszny.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:

Skarga jako zasadna podlega uwzględnieniu.

Stosownie do art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej, która sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej (art. 1 § 2).

Przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie jest działalność uchwałodawcza Rady Miejskiej w Kątach Wrocławskich, a konkretnie badanie zgodności z prawem uchwały z dnia 23 grudnia 2014 roku Nr XLIX/514//14 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Pietrzykowice, w zakresie zaskarżonym przez organ nadzoru – kwestionującym legalność § 12 ust. 2 i § 13 ust. 2.

Przepis art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. Nr 80, poz. 717 ze zm.) ustanawia dwie przesłanki dla kontroli zgodności z prawem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego: materialnoprawną – sprowadzającą się do konieczności uwzględnienia zasad sporządzania planu; formalnoprawną – obejmującą wymóg zachowania procedury sporządzania planu oraz właściwości organów w tym zakresie (tak NSA w wyroku z dnia 11 września 2008 r. II OSK 215/08). Przesłanka materialnoprawna jest dalej idąca, gdyż podstawę dla unieważnienia uchwały daje tu każde naruszenie prawa. Ustawodawca w tym przypadku nie wskazuje na istotne naruszenie prawa jako na warunek unieważnienia uchwały. Taka regulacja stwarza po stronie organów gminy obowiązek rygorystycznego przestrzegania ustawowo określonych zasad sporządzania planu miejscowego.

Zasady sporządzania planu w doktrynalnym ujęciu interpretowane są jako wartości i merytoryczne wymagania kształtowania polityki przestrzennej przez uprawniony organ. Dotykają one problematyki związanej ze sporządzaniem planu, a więc zawartości aktu planistycznego (część tekstowa i graficzna, inne załączniki – art. 15 ust. 1, art. 17 pkt 4 i art. 20 ust. 1), zawartych w nim ustaleń lub inaczej – przedmiotu planu (art. 15 ust. 2 i ust. 3), a także standardów dokumentacji planistycznej tj. materiałów planistycznych, skali opracowania kartograficznego, stosowanych oznaczeń, nazewnictwa, standardów oraz sposobów dokumentowania prac planistycznych (rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu zagospodarowania przestrzennego). Dokonując wykładni przesłanki materialnej organy związane są przepisami prawa europejskiego, Konstytucją oraz przepisami prawa materialnego. Tylko w tych granicach można bowiem wyznaczyć władztwo planistyczne gminy. Przyznane gminie uprawnienie do samodzielnego kształtowania polityki przestrzennej (art. 3 ust. 1 u.p.z.p.) nie ma charakteru arbitralnego a przepisy nie zezwalają na całkowitą dowolność ustaleń zawartych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Ustawodawca szczegółowo uregulował tryb prowadzenia prac najpierw nad studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy a następnie nad miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Doprecyzował również zakres tematyczny ustaleń, które obowiązkowo powinny się znaleźć w uchwale zawierającej plan miejscowy. W art. 15 ust. 2 u.p.z.p. zawarto obowiązkową materię podlegającą regulacji w planie miejscowym, którym rada gminy jest związana.

Dalej należy potwierdzić, że w świetle art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każde działanie organu władzy, w tym także Rady Miejskiej w Kątach Wrocławskich, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Uchwalony przez Radę m.p.z.p. jest aktem prawa miejscowego zaliczonym przez Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej do źródeł prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły. W stosunku do aktów prawa miejscowego szczególne znaczenie ma norma zawarta w art. 94 Konstytucji, który stanowi, iż organy samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach. Rady gmin winny treść swoich regulacji dostosowywać ściśle do zakresu przyznanego im upoważnienia i przysługujących im kompetencji, wynikających z ich zadań, a w razie wątpliwości, co do zakresu tego upoważnienia wyjaśnić te wątpliwości przez zastosowanie wykładni zawężającej (zob. wyrok NSA z dnia 26 maja 1992 r., SA/Wr 310/92, „Wspólnota” 1993, nr 2, s. 21). Również w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego ugruntowany został pogląd, iż akt wykonawczy do ustawy może być wydany tylko na podstawie wyraźnego, precyzyjnego upoważnienia ustawowego i tylko w granicach tego upoważnienia, a przepis ustawy ustanawiający takie upoważnienie podlega ścisłej wykładni językowej i nie może prowadzić do objęcia zakresem upoważnienia materii w nim nie wymienionych, np. w drodze wykładni celowościowej. Materie regulowane w akcie wykonawczym muszą być jednorodne z materiałami uregulowanymi w ustawie (wyrok TK z 27 kwietnia 1999 P.7/98 OTK ZU 1999, nr 4 poz. 72, s. 346 oraz orzeczenie z 15 listopada 1998 r. K.7/98, OTK ZU 1998, Nr 6, poz. 96, s. 504). Z powyższego wynika, że normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje także wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. (K 25/99, OTK 2000/5/141):

„Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym jak: zakaz domniemania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiegoś organowi określonych zadań nie jest równoznacznym z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...)”.

Rada Miejska w Kątach Wrocławskich w § 12 ust. 2 i § 13 ust. 2 zaskarżonej uchwały dopuściła tylko i wyłącznie lokalizację jednego budynku mieszkalnego na jednej działce budowlanej.

W ocenie Sądu, za wprowadzeniem takiego ograniczenia nie może przemawiać argumentacja wskazana przez Burmistrza w odpowiedzi na skargę.

