



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 25 lutego 2020 r.

Poz. 1514

WYROK NR II SA/WR 618/17 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 3 stycznia 2018 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędziowie:

Sędzia NSA Halina Filipowicz-Kremis (spr.)

Sędzia WSA Mieczysław Górkiwicz

Sędzia WSA Anna Siedlecka

Protokolant:

specjalista Izabela Szczerbińska

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 3 stycznia 2018 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Miejskiej w Żmigrodzie
z dnia 5 kwietnia 2017 r. nr 0007.XXVI.219.2017
w przedmiocie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów
położonych wzdłuż obwodnicy Miasta Żmigród

I. stwierdza nieważność § 3 ust. 1 pkt 3 zaskarżonej uchwały we fragmencie „przeznaczenie dopuszczalne może stanowić jedyne przeznaczenie występujące na działce, bądź zespole działek, objętych jednym zamierzeniem inwestycyjnym”;

II. zasądza od Gminy Żmigród na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 480 zł (czterysta osiemdziesiąt złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Żmigrodzie dnia 5 kwietnia 2017 r., podjęła uchwałę nr 0007.XXVI.219.2017 w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów położonych wzdłuż obwodnicy Miasta Żmigród.

Na podstawie art. 18 ust 2 pkt 5 i art, 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 o samorządzie gminnym (Dz. U. ze zm.), art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu (Dz. U z 2016 r. poz. 778 ze zm.) oraz w nawiązaniu do Uchwały nr 0007.XVIII.135.2012 z dnia 29 marca 2012 r., po stwierdzeniu, że zmiana planu nie narusza ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Żmigród" uchwalonego uchwałą nr XII/73/07 z dnia 27 września 2007 r., zmienionego uchwałą nr XIII/80/07 z dnia 15 listopada 2007 r., uchwałą nr XXX/54/08 z dnia 22 grudnia 2008 r., uchwałą nr 0007.V.45.2011 z dnia 31 marca 2011 r. i nr 0007.XXXVI.253.2013 z dnia 29 lipca 2013 r., Rada Miejska w Żmigrodzie uchwaliła zmianę miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów obwodnicy Miasta Żmigród, uchwalonego uchwałą nr 77/X/03 Rady Miejskiej w Żmigrodzie 2003 r. zmienionego uchwałą nr XV/93/07 Rady Miejskiej w Żmigrodzie.

W treści uchwały wyjaśniono, że określenia stosowane w uchwale oznaczają: (między innymi) teren – jest to wyodrębniona liniami rozgraniczającymi część obszaru, opisana symbolem i numerem; przeznaczenie podstawowe - przeznaczenie, którego udział przeważa na danym terenie; przeznaczenie dopuszczalne - inne przeznaczenie, które może występować na terenie łącznie z przeznaczeniem podstawowym; dopuszcza się wcześniejszą lokalizację przeznaczenia dopuszczalnego niż przeznaczenia podstawowego; przeznaczenie dopuszczalne może stanowić jedyne przeznaczenie występujące na działce, bądź zespole działek, objętych jednym zamierzeniem inwestycyjnym.

Wojewoda Dolnośląski, działając jako organ nadzoru, wniósł skargę na opisaną uchwałę Rady Miejskiej w Żmigrodzie, na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (D. U. 2016 r. poz. 446 ze zm.) oraz art. 50 § 2, art. 54 § 1 i art. 200 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Wojewoda wniósł o stwierdzenie nieważności § 3 ust. 1 pkt 3 kwestionowanej uchwały we fragmencie „przeznaczenie dopuszczalne może stanowić jedyne przeznaczenie występujące na działce, bądź zespole działek, objętych jednym zamierzeniem inwestycyjnym;” za zasądzeniem kosztów postępowania według norm przepisanych.

