



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 24 stycznia 2014 r.

Poz. 365

WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 574/13 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 17 października 2013 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA	– Mieczysław Górkiewicz /sprawozdawca/
Sędzia WSA	– Ireneusz Dukiel
Sędzia WSA	– Anna Siedlecka

Protokolant starszy sekretarz sądowy – Magda Minkisiewicz

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 17 października 2013 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Gminy Rudna

z dnia 28 grudnia 2012 r. nr XVI/165/2012

w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części obrębu Chobienia na terenie gminy Rudna

- I. stwierdza nieważność § 1 ust. 4 pkt 5, 6 i 9, § 3 pkt 5 lit. d, § 3 pkt 6 lit. b, § 4 pkt 5 lit. c, § 4 pkt 6 lit. b, § 4 pkt 10 lit. c we fragmencie „po uzgodnieniu z zarządcą drogi”, § 6 pkt 3 i 4, § 8, § 10 pkt 2 lit. d i f, § 15 ust. 7, § 38 pkt 4, § 40 pkt 4, § 54 pkt 5, § 61 pkt 3, § 86, § 96 pkt 6 lit. c, § 98 pkt 6, § 101 pkt 4, § 103 pkt 4, § 104 pkt 4, § 106 pkt 5, § 110 pkt 3, § 111 pkt 3, § 114 pkt 4 lit. c, § 120 pkt 3, § 121 pkt 4 lit. c, § 122 pkt 4 oraz załącznika graficznego nr 1 do uchwały w zakresie terenów o symbolach R i 57 U;**
- II. oddala skargę w pozostałej części;**
- III. orzeka, że zaskarżona uchwała wymieniona w punkcie pierwszym nie podlega wykonaniu;**
- IV. zasądza od Rady Gminy Rudna na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240 (słownie: dwieście czterdzieści) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania.**

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski jako organ nadzoru nad działalnością gminną (art. 93 ust. 1 u.s.g. Dz. U. z 2013 r. poz. 594) zaskarżył w części opisany w sentencji wyroku plan miejscowy, zarzucając podjęcie 1. § 1 ust. 4 pkt 5 i 6, § 54, § 86, § 87, § 96 pkt 6 lit. c, § 114 pkt 4 lit. c, § 121 pkt 4 lit. c, § 134 oraz załącznika graficznego nr 1 do uchwały w zakresie terenu o symbolach 26 RS, 57 U, 58 PR i 106 US z naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. (Dz. U. z 2012 r., poz. 647), 2. § 1 ust. 4 pkt 9 z naruszeniem art. 142 ust. 2 u.g.n. (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.), 3. § 3 pkt 5 lit. d, § 4 pkt 5 lit. c, § 10 pkt 2 lit. d i f, § 38 pkt 4, § 40 pkt 4, § 98 pkt 6, § 101 pkt 4, § 103 pkt 4, § 104 pkt 4, § 106 pkt 5, § 110 pkt 3, § 111 pkt 3, § 120 pkt 3, § 122 pkt 4 oraz § 4 pkt 10 lit. c we fragmencie „po uzgodnieniu z zarządcą drogi” z naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w związku z art. 29 ustawy o drogach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 260), 4. § 3 pkt 6 lit. b i § 4 pkt 6 lit. b z naruszeniem art. 93 ust. 3 u.g.n., 5. § 6 pkt 3 i 4 z naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 19 u.p.z.p., 6. § 8 i załącznika nr 1 do uchwały w zakresie terenu o symbolu R z naruszeniem art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 u.p.z.p., 7. § 15 ust. 7 z naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 2 u.p.z.p. oraz § 4 pkt 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r. Nr 164, poz. 1587, 8. § 54 pkt 5 i § 61 pkt 3 z naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p. Na tej podstawie wniósł o stwierdzenie nieważności wskazanych fragmentów uchwały (art. 28 ust. 1 u.p.z.p.).