Wyposażenie danego podmiotu publicznego w uprawnienie do ingerencji w sferę prawa własności, w przypadku Gminy jest podyktowane względami wynikającymi z zagwarantowania jej realnych możliwości wykonywania zadań związanych z zaspokajaniem potrzeb lokalnej społeczności (por. także wyrok WSA w Olsztynie z dnia 1 sierpnia 2013 r., sygn. akt II SA/OI 296/13). W tym sensie należałoby zgodzić się, że do właściwego wypełniania takich zadań koniecznym staje się zarówno możliwość prognozowania, ale także wpływania na zmiany dotyczące charakteru i rodzaju planowanej zabudowy na obszarze Gminy. Podejmowane wówczas decyzje mogą bowiem determinować i bezpośrednio wpływać na możliwość prowadzenia prawidłowej gospodarki komunalnej na terenie Gminy, w tym w szczególności w sferze zapewnienia zapotrzebowania wodę i odprowadzania ścieków, gospodarki odpadami, czy też przepustowości układu komunikacyjnego na danym terenie. Niewątpliwie także do nałożonych na Gminę zadań, których prawidłowemu wypełnianiu służą regulacje prawne zawarte w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym należy zabezpieczenie danego terenu przed nadmierną i chaotyczną zabudową.

W rozpatrywanym przypadku, analiza przedłożonej wraz ze skargą dokumentacji planistycznej nie pozwala jednak przyjąć, że osiągnięcie powyższej wyrażonych zadań i celów nie będzie możliwe do osiągnięcia przy zastosowaniu ograniczeń w wykonywaniu prawa własności o niższym stopniu ingerencji w uprawnienia jednostki. Poza ogólnym sformułowaniem zadań, jakie przepisy prawa nakładają na wspólnotę samorządową jaką jest Gmina, autor odpowiedzi na skargę nie wykazał, że w tym konkretnym przypadku, potrzeby wspólnoty lokalnej nie będą możliwe do zrealizowania przy użyciu narzędzi służących kreowaniu ładu przestrzennego, które wynikają wprost z art. 15 ust. 2 pkt 6 i ust. 3 pkt 10 u.p.z.p.

Za przesłanki, które pozwalałyby na wprowadzenie na terenach oznaczonych w planie symbolami 1MN, 2RM/1, 2RM/2, 2RM/3 – w odniesieniu do jednej działki, możliwości zabudowy ograniczonej do jednego budynku mieszkalnego, a tym samym wprowadzenia konieczność przeprowadzania podziału nieruchomości, celem realizacji prawa własności w zakresie uprawnienia do zabudowy, nie mogą być uznane okoliczności podniesione w odpowiedzi na skargę. Rozważając kwestię narzędzi prawnych, którymi dysponuje Gmina dla ochrony ładu przestrzennego na danym terenie, nie można również nie zauważyć, że w zaskarżonej uchwale znajdują się regulacje, wprowadzające dla terenów 1MN, 2RM/1, 2RM/2, 2RM/3 obowiązek utrzymania maksymalnej powierzchni zabudowy, minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, jak też określające wysokość wskaźnika intensywności zabudowy, jako wskaźnika powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej.

W ocenie Sądu, wprowadzenie powyższych regulacji w sposób wystarczający służyć będzie wypełnianiu przez Gminę obowiązku uwzględniania w procesie planowania i zagospodarowania przestrzennego wymagań ładu przestrzennego. Gmina nie wykazała natomiast, aby bez wprowadzenia wskaźnika zagospodarowania terenu, w postaci określenia maksymalnej ilości budynków na jednej działce, nie było innej możliwości wpływania na gęstość zabudowy na terenach objętych planem lub też wprowadzone w planie regulacje w tym zakresie były niewystarczające.

Ponadto zagadnienia związane z kwestiami wskazanymi w odpowiedzi na skargę, w tym m.in. dokonywaniem prognoz demograficznych, chłonności terenu, obliczaniem szacunkowej ilości mieszkańców itp. ustalone winny być za pomocą innych właściwych dla danego zagadnienia metod i technik, aniżeli za pomocą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, gdyż plan miejscowy tworzy się w celu kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej na terenie gminy (art. 3 u.p.z.p.).

Uwzględniając zatem całokształt okoliczności, jakie zaistniały w kontrolowanym przypadku, Gmina nie wykazała, aby w realiach tej konkretnej i indywidualnej sprawy, zamierzonej przez nią ochrony ładu przestrzennego, nie można byłoby inaczej zrealizować niż poprzez wprowadzenie zakazu lokalizacji na jednej działce więcej niż jednego budynku mieszkalnego. Wprowadzone ograniczenie nie pozostaje zatem w racjonalnej i odpowiedniej proporcji do wskazanych przez Burmistrza celów ogólnospołecznych, dla osiągnięcia których je ustanowiono.

Wobec powyższego, kontrolując zaskarżoną uchwałę w zakresie wskazanym wyżej, Sąd stosownie do art. 147 § 1 p.p.s.a. stwierdził w pkt. I wyroku nieważność skarżonej uchwały w części dotyczącej § 12 ust. 2 i § 13 ust. 2 zaskarżonej uchwały. O wstrzymaniu wykonania zaskarżonej uchwały w zakresie wskazanym w pkt I wyroku orzeczono na podstawie art. 152 p.p.s.a. O kosztach postępowania sądowoadministracyjnego orzeczono w trybie art. 200 p.p.s.a.