



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 18 marca 2013 r.

Poz. 1940

WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 490/12 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 26 września 2012 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący
Sędziowie

Sędzia WSA Mieczysław Górkiewicz (sprawozdawca)
Sędzia NSA Halina Kremis
Sędzia WSA Anna Siedlecka

Protokolant

Agata Szlachetka

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 26 września 2012 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Gminy Oleśnica

z dnia 28 lutego 2012 r. nr XVII/105/12

w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu obrębu Ligota Mała

- I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części obejmującej § 13 ust. 1 pkt 4 odnośnie terenu AG, § 13 ust. 2 pkt 4 odnośnie terenu AG, § 14 ust. 2 pkt 8 i 9, § 17 ust. 2 pkt 5 i 9, § 20 ust. 1 pkt 2 lit. d oraz § 28 ust. 4;**
- II. stwierdza, że uchwała w zakresie opisanym w punkcie I nie podlega wykonaniu;**
- III. zasądza od Rady Gminy Oleśnica na rzecz strony skarżącej kwotę 240 zł (słownie dwieście czterdzieści złotych) tytułem kosztów zastępstwa procesowego.**

Uzasadnienie

Wojewoda jako organ nadzoru nad działalnością gminną (art. 93 ust. 1 u.s.g.) wniósł o stwierdzenie nieważności przepisów § 13 ust. 1 pkt 4 odnośnie terenu AG, § 13 ust. 2 pkt 4 odnośnie terenu AG, § 14 ust. 2 pkt 8 i 9, § 17 ust. 2 pkt 5 i 9, § 20 ust. 1 pkt 2d i § 28 ust. 4 zaskarżonego planu miejscowego z powodu istotnego naruszenia art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1, art. 17 pkt 4, art. 20 ust. 1 w związku z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. oraz § 28 ust. 4 jako istotnie naruszającego art. 16 ust. 1 i 2, art. 20 pkt 2 i art. 25 ust. 1 i 2 ustawy o drogach publicznych (Dz. U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115 ze zm.). Przepisy wymienione w części wstępnej żądania skargi były niezgodne z postanowieniami Studium Gminy Oleśnica ustanawiającymi określone wskaźniki zagospodarowania terenów, ponadto w § 17 pkt 9 określono minimalną powierzchnię działki bez wymaganego ustawą uściślenia, że przepis dotyczy działki budowlanej, w § 20 ust. 1 pkt 2d plan dopuszcza zmianę przeznaczenia terenu wskutek likwidacji funkcji podstawowej, czyli według kryterium niejasnego, zaś w § 13 uregulowano zasady scalania i podziału nieruchomości dla terenu AG, nie występującego na obszarze planu. Z kolei przepis § 28 ust. 4 ma charakter nienormatywny i niepotrzebnie reguluje kwestie objęte przepisami ustawy o drogach publicznych, do czego rada gminy nie została ustawowo upoważniona.

