



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 15 czerwca 2020 r.

Poz. 4990

WYROK NR IV SA/PO 706/19 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W POZNANIU

z dnia 27 listopada 2019 r.

w sprawie uchwalenia zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Poniec

Na podstawie

Sygn. akt IV SA/Po 706/19

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 27 listopada 2019 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu

w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Maciej Busz

Sędziowie WSA Izabela Bąk-Marciniak (spr.)

WSA Monika Świerczak

Protokolant st. sekr. sąd. Natalia Kańduła

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 27 listopada 2019 r.

sprawy ze skargi Wojewody Wielkopolskiego

na uchwałę Rady Miejskiej w Poniecu

z dnia 26 czerwca 2018 r. nr XXXVI/289/2018

w sprawie uchwalenia zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego
Gminy Poniec

1. stwierdza niezgodność z prawem zaskarżonej uchwały
2. zasądza od Gminy Poniec na rzecz Wojewody Wielkopolskiego kwotę 480 (czteryście osiemdziesiąt złotych) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania.

Sygn. akt IV SA/Po 706/19**UZASADNIENIE**

W dniu 26 czerwca 2018 r. Rada Miejska w Poniecu podjęła uchwałę nr XXXVI/289/2018 w sprawie uchwalenia zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Poniec.

Skargę na powyższą uchwałę wniósł Wojewoda Wielkopolski domagając się orzeczenia o niezgodności z prawem uchwały ze względu na istotne naruszenie prawa oraz zasądzenia zwrotu kosztów postępowania.

Zaskarżonej uchwale zarzucił istotne naruszenie :

- art.10 ust.1 pkt 7, art.10 ust.2 pkt 1 oraz art.10 ust.5 u.p.z.p. poprzez nieprawidłowe ustalenie bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę i odpowiednio nieuwzględnienie wyników bilansu przy wyznaczaniu nowych terenów zabudowy mieszkaniowej, co stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy;

- art.11 u.p.z.p. poprzez brak powtórzenia w odpowiednim zakresie procedury (wyłożenia do wglądu) zmierzającej do uchwalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, co stanowi istotne naruszenie trybu sporządzania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

W uzasadnieniu skargi Wojewoda wskazał, że odnosząc się do obowiązku wynikającego z przepisów art.10 ust.5 pkt 1-4 u.p.z.p. w : sporządzonym bilansie terenów przeznaczonych pod zabudowę, który stanowi integralną część studium, wyznaczono maksymalnie w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę (str.32); nie określono chłonności obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno – przestrzennej (art.10 ust.5 pkt 2 ustawy); nie określono chłonności obszarów przeznaczonych w planach miejscowych pod zabudowę (art.10 ust.5 pkt 3 u.p.z.p.) lecz podano ogólną chłonność terenów przeznaczonych pod zabudowę w studium, następnie dokonano porównania wyznaczonych wartości (str.32 tab.21). Wynika z niego, że wyznaczone maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę mieszkaniową wynosi 125.992,00 m² pow. użytkowej zabudowy, natomiast chłonność terenów, dla terenów o funkcji mieszkaniowej wynosi 331.904,44 m² pow. użytkowej zabudowy (str.32). Sporządzenie bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę w taki sposób będzie miało swoje bezpośrednie przełożenie na wadliwość treści studium wyrażającą się w błędnym przeznaczeniu, bądź w nieprzeznaczeniu określonych terenów na cele nowej zabudowy. Zatem w studium przy wyznaczaniu nowych terenów zabudowy mieszkaniowej nie ustalono prawidłowo wyników bilansu, a w tym wypadku nawet gdyby osiągnięty wynik porównania zapotrzebowania i chłonności terenów przeznaczonych pod zabudowę w studium był na poziomie podobnym jak przyjęty w niniejszym studium to uznać należy, iż nie uwzględniono wyników bilansu, gdyż poza obszarami przeznaczonymi w planach miejscowych pod zabudowę zostały wyznaczone tereny, dla których określono kierunki umożliwiające realizację zabudowy mieszkaniowej. Jest to zatem istotne naruszenie zasad sporządzania studium. W zakresie zarzutu drugiego Wojewoda wskazał, że projekt zmiany studium został wyłożony do publicznego wglądu i odbyła się dyskusja publiczna nad rozwiązaniami przyjętymi w projekcie zmiany studium. Do projektu została wniesiona uwaga, aby na terenie dotychczas przeznaczonym pod zabudowę mieszkaniową jednorodziną wprowadzić możliwość lokalizacji do 20% terenu pod zabudowę mieszkaniową wielorodzinną o niskiej intensywności. Uwaga ta została przez burmistrza uwzględniona. Dodatkowo została zmieniona wysokość zabudowy, podniesiono wysokość dla nowo wprowadzonej zabudowy wielorodzinnej z 9,50 m do 13,0 m. Następnie rada podjęła uchwałę w sprawie uchwalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Poniec. Ustawodawca regulując proces uchwalania studium (zmiany studium) nie zamieścił odpowiednika art.17 u.p.z.p., zgodnie z którym burmistrz wprowadza zmiany do projektu planu miejscowego wynikającego z rozpatrzenia uwag, a następnie w niezbędnym zakresie ponawia czynności w zakresie niezbędnym do dokonania tych zmian wynikające z procedury uchwalania planu miejscowego opisane w art.17 u.p.z.p. W ocenie skarżącego wprowadzenie do studium istotnych zmian do projektu studium (zmiana charakteru zabudowy i jej wysokości) uzasadnia ponowienie czynności w zakresie przynajmniej wyłożenia projektu. Wyłożenie projektu planu do publicznego wglądu jest formą udziału społeczeństwa oraz formą zachowania jawności i przejrzystości procedur planistycznych. Ustalenia w wyniku uchwalenia studium nie stają się wprawdzie prawem powszechnie obowiązującym, oddziałującym na sferę praw właścicielskich, ale określają kierunki polityki przestrzennej gminy i w przyszłości zgodnie z tym kierunkiem będą sporządzane plany miejscowe, które nie mogą naruszać ustaleń studium.