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o oddalenie skargi odnośnie § 8, § 54, § 87 i § 134 zaskarżonej uchwały, natomiast w pozostałym zakresie przychylił się do zarzutów i wniosków skargi. Organ wyjaśnił w szczególności, że opisany w § 54 teren oznaczony na rysunku planu symbolem 26 RS stanowi rynek staromiejski. Z uwagi na specyfikę tego terenu organ odstąpił od określenia wskaźników zabudowy. Teren opisany w § 87 oznaczony symbolem 58 PR stanowi port rzeczny, co również skłoniło organ do niestosowania art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. Z kolei teren opisany w § 134 oznaczony symbolem 106 US pełni funkcję ośrodka sportowego, zatem również nie stanowi typowej działki budowlanej wymagającej ustalenia wskaźników, poza określeniem wysokości planowanego budynku. Organ przyznał, że niewielka część terenu R w pobliżu oczyszczalni ścieków (17 K) z uwagi na brak zgody Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele zabudowy mieszkaniowej, posiada przeznaczenie niezgodne z ustaleniami studium, co nie uzasadnia stwierdzenia nieważności planu odnośnie wszystkich pozostałych terenów R.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Sąd podzielił zgodne stanowisko stron odnośnie naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego przy uchwalaniu fragmentów planu opisanych w pkt. I sentencji wyroku. W § 1 uchwały organ zdefiniował pojęcia występujące w uchwale. Jednak określenie wskaźnika zabudowy działki i wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej było niezgodne z brzmieniem art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. Naruszało to ponadto przepisy § 149 oraz § 146 i § 147 ust. 1 Zasad techniki prawodawczej (Dz. U. z 2002 r. Nr 100, poz. 908). Podobne uchybienia odnoszą się do definicji obiektów i urządzeń infrastruktury technicznej, także z uwagi na odmienne brzmienie art. 143 § 2 u.g.n. i art. 3 pkt 1 ustawy Prawo budowlane (Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 ze zm.).

W § 86 ustalono przeznaczenie terenu usług komercyjnych 57U bez określenia wskaźników wymaganych w art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. Nie było istotne, że plan nie przewiduje zmiany funkcji tego terenu. Skoro dopuszczono realizację obiektów budowlanych, należało te wskaźniki ustanowić.

W § 96 pkt 6 lit.c, § 114 pkt 4 lit.c oraz § 121 pkt 4 lit.c organ dopuścił dalsze zwiększenie wysokości budynków ponad ustalony w uchwale wskaźnik maksymalnej wysokości, jednak bez określenia skali tego odstępstwa, co narusza art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p.

Zgodnie z § 3 pkt 5 lit. d i § 4 pkt 5 lit. c wjazdy na działki powinny być lokalizowane od strony dróg wewnętrznych, a w razie braku takiej możliwości, z dróg publicznych. W § 10 pkt 2 lit.d i f dopuszczono nowe wjazdy i wyjazdy z posesji na drogę wojewódzką, zaś w § 38 pkt 4, § 40 pkt 4, § 98 pkt 6, § 101 pkt 4, § 103 pkt 4, § 104 pkt 4, § 106 pkt 5, § 110 pkt 3, § 111 pkt 3, § 120 pkt 3, § 122 pkt 4 ustanowiono zakaz wjazdu na drogę wojewódzką nr 292. W § 4 pkt 10 lit.c wprowadzono wymóg prowadzenia linii energetycznych w liniach rozgraniczających dróg po uzgodnieniu z zarządcą drogi. Ustalenia te wykraczają poza zakres upoważnienia ustawowego z art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. Zadania i kompetencje zarządcy drogi ustanawia art. 29 ustawy o drogach publicznych. Pojęcie zjazdu definiowane jest w art. 4 pkt 8 tej ustawy. Zezwolenie stanowi decyzję administracyjną, przy której wydawaniu zarządca drogi nie ma kierować się planem miejscowym, zaś plan ten nie powinien ingerować w kompetencje zarządcy. Omawiane ustalenia nie wchodzą w zakres materii regulowanej prawem miejscowym według § 4 pkt 9 rozporządzenia wykonawczego (por. wyrok II OSK 1383/11). Plan miejscowy nie powinien ponadto ustanawiać wymogu uzgodnienia z zarządcą drogi, którego kompetencje reguluje ustawa (art. 20 pkt 8 ustawy o drogach publicznych).

