



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 18 marca 2013 r.

Poz. 1938

WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 390/12 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 19 września 2012 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędzia WSA Mieczysław Górkiwicz (spr.)

Sędziowie:

Sędzia WSA Olga Białek

Sędzia WSA Ireneusz Dukiel

Protokolant

Anna Biłous

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

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Gminy Kobierzyce

z dnia 2 marca 2012 r. nr XVI/175/12

w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru przy ul. Pszennej
w zachodniej części wsi Śleza

- I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części obejmującej § 3 ust. 2 pkt 4e, § 6 pkt 2 od słów „- wszelkie zamierzenia inwestycyjne...” do końca tego przepisu, § 12 ust. 3 pkt 1b, § 12 ust. 5 pkt 4, § 13 ust. 5 pkt 4 oraz § 17, a ponadto załącznik graficzny w zakresie terenu oznaczonego symbolem 1 KDPj i części terenu oznaczonego symbolem 1 KDZ pozostającej poza granicą obszaru objętego uchwałą nr III/9/10 Rady Gminy Kobierzyce z dnia 9 grudnia 2010r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zaskarżonego planu miejscowego;**
- II. oddala skargę w pozostałej części;**
- III. orzeka, że zaskarżona uchwała w zakresie oznaczonym w pkt. I nie może być wykonana;**
- IV. zasądza od organu na rzecz strony skarżącej kwotę 240 zł (słownie: dwieście czterdzieści zł) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.**

Uzasadnienie

Wojewoda jako organ nadzoru nad działalnością gminną (art. 93 ust. 1 u.s.g.) wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonego planu miejscowego w całości wobec jego uchwalenia z istotnym naruszeniem art. 17 pkt 6b w związku z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. (obecnie Dz. U. z 2012 r., poz. 647). Zarzucił ponadto naruszenie przez § 6 pkt 2 zaskarżonej uchwały przepisów art. 15 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p. w związku z art. 32 ust. 1 i art. 36 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 162, poz. 1568 ze zm.) i art. 7 Konstytucji RP, zaś przez § 12 ust. 5 pkt 4, § 13 ust. 5 pkt 4 przepisów art. 92 i nast. u.g.n. oraz art. 15 ust. 3 pkt 10 u.p.z.p. W końcu zarzucił podjęcie § 3 ust. 2 pkt 4e, § 12 ust. 3 pkt 16 i § 17 oraz załącznika nr 1 do uchwały we fragmencie obejmującym tereny 1 KDZ i 1 KDPj, wykraczającym poza zasięg uchwały intencyjnej, z istotnym naruszeniem art. 14 ust. 1 i 2 oraz art. 20 w związku z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. W uzasadnieniu skarżący wskazał, że projekt planu miejscowego nie został uzgodniony z zarządcą drogi powiatowej, gdyż uzgodnienie zawarte w postanowieniu z dnia 5 października 2011 r. miało charakter warunkowy. W szczególności zarządca ten postulował zawarcie w planie dodatkowych ustaleń dotyczących obsługi komunikacyjnej terenów 1MN/U i 2MN/U, czyli odnośnie całego obszaru planu. Ustanawiając zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej organ w § 6 pkt 2 uchwały nie tylko powtórzył unormowania zawarte w art. 31 i art. 32 ustawy o ochronie zabytków, ale ponadto je zmodyfikował, podobnie jak w zakresie unormowania z art. 36 tej ustawy. Organ w sposób niedopuszczalny rozszerzył zakres ochrony konserwatorskiej ponad przewidziany w ustawie, dokonał ustaleń wykraczających poza przyznane mu kompetencje uchwałodawcze i wkroczył w kompetencje wojewódzkiego konserwatora zabytków. Zaskarżone części przepisów § 12 i § 13 uchwały regulują szerokość frontu działki budowlanej, co należy do problematyki prawnej podziału nieruchomości nie objętej zakresem upoważnienia organu do stanowienia prawa miejscowego. Organ był upoważniony do ustanowienia jedynie minimalnej powierzchni nowo wydzielonych działek budowlanych, nie zaś szerokości ich frontów. Zaskarżone ustalenia nie dotyczyły przy tym zasad scalania i podziału nieruchomości (art. 102 u.g.n., § 4 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu planu miejscowego). Kolejno skarżący wskazał, że plan uchwalono dla obszaru większego, niż został określony w uchwale intencyjnej, co obejmuje cały teren 3 KDPj i pozostałe części uchwały opisane na wstępie. Skarżący zasygnalizował na końcu wątpliwości co do legalności § 12 ust. 1 pkt 1 i § 13 ust. 1 pkt 1 uchwały, gdzie ustalono przeznaczenie „zabudowa jednorodzinna lub usługowa”.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie w zakresie żądania stwierdzenia nieważności uchwały w całości, a jednocześnie przyznał zasadność szczegółowych zarzutów skargi dotyczących § 6 pkt 2 oraz § 13, 14, 3 i 17, a także rysunku planu w zakresie sprecyzowanym w żądaniu skarżącego. W szczególności organ wywodził, że uzgodnienie projektu planu przez zarządcę drogi było bezwarunkowe, co wynika z brzmienia uzgodnienia, ponadto organ powołał art. 24 ust. 2 u.p.z.p.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