W odpowiedzi na skargę, organ wniosł o jej oddalenie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje :

Skarga zasługuje na uwzględnienie. W świetle art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2018 r. poz. 1302, z późn. zm.; w skrócie "p.p.s.a.") kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje m.in. orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego.

Podstawę rozstrzygnięcia w przedmiotowej sprawie stanowiły przepisy powołanej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. 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 w części. Przez zasady sporządzania planu miejscowego należy rozumieć zawarte w nim postanowienia oraz standardy dokumentacji planistycznej. Pojęcie trybu sporządzania planu miejscowego odnosi się natomiast do sekwencji czynności podejmowanych w celu uchwalenia tego aktu prawa miejscowego.

Zgodnie z przepisem art. 91 ust. 1 u.s.g uchwała organu gminy jest nieważna, gdy jest sprzeczna z prawem. Przywołany akt wyróżnia bowiem dwie kategorie wad uchwał organów gminy: istotne naruszenie prawa oraz nieistotne naruszenie prawa. Przepis art. 91 ust. 4 u.s.g. stanowi, że w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały, ograniczając się do wskazania, że uchwałę wydano z naruszeniem prawa. Rozważając treść przywołanych wyżej przepisów u.s.g. należy uznać, że podstawą stwierdzenia nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy są jedynie istotne naruszenia prawa, przy czym powoływana regulacja ustrojowa nie typizuje naruszeń prawa kwalifikowanych jako istotne, podobnie jak nie charakteryzuje nieistotnych naruszeń prawa, które ustawodawca uwzględnił w art. 91 ust. 4 tej ustawy.

W niniejszej sprawie Wojewoda w ustawowym terminie 30 dni od otrzymania Uchwały nie orzekł o jej nieważności, wobec czego był władny zaskarżyć Uchwałę w trybie art. 93 u.s.g.

Przedmiotem zaskarżenia jest uchwała w/s zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Rady Miejskiej w Poniecu z dnia 26 czerwca 2018 r. nr XXXVI/289/2018. Wojewoda Wielkopolski wniosł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości zarzucając istotne naruszenie art.10 ust.1 pkt 7, art.10 ust.2 pkt 1 oraz art.10 ust.5 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2018, poz.1945) (dalej : u.p.z.p.) poprzez nieprawidłowe ustalenie bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę i odpowiednio nieuwzględnienie wyników bilansu przy wyznaczaniu nowych terenów zabudowy mieszkaniowej, co stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz naruszenie art.11 u.p.z.p. poprzez brak powtórzenia w odpowiednim zakresie procedury (wyłożenia do wglądu) zmierzającej do uchwalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, co stanowi istotne naruszenie trybu sporządzania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

Do regulacji, która daje podstawy do wyprowadzenia zasad sporządzenia studium należy regulacja wyznaczająca wartości uwzględniane w studium. Według art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. d u.p.z.d., w studium uwzględnia się uwarunkowania wynikające w szczególności z potrzeb i możliwości rozwoju gminy, uwzględniając w szczególności bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę. Dla oznaczenia wagi i znaczenia bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę w przyjęciu określonych rozwiązań przypisanych przez ustawodawcę ma szczególne znaczenie regulacja w art. 10 ust. 5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Przesądza to o zakwalifikowaniu do zasad sporządzenia studium, sporządzenia bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę. Sporządzenie bilansu terenów ma wpływ na treść rozwiązań przyjętych w studium, w tym na określenie dla wyznaczonego terenu maksymalnego wskaźnika intensywności zabudowy.