Ustalając zasady podziału nieruchomości na działki budowlane, plan w § 3 pkt 6 lit.b i § 4 pkt 6 lit.b dopuszcza tworzenie dróg wewnętrznych lub ustanowienie służebności drogowych w celu zapewnienia dostępu do drogi publicznej. Oznacza to niedozwoloną modyfikację zbędnie powtórzonego w planie przepisu art. 93 ust. 3 u.g.n.

W § 6 pkt 3 i 4 ustalono główne kierunki działań w ramach gospodarki leśnej oraz zakwalifikowano lasy do penetracji pieszej, uznając lokalizację campingów i biwaków jako niewskazaną. Kwestie te zostały uregulowane w ustawie o lasach (Dz. U. z 2011 r. Nr 12, poz. 59) w art. 7, art. 8 i art. 26 ust. 2. Organ nie miał upoważnienia ustawowego do uchwalenia tych przepisów, nie mających ponadto znaczenia normatywnego oraz posługujących się pojęciami nieostrymi i niejasnymi.

W § 8 uchwały ustalono przeznaczenie terenów R. W studium (uchwała nr XXXV/261/10 z dnia 26 kwietnia 2010 r.) teren ten został przeznaczony pod budownictwo mieszkaniowe. Jednak gmina nie uzyskała zgody na odródlnienie (decyzja Ministra z dnia 17 sierpnia 2012 r.). Ustalenia studium są wiążące przy uchwalaniu planów miejscowych (art. 9 ust. 4 u.p.z.p.), zaś jedną z zasad ich sporządzania jest zgodność z zapisami studium (por. wyroki II SA/Wr 18/11 i 610/10). Nie miało znaczenia, że omawiana niezgodność dotyczyła jedynie części terenu R. Dopuszczalność stwierdzenia nieważności planu w części odnosi się do jednostek redakcyjnych uchwały bądź wyodrębnionej jednorodnej regulacji, nie zaś do części fizycznej terenu (określonych działek), unormowanego w planie w sposób jednolity. Gdyby przy uchwalaniu planu wyodrębniono teren nieodródlniony i ustalono jego przeznaczenie w sposób niezgodny z ustaleniami studium, to zapewne skarga i wyrok byłyby ograniczony do tej części. Włączenie tej części do pozostałych potraktowanych w sposób jednolity terenów R sprawiło, że przeznaczenie ich wszystkich, w całości stało się niezgodne z ustaleniami studium, a przez to nieważne (art. 28 ust. 1 u.p.z.p.).

W § 15 ust. 7 uchwały ustalono, że gromadzenie i usuwanie odpadów odbywa się za pomocą kontenerów przydomowych lub komunalnych. Kwestie te regulowane są w regulaminie stanowiącym odrębną uchwałę, nie zaś w planach miejscowych (art. 4 ust. 1 i 2 u.c.p.g. Dz. U. z 2012 r., poz. 391). Treść tej regulacji powinna być zgodna z art. 4 ust. 2 pkt 2 u.c.p.g. Encyklopedia PWN definiuje kontener jako pojemnik wielokrotnego użycia w postaci szczelnej skrzyni o zaczepach w górnych narożach umożliwiających sprzęganie z chwytnią dźwignicą. Nie wiadomo w jakim znaczeniu organ posłużył się pojęciem kontenera w zaskarżonej uchwale. Ten fragment planu był ponadto niezgodny z § 6 ust. 3 uchwały nr XXXVIII/279/10 z dnia 10 września 2010 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Rudna, który wymienia rodzaje pojemników lub kontenerów dopuszczonych do użytku.

W § 54 pkt 5 i § 61 pkt 3 planu wprowadzono obowiązek opracowania koncepcji architektonicznej zagospodarowania terenu planu w oparciu o studia i analizy historyczne oraz indywidualnego projektu architektonicznego dla zmiany elewacji wieży jednostki straży pożarnej. Nakazy te wykraczały poza wymóg określenia zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego (art. 15 ust. 2 pkt 2 u.p.z.p. i § 4 pkt 2 rozporządzenia).