W odpowiedzi na skargę organ przyznał fakt omyłkowego uregulowania odnośnie terenu AG oraz wniósł o oddalenie skargi w zakresie pozostałych przepisów zaskarżonej uchwały. W ocenie organu rozbieżności pomiędzy ustaleniami Studium a ustaleniami planu miejscowego są nieistotne. Organ był uprawniony do ustalenia w § 20 planu przeznaczenia dopuszczalnego. Przepis § 28 ust. 4 został uchwalony na wniosek zarządcy drogi.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Odnosząc się na wstępie szczegółowo do zarzutów skargi należy wskazać, że w § 13 zaskarżonej uchwały, regulującym szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości zawarto ustalenia odnoszące się do „zabudowy oznaczonej symbolem AG”, podczas gdy plan miejscowy nie zawiera żadnych ustaleń, które miałyby dotyczyć terenów AG. Przepis § 14 ust. 2 ustala parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenów MN, stanowiąc w szczególności że „maksymalna powierzchnia zabudowy nie powinna przekroczyć 60% powierzchni działki, dla istniejących podziałów dopuszcza się 40% (pkt 8) oraz „minimalna powierzchnia biologicznie czynna nie powinna być mniejsza niż 40% powierzchni działki” (pkt 9). W uchwale nr XLVII/221/10 Rady Gminy Oleśnica z dnia 30 marca 2010 r. w sprawie uchwalenia zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Oleśnica podano m.in. (część V pkt 9.4 załącznika s. 74), że Studium nie przesądza w sposób ścisły o granicach zainwestowania i użytkowania terenu, pozostawiając to do dokładnego uregulowania w planie miejscowym. Studium zawiera również elementy postulowane i zalecane, które warto wprowadzić. Dalej podano (pkt 10.1 s. 89), że w planie miejscowym dopuszczalne będzie ustalenie innych funkcji uzupełniających danych terenów, a ponadto (s. 90) skorygowanie zasięgu poszczególnych stref funkcjonalnych. Opisano funkcje istniejące na terenach już zainwestowanych (m.in. MN i U) oraz zawarto ogólne zalecenia odnośnie funkcji projektowanych (s. 91), wymieniając te funkcje m.in. jako MNn (strefa projektowanych terenów mieszkaniowych) i Un (strefa projektowanych terenów usługowych). Studium ustala szczegółowe wskaźniki dla funkcji projektowanych, w tym dla MNn m.in. „maksymalna powierzchnia zabudowy i utwardzona 50% powierzchni działki. Powierzchnia biologicznie czynna winna wynosić co najmniej 50% powierzchni działki”. W § 17 ust. 2 planu ustalono dla terenów zabudowy usługowej U „maksymalna powierzchnia zabudowy nie powinna przekroczyć 60% powierzchni działki” (pkt 5) oraz „minimalna powierzchnia działki nie może być mniejsza niż 1200 m²” (pkt 9). Odpowiednio w Studium (s. 94) przyjęto „maksymalna powierzchnia zabudowy 40% powierzchni działki” oraz „w planach określa się minimalną wielkość nowo wydzielonej działki, nie mniejszą niż 2000 m²”. W Studium podano przykładowo na czym polega zapewnienie zgodności jego ustaleń z ustaleniami planów miejscowych, m. in. wymieniając wymóg zgodności z głównymi kierunkami zagospodarowania dotyczącymi głównych elementów kształtujących strukturę przestrzenną gminy (s. 97-98). W § 20 zaskarżona uchwała zawiera ustalenia dla terenów usług oświaty UO/I i stanowi m.in. (§ 20 ust. 1 pkt 2d) „dopuszcza się lokalizację... w przypadku likwidacji funkcji dopuszcza się zmianę funkcji na mieszkalno-usługową”. W § 28 ust. 4 planu ustalono „Zmiana przeznaczenia terenów, wzrost natężenia ruchu wymagać będzie przebudowy wraz ze skrzyżowaniami na koszt inwestora lub wnioskodawcy i na warunkach określonych przez zarządcę drogi zgodnie z przepisami odrębnymi”. Jak stanowi art. 9 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r., poz. 647) ustalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. Naruszenie tych ustaleń oznacza naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego prowadzące do nieważności planu (art. 28 ust. 1 u.p.z.p., na ten temat patrz ostatnio wyroki II OSK 2164/11 i II SA/Go 493/10 w systemie Lex). Podkreśla się, że od samej gminy zależy ustalenie stopnia tego związania poprzez określone ukształtowanie ustaleń zawartych w studium (wyrok II

