



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 27 sierpnia 2012 r.

Poz. 2991

### WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 125/12 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 12 kwietnia 2012 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu  
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia NSA	- Julia Szczygielska
Sędziowie Sędzia WSA	- Mieczysław Górkiwicz (sprawozdawca)
Sędzia WSA	- Anna Siedlecka
Protokolant	- Agata Szlachetka

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 12 kwietnia 2012 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Miejskiej Jeleniej Góry

z dnia 22 listopada 2011 r. nr 156.XIX.2011

w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego rejonu Śródmieścia – część północna w Jeleniej Górze

**I. stwierdza nieważność § 16 część D tabeli wiersz trzeci zaskarżonej uchwały we fragmencie: „dopuszcza się przekształcenie terenu w całości lub części na zieleni urządzonej”;**

**II. stwierdza, że zaskarżona uchwała w zakresie określonym w punkcie I nie podlega wykonaniu.**

## Uzasadnienie

Wojewoda jako organ nadzoru nad działalnością gminną zaskarżył plan miejscowy w zakresie przepisu § 16 część D tabeli wiersz trzeci we fragmencie „dopuszcza się przekształcenie terenu w całości lub części na zieleń urządzoną” i wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały w tym fragmencie.

W ocenie skarżącego, skoro kwestionowane ustalenie planu miejscowego odnosi się do terenu 100.KP przeznaczonego pod parkingi i garaże, to nie było dopuszczalne dopuszczenie możliwości przekształcenia tego terenu pod przeznaczenie alternatywne. Oznaczało to możliwość całkowitego zmodyfikowania ustalonego przeznaczenia terenu.

Jak zaznaczył skarżący oznacza to, że dopuszczone przekształcenie terenu 100.KP w całości pod zieleń urządzoną może być zrealizowane wyłącznie przez eliminację ustalonego uchwałą przeznaczenia tego terenu. Organ z naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. nie ustanowił więc przeznaczenia tego terenu w sposób jednoznaczny i ostateczny, a ponadto przewidział zmianę ustalonego przeznaczenia w nieustalonym trybie i przez nieustalony podmiot. Alternatywna funkcja terenu oraz jego ustalone przeznaczenie wykluczają się wzajemnie, dlatego zaskarżony zapis jest niezgodny z zasadami uchwalania planu miejscowego.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie. Jak wynika z treści zaskarżonej uchwały, kwestionowane skargą dopuszczenie odnosi się do sposobu zagospodarowania terenu, a nie jego przeznaczenia. Dopuszczone zostało wkomponowanie parkingu w zieleń urządzoną, w tym parkingu podziemnego. Wbrew zarzutom skarżącego w uchwale w sposób jednoznaczny ustalono przeznaczenie terenu 100.KP, stanowiącego teren obsługi komunikacji (parkingi i garaże). Dopuszczenie zagospodarowania terenu zielenią nie narusza ustawy. Uchwalone ustalenia dla tego terenu w pełni realizują wymogi § 4 pkt 1 rozporządzenia wykonawczego z dnia 23 sierpnia 2003 r. (Dz. U. Nr 164, poz. 1587). Organ zwrócił uwagę, że ingerencja organu nadzoru w ustalenia planu miejscowego w jego warstwie merytorycznej, wkracza nadmiernie w kompetencje i uprawnienia gminy (art. 163 Konstytucji w związku z art. 4 ust. 2 EKST oraz wyrok NSA z dnia 12 października 1990 r. w ONSA 1990 nr 4, poz. 6).

### **Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:**

Jak stanowi zaskarżona uchwała, w uchwalonym planie miejscowym ustala się m.in. zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego (§ 2 ust. 2 pkt 2d uchwały) zawarte w szczególności w § 16 - tabela rubryka D, oraz zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej (§ 2 ust. 1 pkt 10b) zawarte w szczególności w § 16. Według § 3 pkt 2b w ramach zasad zagospodarowania terenu przewidziano m.in. podstawowe przeznaczenie terenu jako przeznaczenie, które w ramach realizacji planu winno stać się dominującą formą wykorzystania terenu; w ramach przeznaczenia podstawowego mieszczą się elementy zagospodarowania bezpośrednio z nim związane, warunkujące prawidłowe korzystanie z terenu.

Uchwała przewiduje ponadto przeznaczenie równorzędne lub uzupełniające, których nie wykorzystano przy formułowaniu ustaleń dla terenu 100.KP. W § 3 pkt 3e określono, że zieleń to urządzone zespoły zieleni o zróżnicowanej wysokości, w tym trawniki, kwietniki, żywopłoty, krzewy i drzewa, a także zieleń realizowana na stropodachach w formie zielonych dachów. Zgodnie z § 7 uchwały w granicach planu określono jako obszar przestrzeni publicznych w szczególności tereny komunikacji publicznej oznaczone symbolem Kp, na których (§ 7 ust. 2 pkt 1d) dopuszczono lokalizację zieleni. W § 16 ustalono tereny obsługi komunikacji o symbolu min. KP w tym teren 100.KP o przeznaczeniu podstawowym parkingi, garaże. W ramach zasad zagospodarowania tego terenu dopuszczono 1. utrzymywanie istniejących obiektów garażowych bez prawa rozbudowy i 2. przekształcenie terenu w całości lub części na zieleń urządzoną (§ 16 rubryka D). Nie ustalono przeznaczenia uzupełniającego lub tymczasowego. W ramach terenów zieleni urządzonych plan przewiduje (§ 14 ust. 10 uchwały) tereny zieleni parkowej o symbolach ZP, ZP/Kp oraz ZP/Kp, Kr.