W pozostałym zakresie skarga okazała się bezzasadna i w tej części wymagała oddalenia (art. 151 p.p.s.a.). Wymaga wyjaśnienia, że możliwość stwierdzenia nieważności uchwały w części (art. 147 § 1 p.p.s.a. w nawiązaniu do art. 91 ust.1 u.s.g. i art. 28 ust. 1 u.p.z.p. zakłada porównanie zakresu zaskarżenia uchwały skargą z rozstrzygnięciem zawartym w wyroku, którego treścią jest uwzględnienie skargi (w całości, gdy skarga dotyczyła części uchwały, w części gdy pewne części uchwały zaskarżone w skardze nie okazały się nieważne). Sąd bowiem o tym nieuwzględnionym zakresie skargi niewątpliwie orzekał, a orzeczenie to przybiera formę oddalenia skargi. Oddalenie skargi w pozostałej części nie oznacza tutaj rozstrzygnięcia w zakresie, w którym sąd mógł (nie musiał) orzekać poza granicami skargi lub w zakresie nie obejmującym interesu prawnego danego skarżącego (przy skardze z art. 101 u.s.g.). W przypadku skargi organu nadzoru sąd administracyjny związany jest zakresem skargi (przedmiotem aktu nadzoru czyli zakresem sprawy). Z tego, że ustawa dopuszcza stwierdzenie nieważności uchwały w części wcale oczywiście nie wynika, że nie uwzględniając skargi w pewnym zakresie, sąd nie powinien o tym orzec w formie oddalenia skargi w tym zakresie. Od strony procesowej oznacza to stworzenie tzw. substratu zaskarżenia, czyli istniejącego, wydanego w wyroku rozstrzygnięcia, możliwe do zaskarżenia przez strony. Wymaganie, aby strona zaskarżała korzystny dla siebie wyrok z powodu niezamieszczenia w nim, jako nieuwzględnionego, pewnego zakresu skargi byłoby sztuczne i wymagałoby oddzielenia od możliwości złożenia wniosku o uzupełnienie wyroku (art. 157 p.p.s.a.). Problemy te są trudniejsze dla rozwiązania, zaś łatwiejsze jest wyraźne doprecyzowanie, co oznacza oddalenie skargi w części w przypadku zaskarżenia uchwały w całości lub części. Sąd wypowiedział się na ten temat w nawiązaniu do zgłaszanych niekiedy postulatów, aby sądy administracyjne nie oddalały skargi w części w przypadku jej nieuwzględnienia w całości. Uzasadnienie tych postulatów jest w części niezrozumiałe (z treści art. 147 p.p.s.a. ma rzekomo wynikać zakaz stosowania art. 151 p.p.s.a.) lub bezzasadne (pomieszczenie materii kognicji sądu i zakresu rzeczywistego orzekania, sztuczne trudności przy formułowaniu skargi kasacyjnej i rozdzielaniu zaskarżenia od uzupeł-

nienia wyroku). Twierdzi się ponadto o pewnych korzyściach związanych z zaniechaniem oddalania skarg w pozostałej części, jednak opis tych korzyści jest niejasny, czerpany z przyjęcia pewnych założeń, których się nie przytacza. W nawiązaniu do wymogów prawidłowego orzekania przyjmowanych w sądownictwie powszechnym należałoby raczej zgłosić postulat, aby przy oddalaniu skargi w całości sąd zaznaczał, kiedy nastąpiło to z powodu braku legitymacji (interesu prawnego) skarżącego, czyli sąd nie badał legalności uchwały w ogóle (zaś w przypadku nieuwzględniania skarg w innych sprawach sąd zaznaczał w sposób pełny i precyzyjny przedmiot sprawy).

W nin. sprawie Sąd nie uwzględnił skargi w zakresie § 54 (rynek staromiejski) poza § 54 pkt 5, § 87 (teren przystani żeglugi pasażerskiej) oraz § 134 (teren ośrodka sportowego). Zarzuty skargi dotyczyły pominięcia w uchwale wszystkich lub niektórych wskaźników zabudowy (art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p.). Odnośnie tzw. obowiązkowych składników planu miejscowego (art. 15 ust. 2 u.p.z.p.) ukształtował się w orzecznictwie sądu odwoławczego pogląd prawny, że nie są one obowiązkowe w tym znaczeniu, aby organ powinien wytłumaczyć się w treści uchwały z ich pominięcia. Przeciwnie, to sąd administracyjny lub organ nadzoru obarczony jest powinnością ustalenia i oceny, że dany składnik był faktycznie dla danego obszaru konieczny do uchwalenia. W rzeczywistości więc wyrażenie „obowiązkowy składnik planu” oznacza „składnik nieobowiązkowy, chyba że zachodzi potrzeba jego uchwalenia”. Nie ma więc automatycznego przełożenia – brak obowiązkowego składnika, pominięty składnik ma znaczenie normatywne dla całego obszaru, cały plan miejscowy jest nieważny albo pominięty składnik dotyczy określonego terenu i ta część planu jest nieważna. Pominięcie obowiązkowego składnika planu otwiera jedynie powinność ustalenia, czy jest to składnik obowiązkowy i nie wystarczy do tego wskazanie na treść art. 15 ust. 2 ustawy.