Zgodnie z art. 10 ust. 5 pkt 4 u.p.z.p., dokonując ww. bilansu porównuje się maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę oraz sumę powierzchni użytkowej zabudowy możliwej do zlokalizowania na obszarach o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej w granicach jednostki osadniczej i obszarach przeznaczonych w planach miejscowych pod zabudowę poza tymi jednostkami, w podziale na funkcje zabudowy, a następnie, gdy maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę:

- nie przekracza sumy powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy - nie przewiduje się lokalizacji nowej zabudowy poza obszarami o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej w granicach jednostki osadniczej i przeznaczonymi w planach miejscowych pod zabudowę nie zaliczanymi do wspomnianych wcześniej jednostek.

Przez obszary o w pełni wykształconej strukturze funkcjonalno-przestrzennej rozumieć należy obszary zurbanizowane, w których struktura przestrzenna, ciągi komunikacyjne i wyposażenie w sieci infrastruktury technicznej oraz infrastruktura społeczna zostały zrealizowane w takim zakresie, że zlokalizowanie na tych obszarach nowej zabudowy nie wymaga istotnych nowych inwestycji infrastrukturalnych (np. budowy nowych dróg czy szkół, zwielokrotnienia przepustowości istniejących sieci uzbrojenia). Biorąc pod uwagę powyższe nie sposób uznać, że wszystkie tereny, na których w studium dopuszczono zabudowę spełniają te kryteria.

Organ gminy w piśmie z dnia 30 października 2019 r. wskazał, iż nowa zabudowa będzie lokalizowana w bezpośrednim sąsiedztwie terenów objętych obowiązującymi planami miejscowymi..

Nie można podzielić stanowiska, że dla odstąpienia od tej zasady znaczenie ma, że Studium wychodzi naprzeciw oczekiwaniom mieszkańców, którzy przejawiają zainteresowanie zamieszkaniem w tej lokalizacji. Organ wskazał też, że metodologia bilansu nie zawsze odpowiada faktycznym potrzebom rozwojowym gminy, w związku z czym gmina ma prawo w określaniu kierunków zabudowy uwzględniać również inne aspekty nie wynikające z bilansu.

Z bilansu wynika, że zapotrzebowanie na zabudowę mieszkaniową wynosi 125.999 m² powierzchni użytkowej zabudowy, natomiast chłonność terenów wynosi 331.904,44 m².

Tym samym organ potwierdził, że zapisy studium są niezgodne ze sporządzonym bilansem w zw. z treścią art. 10 ust. 5 pkt 4 lit. a u.p.z.p. W konsekwencji oparcie treści studium na wadliwie sporządzonym bilansie terenów przeznaczonych pod zabudowę musi być uznane za istotne naruszenie zasad sporządzania studium w rozumieniu art. 28 ust. 1 u.p.z.p. Studium jest formą realizacji obowiązku prowadzenia polityki przestrzennej przez samorządowe władze lokalne, a jego istota i treść oraz wymagany zakres określają przepisy prawa, dlatego obowiązkiem władz gminy jest przestrzeganie tychże przepisów. Skoro ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych, to studium musi być tak opracowane, aby jego wykładnia przy uchwalaniu planu nie budziła żadnych wątpliwości i nie dopuszczała różnych interpretacji.

W Studium brak też jakiegokolwiek odniesienia i uzasadnienia dla wprowadzenia zabudowy wielorodzinnej. Wskazano, że w związku z istnieniem w planach miejscowych gminy Poniec rezerwy terenowej związanej jedynie z zabudową mieszkaniową jednorodziną obliczono chłonność tych terenów.

W przedmiotowej sprawie, po wyłożeniu projektu studium do publicznego wglądu (18.12.2017 - 18.01.2018 r.). Burmistrz Ponieca zgłosił uwagę, o której uwzględnieniu zdecydował w dniu 18.01.2018 r. Mianowicie zmieniono ustalenia treści zmiany studium poprzez dodanie przeznaczenia zabudowy wielorodzinnej o niskiej intensywności, a co za tym idzie zwiększono maksymalną jej wysokość do 3 kondygnacji naziemnych (13m). Wcześniej planowano wyłącznie zabudowę jednorodziną do maksymalnie 9,5 m. Brak uzasadnienia dla przyjęcia tejże uwagi.