W postanowieniu z dnia 5 października 2011 r. Zarząd Powiatu Wrocławskiego powołując w podstawie prawnej art. 17 pkt 7a i d oraz art. 24 ust. 1 i art. 25 ust. 1 u.p.z.p. w związku z art. 19 ust. 2 pkt 3 i art. 35 ust. 3 ustawy o drogach publicznych (Dz. U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115) orzekł, że „postanawia uzgodnić projekt miejskiego planu zagospodarowania przestrzennego ... z uwagami:”. W uwagach tych organ uzgadniający postulował dopisanie w § 10 uchwały punktu 3 „Lokalizacja nowych zjazdów z dróg publicznych oraz przebudowa i zmiana istniejących za zgodą i na warunkach zarządcy drogi”, w § 13 „Obsługa komunikacyjna terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 1MN/U poprzez istniejące zjazdy z drogi powiatowej oznaczonej i KDZ (nr 1951 D) oraz drogi dojazdowe, ciągi pieszo jezdne lub drogi wewnętrzne (wyznaczone i niewyznaczone na rysunku planu) włączone do drogi powiatowej klasy Z”, w § 14 dopisanie analogicznego przepisu odnośnie terenu 2 MN/U. Ponadto organ ten postulował zmianę § 15 pkt 1 i pkt 2 podpkt na 2 na brzmienie „Dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 1 KDZ (ul. Główna) ustala się następujące przeznaczenie – komunikacja publiczna droga zbiorcza (drogi klasy „Z”), droga powiatowa nr 1951 D” oraz „realizacja chodnika – w przypadku kompleksowej przebudowy drogi powiatowej 1951 D”. W uzasadnieniu napisano, że organ uzgadniający „postanowił doprecyzować zapisy uchwały w zakresie dróg oraz wprowadzić korektę do rysunku i treści uchwały w zakresie błędnie nazwanej drogi 1 KDZ (w projekcie uchwały jest droga wojewódzka nr 908 a powinna być powiatowa nr 1951 D)”. W treści odnośnych ustaleń zaskarżonej uchwały przewidziano jedynie w § 14 zapis o przeznaczeniu drogi 1KDZ o treści zgodnej z uwagą organu uzgadniającego. W planie miejscowym nie wprowadzono uwag dotyczących § 10, § 13 i § 14 projektu uchwały (według numeracji przepisów uchwały są to §§ 9, 12 i 13). Odnosząc się do tego zagadnienia należy wskazać, że zgodnie z art. 24 ust. 2 u.p.z.p. organ uprawniony do uzgodnienia projektu planu miejscowego nie powinien ograniczyć swojego rozstrzygnięcia do prostej odmowy uzgodnienia (odpowiednio umotywowanej w uzasadnieniu),

lecz powinien sformułować warunki, na jakich uzgodnienie może nastąpić. W praktyce orzeczniczej organy uzgadniające formułują te warunki zarówno przy rozstrzygnięciu pozytywnym (organ uzgadnia, jednak pod określonymi warunkami, czyli żądanymi przez ten organ ustaleniami planu odmiennymi od przedstawionego projektu), jak i negatywnymi (odmawia uzgodnienia, chyba że organ planistyczny zrealizuje określone warunki). Zapewne bardziej czytelna i skuteczna byłaby warunkowa odmowa uzgodnienia. Przy ocenie legalności planu miejscowego uchwalonego pomimo braku uzgodnienia niewątpliwie znaczenie posiada w szczególności ocena legalności samych warunków uzgodnienia. Związanie organu planistycznego warunkami dodanymi przez organ uzgadniający nie sięga bowiem tak daleko, aby było ono bezwzględne i niezależne od ich zgodności z prawem, o ile nawet nie została zaskarżona odmowa uzgodnienia. Sądy administracyjne badają bowiem zgodność zaskarżonego planu miejscowego z prawem, nie zaś z warunkami organu uzgadniającego, bez względu na ich legalność. Trafnie podniósł skarżący, że warunki uzgodnienia powinny mieć ponadto charakter normatywny, skoro mają zostać wprowadzone do aktu normatywnego. W nin. sprawie wymagało przede wszystkim rozstrzygnięcia, czy brzmienie postanowienia uzgadniającego w ogóle uzasadniało ocenę, że zawierało ono określenie warunków. Należało uwzględnić, że organ uzgadniający orzeka w sferze zadań własnych gminy, ograniczając przysługujące gminie władztwo planistyczne poprzez sformułowanie warunków, od których spełnienia przez gminę uzależnione jest uzgodnienie pozytywne projektu planu miejscowego. Przy postulowanej formie ustalenia tych warunków, które powinny zostać zawarte w postanowieniu odmownym, w zasadzie należałoby wymagać ponowienia procedury uzgodnieniowej. Zgłoszenie warunków powinno być zatem sformułowane w sposób nie budzący wątpliwości, stanowczy i zgodny z ustawą także w zakresie samej formy ich określenia oraz uzasadnienia, jasno wyjaśniającego żądanie wprowadzenia określonych zapisów do planu miejscowego jako warunku pozytywnego uzgodnienia jego projektu. Dopiero po nie budzącym wątpliwości przesądzeniu, że nie nastąpiło uzgodnienie, bądź dotrzymanie warunków uzgodnienia zgodnych z ustawą, Sąd przystępuje do oceny stopnia istotności tego naruszenia procedury planistycznej. Tymczasem ustawa w art. 24 ust. 2 nie przewiduje dodania do pozytywnego uzgodnienia pewnych uwag, w dodatku w żaden sposób nie uzasadnionych. Miało mniejsze znaczenie, że organ uzgadniający pominął zmiany wprowadzone do ustawy z dniem 21 października 2010 r. (Dz. U. Nr 130, poz. 871). Było natomiast istotne, że sugerowane przez organ uzgadniający dopiski miały charakter nienormatywny lub postulujący niedopuszczalne powtórzenia postanowień zawartych w ustawie o drogach publicznych (przykładowo art. 29 tej ustawy). Uwzględnienie tych postulatów, o ile uznać je za warunki, prowadziłyby do uchwalenia ustaleń planu niezgodnych z zasadami, czyli nieważnych (art. 28 ust. 1 u.p.z.p.). W konsekwencji Sąd nie przychylił się do argumentacji skarżącego, jakoby organ w nin. sprawie naruszył wiążące organ planistyczny warunki uzgodnienia, skoro warunków tych w ogóle nie było względnie były nielegalne, o ile uznać jakieś nie przewidziane ustawą „uwagi” za warunki.