OSK 1077/11 i powołany tam wyrok II OSK 359/07, por. wyroki II OSK 2530/10, II OSK 1416/09, II OSK 1191/08 tamże). Zgodnie z art. 10 ust. 2 u.p.z.p. w studium określa się w szczególności kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania i użytkowania terenów (pkt 2), jakkolwiek nie mające bezpośredniego przełożenia na wskaźniki mające znaleźć się w planie miejscowym (art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy i wyrok II OSK 751/07 lub II OSK 1028/07). Badając legalność planu miejscowego sąd administracyjny jest oczywiście uprawniony do kontroli i podważenia opartego na art. 20 ust. 1 ustawy stwierdzenia przez radę gminy, że plan nie narusza ustaleń studium (por. wyrok II OSK 466/11). W nin. sprawie organ sam związał się szczegółowymi ustaleniami studium, których nielegalność nie była oczywista, krępującymi go przy uchwalaniu wskaźników będących obowiązkowym elementem planu miejscowego. Miał rację organ, że wskaźniki te miały odnosić się do nowego zagospodarowania terenów lub działek nowo powstałych. Taka jednak jest natura aktu normatywnego, że obowiązuje on z reguły bezpośrednio i do stanów przyszłych. Dotychczasowe, legalne ukształtowanie zabudowy w oparciu przykładowo o ostateczne pozwolenia na budowę nie będzie naruszone ustaleniami planu miejscowego. Skarżący trafnie więc podważał argumentację organu o braku związania rady gminy wskaźnikami zawartymi w Studium, jako odnoszącymi się do stanów przyszłych, a nie istniejących w dacie uchwalenia Studium, podczas gdy obecnie uchwalono plan miejscowy do terenów już zagospodarowanych, dla których wskaźniki te nie mają znaczenia. Wskaźniki te będą miały znaczenie również dla tych terenów, w przypadku zmiany sposobu ich zagospodarowania czy geodezyjnego ukształtowania. Dlatego zostały zawarte w zaskarżonej uchwale, chociaż nie będą stosowane do oceny legalności zastanego sposobu zagospodarowania. Powinny to być jednak wskaźniki zgodne z wskaźnikami ustalonymi w Studium. Uzasadniony był zatem zawarty w skardze zarzut naruszenia zasady zgodności postanowień planu z ustaleniami studium w zakresie oznaczonych części przepisów § 14 i 17 zaskarżonej uchwały. Dodatkowo skarżący trafnie zauważył, że zawarte w § 17 ust. 2 pkt 9 uchwały pojęcie działki jest zbyt szerokie, podczas gdy zgodnie z art. 15 ust. 3 pkt 10 ustawy organ był upoważniony do określenia minimalnej powierzchni działki, ale jedynie budowlanej. Wprowadzenie do planu miejscowego treści bez upoważnienia ustawowego również oznacza naruszenie zasad skutkujące nieważnością uchwały (art. 28 ust. 1 ustawy). Skarżący w uzasadniony sposób podważał legalność § 20 ust. 1 pkt 2d uchwały z powodu braku jednoznacznego określenia przeznaczenia terenu (art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy). Jak wiadomo orzecznictwo sądowe dopuszcza alternatywne czy wielorakie przeznaczenie danego terenu, jednak pod pewnymi warunkami (por. wyroki II OSK 2551/11, II OSK 2235/10, II SA/Wr 517/10, II OSK 567/08). W kontrolowanym przepisie organ dopuścił „zmianę” funkcji terenu, czyli nie ustanowił przeznaczenia alternatywnego. Zmiana ta miała nastąpić poza procedurą zmiany planu, bez sprecyzowania przez kogo i w jakich konkretnych okolicznościach. Określenie „w przypadku likwidacji funkcji” mogło legalnie oznaczać nie zmianę stanu faktycznego terenu, lecz zmianę przeznaczenia kolejną uchwałą rady gminy o zmianie planu. Niewątpliwie wtedy organ mógłby ustalić „zmianę funkcji”. Sygnalizowanie tych przyszłych zmian planu już obecnie nastąpiło bez potrzeby oraz bez nawiązania do treści studium, ale przede wszystkim stworzyło niepewność co do rzeczywistego przeznaczenia podstawowego terenu, uwarunkowanego brakiem „likwidacji tej funkcji”. Kwestionując ważność przepisu § 28 ust. 4 skarżący powołał naruszenie zasad sporządzania planu związane z treścią art. 16, art. 20 i art. 25 ustawy o drogach publicznych (Dz. U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115) oraz wskazał na nienormatywny charakter tego przepisu, jako w istocie zbędnego. Zarzut skarżącego był uzasadniony. Kwestionowany przepis zawiera przypuszczenie, że w przyszłości ustalone planem drogi wymagały przebudowy, a wówczas koszt tych robót będą ponosić inwestor lub wnioskodawca, na warunkach określonych przez zarządcę drogi. Kwestie te częściowo reguluje art. 16 cyt. ustawy dotyczący umownego (prawo cywilne) uzgodnienia warunków przebudowy drogi przez inwestora inwestycji niedrogowej. W art. 20 pkt 2 i 3 ustawy przewidziano z kolei pełnienie przez zarządcę drogi funkcji inwestora inwestycji drogowej, zaś art. 25 uściśla te zasady w przypadku robót budowlanych na skrzyżowaniach. Organ nie miał podstawy prawnej do regulowania tych zagadnień, które nie wchodziły w zakres zasad rozbudowy systemów komunikacji (art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p.) oraz naruszały w szczególności zasady techniki prawodawczej w zakresie zakazu powtórzeń lub przeinaczania przepisów ustawowych w podstawowym akcie normatywnym. Podobnie zbędne i nienormatywne było unormowanie w § 13 planu zasad scalania dla terenów nie występujących w obszarze planu (por. wyroki IV SA/Po 977/11 i 440/11).

Omówione powyżej naruszenie zasad uchwalania planu miejscowego (art. 28 ust. 1 u.p.z.p.) uzasadniało stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w części w zakresie objętym skargą. Jak wielokrotnie podkreślał tut. Sąd, zakres zaskarżenia uchwały przez organ nadzoru jest co do zasady wiążący dla sądu administracyjnego (patrz wyrok SA/Wr 258/93 OSP 1995/3/52 i II SA/Kr 1161/06 powołane w wyroku II SA/Wr 936/11 w Lex). Niezależnie od tego trafna była ocena organu nadzoru o niewystępowaniu naruszeń prawa przez zaskarżoną uchwałę w pozostałym zakresie. Dlatego i zgodnie ponadto z art. 147 § 1, art. 152 i art. 200 p.p.s.a. (Dz. U. z 2012 r., poz. 270), orzeczono jak w sentencji. PM 25.10.2012 r.