Na uzasadnienie skargi wskazano, że w art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ustawodawca określił, że w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów i linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania, do czego odnoszą się także przepisy § 4 pkt 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zwanego dalej rozporządzeniem (Dz. U. z 2003 r. Nr 164, poz. 1587), na mocy których ustalenia dotyczące przeznaczenia terenów powinny zawierać m. in. określenie przeznaczenia poszczególnych terenów lub zasad ich zagospodarowania. Rada Miejska w Żmigrodzie, dokonując ustaleń w zakresie przeznaczenia poszczególnych terenów w pierwszej kolejności, w rozdziale 1 dotyczącym ustaleń ogólnych, wprowadziła, na potrzeby podejmowanej uchwały, definicje zasadniczych pojęć stosowanych w uchwale. W § 3 ust. 1 pkt 2 uchwały postanowiono: „Następujące określenia stosowane w uchwale oznaczają: 2) przeznaczenie podstawowe przeznaczenie, którego udział przeważa na danym terenie;”. W punkcie trzecim przyjęto: „3) przeznaczenie dopuszczalne - inne przeznaczenie, które może występować na terenie łącznie z przeznaczeniem podstawowym, dopuszcza się wcześniejszą lokalizację przeznaczenia dopuszczalnego niż przeznaczenia podstawowego; przeznaczenie dopuszczalne może stanowić jedyne przeznaczenie występujące na działce, bądź zespole działek, objętych zamierzeniem inwestycyjnym;”. Rada Miejska w Żmigrodzie mocą przedmiotowego zapisu zdefiniowała przeznaczenie dopuszczalne, które może występować na terenie łącznie z przeznaczeniem podstawowym. Dopuszczono jednocześnie wcześniejszą lokalizację przeznaczenia dopuszczalnego niż przeznaczenia podstawowego oraz możliwość występowania przeznaczenia dopuszczalnego, jako jedyne na działce, bądź zespole działek, objętych jednym zamierzeniem inwestycyjnym.

Ustalone w ten sposób przeznaczenie dopuszczalne pozostaje w sprzeczności definicją przeznaczenia podstawowego, zawartą w § 3 ust. 1 pkt 2 uchwały, a także powoduje brak możliwości wyegzekwowania przewagi realizacji przeznaczenia podstawowego. W konsekwencji organ nadzoru stwierdza, że przedmiotowe zapisy stanowią istotne naruszenie prawa tj. wyrażone w art. 28 ust. 1 ustawy istotne naruszenie zasad sporządzania planu. Przeznaczenie terenu w miejscowym planie powinno być określone w sposób konkretny

i jednoznaczny tak, aby na etapie realizacji planu nie rodziło ono problemów interpretacyjnych i niepotrzebnych konfliktów. Tymczasem, wprowadzenie w zakresie przeznaczenia dopuszczalnego możliwości jego realizacji jako jedyne na terenie, prowadzić może do sytuacji, w której przeznaczenie podstawowe nie będzie mogło być w ogóle realizowane. Jeśli bowiem większość właścicieli działek zdecyduje się realizować to przeznaczenie dopuszczalne i nie zrealizuje przeznaczenia podstawowego, przeznaczenie dopuszczalne stanie się przeznaczeniem podstawowym. Przede wszystkim jednak wprowadzanie tego rodzaju zapisów pozostaje w sprzeczności z istotą tych przeznaczeń. Przeznaczenie podstawowe, na co słusznie w swej uchwale wskazała rada, winno być przeznaczeniem, którego udział przeważa na danym terenie. Jeśli zatem przeznaczenie to ma przeważać, to nie sposób przyjąć, że przeznaczenie dopuszczalne może występować jako jedyne na działce. Dopuszczalne przeznaczenie ma bowiem uzupełniać podstawowe, a zredagowanie w taki sposób definicji tak istotnego, z punktu widzenia zagospodarowania terenu pojęcia, umożliwi daleko idącą swobodę w zakresie ostatecznego określenia przeznaczenia terenu, które powinno być dokonane w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

W związku z tym, konieczne jest stwierdzenie nieważności § 3 ust. 1 we fragmencie „przeznaczenie dopuszczalne może stanowić jedyne przeznaczenie występujące na działce bądź zespole działek, objętych jednym zamierzeniem inwestycyjnym;” uchwały 0007.XXVI.219.2017 Rady Miejskiej w Żmigrodzie z dnia 5 kwietnia 2017 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla położonych wzdłuż obwodnicy Miasta Żmigród.

W doręczonej sądowni odpowiedzi na skargę Rada Miejska w Żmigrodzie uznała zasadność skargi w całości, wskazując (między innymi) na zasady prawidłowej legislacji.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2017 r. poz. 1369 ze zm.; dalej: p.p.s.a.) sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a., 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. Zaznaczyć jednak należy, że rozpoznając skargę na uchwałę w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego sąd administracyjny stosuje przepis art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2017 r. poz. 1073 ze zm.; dalej: u.p.z.p.), który stanowi, że 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. Wskazany przepis ustanawia zatem dwie podstawowe przesłanki zgodności uchwały w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z prawem. Pierwszą z nich – materialnoprawną – należy wiązać z zawartością planu miejscowego (część tekstowa, graficzna i załączniki), przyjętymi w nim ustaleniami, a także standardami dokumentacji planistycznej. Natomiast druga przesłanka ma charakter formalnoprawny i odnosi się do sekwencji czynności rady gminy poczynwszy od uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu, a skończywszy na jego uchwaleniu (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 stycznia 2013 r., sygn. akt II OSK 2348/12, orzeczenia.nsa.gov.pl). Zaznaczyć też należy, że nie każde naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego lub trybu jego sporządzania skutkować będzie stwierdzeniem nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części. Naruszenie takie musi zostać ocenione jako istotne, czyli takie, które prowadzi w konsekwencji do sytuacji, gdy przyjęte ustalenia planistyczne są jednoznacznie odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono zasad lub trybu sporządzania planu miejscowego.