Po rozstrzygnięciu Burmistrza w sprawie tak istotnej zmiany nie przedłożono projektu zmiany studium do ponownego wglądu, czym naruszono art. 11 pkt 7- 8 u.p.z.p.

Stosownie do art. 11 pkt 3 wójt (burmistrz, prezydent miasta) sporządza projekt studium, rozpatrując wnioski, o których mowa w pkt 1 tego artykułu, uwzględniając ustalenia planu zagospodarowania przestrzennego województwa.

Pomimo braku bezpośredniego, ustawowego wymogu uzasadniania rozstrzygnięć w zakresie składanych wniosków, organy gminy powinny odnieść się chociażby w skrócony sposób do tego, z jakich przyczyn zdecydowały o takim, a nie innym rozstrzygnięciu wniosków. Organ rozpatruje wnioski lub uwagi wniesione w terminie wyznaczonym w ogłoszeniu o przystąpieniu do sporządzenia studium. Wypada zauważyć, że przepis art. 11 pkt 3 u.p.z.p. dotyczy uwag zgłaszanych na etapie sporządzania projektu studium i z reguły celem ich zgłoszenia jest ich uwzględnienie w treści projektu studium. Dopiero wraz z wyłożeniem projektu planu wnioskodawcy mają okazję zweryfikować, czy ich uwagi zostały uwzględnione bądź nie. W razie nieuwzględnienia wniosków wnioskodawcy wciąż będą mieli możliwość

zgłoszenia uwag do projektu studium w terminie wyznaczonym w ogłoszeniu stosownie do art. 11 pkt 8 u.p.z.p.

Uzasadnienie merytoryczne rozstrzygnięcia wniosku lub uwagi powinno pozwolić na weryfikację, czy wnioski lub uwagi zostały poddane analizie przez organ, a samo rozstrzygnięcie jest oparte na konkluzjach wynikających z tej analizy. Ten sposób procedowania ma ścisły związek z realizacją zasady pogłębiania zaufania do organów administracji publicznej (władz publicznych).

Wskazana kwalifikacja naruszenia zasad sporządzenia studium ma znaczenie prawne dla zapewnienia udziału podmiotów wskazanych w art. 11 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a to oznacza obowiązek ponowienia czynności, o których stanowi art. 11 pkt 8 tej ustawy. Przyjęcie oceny o aprobowaniu wprowadzonej zmiany przez społeczeństwo nie daje podstaw do odstąpienia od wymogu zachowania czynności procedury uchwalenia zmian studium, a ich pominięcie należy kwalifikować jako istotne naruszenie trybu sporządzenia studium (tak wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 stycznia 2018 r. sygn. akt II OSK 1608/17).

W myśl art. 94 ust. 1 u.s.g. nie stwierdza się nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy po upływie jednego roku od dnia ich podjęcia, chyba że uchybiono obowiązkowi przedłożenia uchwały lub zarządzenia w terminie określonym w art. 90 ust. 1, albo jeżeli są one aktem prawa miejscowego.

W niniejszej sprawie zaskarżona uchwała została podjęta w dniu 26 czerwca 2018 r., co czyni niedopuszczalnym stwierdzenie jej nieważności, ponadto studium nie jest aktem prawa miejscowego. Zatem w przypadku stwierdzenia przez Sąd, że uchwała ta narusza prawo - tutaj art. 28 ust. 1 u.p.z.p., tj. w sposób istotny narusza tryb i zasady sporządzania Studium - Sąd nie orzeka o nieważności uchwały po upływie roku od podjęcia uchwały lecz stwierdza o niezgodności uchwały z prawem. (art. 147 § 1 p.p.s.a. w zw. z art. 94 ust. 2 u.s.g.). Ponieważ taka sytuacja zaistniała w przedmiotowej sprawie, bowiem doszło do istotnego naruszenia zasad i trybu sporządzania zaskarżonego Studium, a skoro od podjęcia uchwały z dnia 26 czerwca 2018 r. minął rok - stąd należało orzec o niezgodności uchwały z prawem.

Dlatego też, biorąc pod uwagę treść art. 94 ust. 1 i 2 u.s.g., na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. Sąd orzekł jak w punkcie pierwszym wyroku. O kosztach postępowania Sąd orzekł w punkcie drugim wyroku na podstawie art. 200 w związku z art. 205 § 2 p.p.s.a. Na wysokość tych kosztów składa się wynagrodzenie pełnomocnika organu w kwocie 480 zł, ustalone na podstawie § 14 ust. 1 pkt 1 lit. c rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz. U. z 2018 r. poz. 265).

Przewodniczący Sędzia WSA

(-) Maciej Busz

Sędzia WSA

(-) Izabela Bąk-Marciniak

Sędzia WSA

(-) Monika Świerczak