W pozostałym zakresie skarga okazała się uzasadniona, trafne było bowiem zgodne stanowisko stron, że wymienione szczegółowo w żądaniu skargi przepisy uchwały były niezgodne z zasadami uchwalania planu miejscowego. Zawarty w § 6 pkt 2 tej uchwały wymóg przeprowadzenia ratowniczych badań archeologicznych przy wszelkich zamierzeniach inwestycyjnych w obrębie chronionych stanowisk archeologicznych oraz w ich bezpośrednim sąsiedztwie, dalej wymóg powiadamiania WKZ o terminie rozpoczęcia i zakończenia wszelkich prac budowlanych oraz podjęcia ratowniczych badań wykopaliskowych za zezwoleniem WKZ, wykraczał poza zakres upoważnienia ustawowego (art. 15 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p.) oraz zbędnie powtarzał, ale przede wszystkim modyfikował w niedozwolony sposób zakres obowiązków danych podmiotów wynikający z art. 31, 32 i art. 36 powołanej już ustawy o ochronie zabytków. Strony zasadnie wywodziły, że organ nie miał upoważnienia ustawowego do uregulowania w jakimkolwiek zakresie zasad podziału nieruchomości (art. 92 i nast. u.g.n.), gdyż jego kompetencja była ograniczona do określenia zasad scalania nieruchomości i ich podziału będącego konsekwencją scalenia (art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p., art. 102 u.g.n., wyrok II OSK 2235/10). Regulacja szerokości frontów działek budowlanych (opisane części § 12 i 13 uchwały) nastąpiła odrębnie od ustanowionych w uchwale zasad scalania i stanowiła element zasad podziału, wykraczający poza kompetencje organu ustanowione w art. 15 ust. 3 pkt 10 ustawy. Zaskarżona uchwała zawierała ustalenia odnoszące się do terenu 1KDPj oraz w części do terenu 1KDZ, podczas gdy tereny te znajdowały się poza obszarem, dla którego uchwała intencyjna przewidywała uchwalenie planu miejscowego (art. 14 u.p.z.p.). Należało wyeliminować te fragmenty zaskarżonej uchwały, które dotyczyły ustaleń dla tych terenów. Sąd w licznych wyrokach uzasadnił pogląd, że w zasadzie dla sądu administracyjnego wiążący jest zakres zaskarżenia planu miejscowego sprecyzowany w żądaniu skargi organu nadzoru. Z uwagi na objęcie zaskarżeniem całości uchwały, należało dokonać kontroli jej legalności odnośnie wszelkich ustaleń i Sąd po jej przeprowadzeniu nie stwierdził naruszeń przewidzianych w art. 28 ust. 1 u.p.z.p. Dotyczy to w szczególności fragmentów przepisów § 12 i 13 uchwały, ustalających dla terenów 1 MN/U i 2MN/U przeznaczenie podstawowe „zabudowa jednorodzinna lub usługowa”. Ustalenie to, mające formę alternatywy nierozłącznej, nie wzbudza wątpliwości i należyście dookreśla dozwolone mieszane (alternatywne) przeznaczenie terenów.

Mając powyższe na uwadze i na podstawie ponadto art. 147 § 1, art. 151, art. 152 i art. 200 p.p.s.a. (Dz. U. z 2012 r., poz. 270), orzeczono jak w sentencji.PM 18.10.2012 r.