Zdaniem sądu, co jest także przyznane przez obie strony postępowania, z takim naruszeniem w zakresie zawartości części tekstowej planu miejscowego objętej zaskarżeniem mamy do czynienia w kontrolowanej uchwale. Jak prawidłowo przytacza kontrolowane unormowanie skarga, w § 3 ust. 1 uchwały zdefiniowano określenia w niej stosowane. W p. 2 przywołanego paragrafu wyjaśniono, że przeznaczenie podstawowe oznacza przeznaczenie, którego udział przeważa na danym terenie;”; natomiast p. 3 uchwała tłumaczy co należy rozumieć pod pojęciem „przeznaczenie dopuszczalne” wskazując, że jest to inne przeznaczenie, które może występować na terenie łącznie z przeznaczeniem podstawowym. Co istotne, w dalszej części omawianego punktu normodawca gminny dopuszcza wcześniejszą lokalizację przeznaczenia dopuszczalnego niż przeznaczenia podstawowego. Dodatkowo, co jest istotne, przeznaczenie dopuszczalne może stanowić jedyne przeznaczenie występujące na działce bądź zespole działek, jeśli są objęte zamierzeniem inwestycyjnym.

Trzeba zauważyć, że, w kontrolowanej uchwale, przeznaczenie terenu określone w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego przybiera postać przeznaczenia podstawowego i przeznaczenia dopuszczalnego. Zgodnie z § 3 pkt 3 i 4 analizowanego planu miejscowego przeznaczenie podstawowe to takie, które winno stać się na danym terenie dominujące, a przeznaczenie dopuszczalne jest to "rodzaj przeznaczenia terenu inny niż podstawowy, który uzupełnia przeznaczenie podstawowe". Z tego zaś wynika, że przeznaczenia terenu podstawowe i dopuszczalne stanowią odrębne kategorie przeznaczeń, skoro przeznaczenie dopuszczalne jest "inne" niż podstawowe. Inaczej mówiąc, znaczy to, że przeznaczenie terenu dopuszczalne ma charakter odmienny od przeznaczenia podstawowego dla danego terenu. Oba te przeznaczenia stanowią więc rozłączne zbiory przeznaczeń terenu, które z woli rady miejskiej mogą współistnieć na danym terenie, jednak pozostają odrębne, w zakresie desygnatów pojęć, które obejmują. W konsekwencji sprzeczne z rozróżnieniem między przeznaczeniem podstawowym (dominującym na danym terenie) a dopuszczalnym, (innym niż przeznaczenie podstawowe, które może występować na terenie łącznie podstawowym) jest unormowanie w uchwale, że przeznaczenie dopuszczalne, czyli, co ważne, inne przeznaczenie niż podstawowe, może stanowić jedyne przeznaczenie dla działki lub działek objętych jednym zamierzeniem inwestycyjnym. Taka możliwość, przewidywana i dopuszczona w planie może prowadzić do tego, że w terenie w ogóle nie wystąpi przeznaczenie podstawowe, bowiem teren w całości zostanie wykorzystany na cele zgodne z przeznaczeniem dopuszczalnym. W konsekwencji taki stan faktyczny z jednej strony może doprowadzić do konfliktów sąsiedzkich, których twórca planu winien się w maksymalnym stopniu wystrzegać, a z drugiej mogłoby dojść do tego, że teren będzie zagospodarowany w całości w sposób odmienny od tego, jaki był zamierzony przez organ stanowiący gminy w uchwalonym planie, będącym (o czym trzeba pamiętać) aktem prawa miejscowego. Należy więc podzielić stanowisko stron postępowania, że nie jest dopuszczalne pozostawienie takiego zapisu w obrocie prawnym.

Konkludując, zdaniem zarówno sądu jak i stron postępowania, przyjęte ustalenia planistyczne w skarżonym zakresie, są jednoznacznie odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono zasad sporządzania planu miejscowego. Reasumując, na zasadzie art. 147 § 1 ppsa, należało orzec, jak na wstępie. Orzeczenie o kosztach znajduje swoje uzasadnienie w art. 200 tej ustawy.