Jak wynika z powyższego przeglądu unormowań zawartych w zaskarżonej częściowo uchwale, już sama argumentacja organu mająca uzasadnić oddalenie skargi nie jest spójna z ustaleniami planu miejscowego lub przyjętymi w niej określeniami. W uchwale trafnie nie przeciwstawia się pojęć przeznaczenia terenu oraz zasad jego zagospodarowania, zgodnie z brzmieniem art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. Zasadniczą funkcją planu miejscowego jest ustalenie przeznaczenia terenów, czemu służy określenie linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Nie było istotne nazwanie przez

organ różnych przeznaczeń terenu, czy to przeznaczeniem, czy to sposobami jego zagospodarowania. Istotne było zróżnicowanie funkcji tego samego terenu bez jednoczesnego ustanowienia przeznaczenia równorzędnego lub uzupełniającego.

Miał rację organ, że jednoczesne przeznaczenie terenu na parkingi oraz na zieleń urządzoną może się nie wykluczać i byłoby dopuszczalne. Można dopuścić utrzymanie dotychczasowej zabudowy terenu garażami jako tymczasowej oraz jednoczesne przeznaczenie terenu pod zieleń urządzoną ZP. Można dopuścić lokalizację zieleni, jak w przypadku terenu Kp (komunikacja piesza), uwzględniając ograniczenie zasięgu tego dopuszczenia w określeniu czym jest podstawowe przeznaczenie terenu. Natomiast sposób zagospodarowania terenu, na który powołuje się organ, nie powinien być przecież sprzeczny z przeznaczeniem danego terenu. Nie ulega wątpliwości, że przeznaczenie pod zieleń urządzoną (symbol ZP) i tereny komunikacji (w tym przypadku symbol KP) bądź też, jak tego chce organ, tak nazwane zasady zagospodarowania danego terenu, oznacza przeznaczenie (zasady zagospodarowania) całkowicie różne, rozbieżne, dające się wprawdzie pogodzić, ale w wyraźnie doprecyzowany w ustaleniach sposób, o czym była mowa. Nie do pogodzenia ze sobą są natomiast unormowania przewidujące czy to realizację przeznaczenia podstawowego w sposób sprzeczny z tym przeznaczeniem, czy też dopuszczające zmianę tego przeznaczenia na całkowicie odmienne, lecz nie nazwane innym przeznaczeniem o oznaczonym symbolu. Organ zapewne nie wyraził swoich zamierzeń planistycznych odnośnie terenu 100.KP w sposób odpowiedni, jednak ocenie podlegały nie intencje uchwałodawcy, lecz treść podjętej uchwały. Nie pozostaje w zgodności z zasadami sporządzania planu miejscowego (art. 28 ust. 1 u.p.z.p.) dopuszczenie przekształcenia terenu o określonym przeznaczeniu na teren o przeciwstawnym przeznaczeniu, bez jednoczesnego doprecyzowania w planie miejscowym przesłanek i sposobu tego przekształcenia, a tym bardziej bez przyporządkowania tego zabiegu czynności ustanowienia przeznaczenia alternatywnego, mieszanego, równorzędnego lub uzupełniającego.

Trafnie argumentował skarżący, że oznaczałoby to pozostawienie decyzji o faktycznym przeznaczeniu terenu adresatowi uchwały w sposób niezgodny z przeznaczeniem ustalonym w planie miejscowym bądź prowadziłyby do niepewności co do ustalonego planem przeznaczenia terenu. Jak zaznaczono, organ nie powinien w sposób formalny, a może pozorny, ustanawiać przeznaczenia terenu, a jednocześnie w innym przepisie planu miejscowego dozwalać na wykorzystanie tego terenu w sposób sprzeczny z tym przeznaczeniem.

Odnosząc się do kwestii podważania nieprzemysłaną skargą zasady samodzielności gminy należy zauważyć, że organ nadzoru powinien wstępnie dokonać oceny istotności naruszenia prawa, bowiem jego legitymacja do zaskarżania nie powinna być szersza od zasięgu uprawnień nadzorczych. Gdy jednak skarżący stwierdził istotne naruszenie prawa badanym aktem prawa miejscowego, to był obligowany do złożenia skargi i organ nie mógł podważać jej zasadności powołaniem się na względy celowości.

Mając powyższe na uwadze oraz zgodnie ponadto z art. 147 § 1 i art. 152 p.p.s.a., orzeczono jak w sentencji.