Odnośnie stosowania art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. interesujące wywody prawne zawarto w wyroku II OSK 1343/12. Ustawodawca napisał sobie, że jest to składnik obowiązkowy, ale przecież nie takie musiały być jego intencje. W intencjach tych dominuje potrzeba dostosowania planów „do realnych potrzeb terenu objętego planem przez ograniczenie treści obowiązkowej planu, jeśli planista i rada gminy uznają, że teren nie wymaga szczegółowych regulacji” (druk nr 812 Sejmu VI kadencji). Niekiedy pominięcie wskaźników może być usprawiedliwione ich ustanowieniem w ustawie (rozporządzeniu wykonawczym). Z kolei pominięcie niektórych wskaźników wymaga rozważenia przez sąd, czy stwierdzenie nieważności planu miejscowego nie będzie w okolicznościach danej sprawy oznaczało nadmiernej ingerencji we władztwo planistyczne gminy. Podzielając te poglądy Sąd w pierwszym rzędzie uwzględnił argumentację organu („planisty i rady gminy”) opisaną na k. 6-7 skargi i zawartą w odpowiedzi na skargę. Przepis § 54 uchwały dotyczy terenu rynku Staromiejskiego, położonego w strefie ochrony konserwatorskiej. Dla strefy tej obowiązuje (§ 17 uchwały) zakaz lokalizacji obiektów o formach i kubaturze obcych w historycznie ukształtowanej przestrzeni, utrzymanie linii zabudowy, gabarytów wysokościowych, gabarytów i formy dachu, zakaz wprowadzania dominant, zakaz lokalizacji garaży i parterowych pawilonów, domów z bali itp. W § 54 przewidziano wymóg zachowania istniejących szpalerów drzew. Dopuszczono możliwość realizacji budynków o funkcjach kulturotwórczych w miejscu dawnej lokalizacji kościoła ewangelickiego i Ratusza oraz realizację obiektów i urządzeń infrastruktury technicznej. Według organu na terenie rynku nie występuje obecnie zabudowa kubaturowa, lecz nie są planowane konkretne inwestycje. Jest to teren nietypowy, dla którego wystarczające będą wskaźniki i ograniczenia zawarte w § 17 planu. Nie powstanie na nim powierzchnia biologicznie czynna. Nie ma potrzeby ustalenia minimalnej liczby miejsc parkowania. Gwarancją prawidłowego zagospodarowania tego terenu są wymogi ochrony konserwatorskiej. Sąd nie podzielił natomiast argumentacji skarżącego, że brak obecnie potrzeby ustanowienia wskaźników, jednak uzasadnia ustalenie określonych parametrów na przyszłość, na czas po ujawnieniu się takiej potrzeby. Właśnie powstanie potrzeby będzie uzasadniało dokonanie aktualizacji planu. O tym zaś, czy pominięcie wskaźników uzasadnia stwierdzenie istotnego naruszenia prawa, decyduje ocena uwzględnienia obecnie istniejącej potrzeby regulowania, ograniczeń wynikających z innych przepisów uchwały lub przepisów ustawowych oraz poszanowania dla władztwa planistycznego gminy. Powyższe oceny ogólne dotyczą również sposobu kontroli legalności § 87 i § 134 uchwały. W § 87 na terenie portu rzeczno dopuszczono przystań żeglugi pasażerskiej oraz realizację obiektów i urządzeń turystyki wodnej wraz z obiektami i urządzeniami infrastruktury technicznej niezbędnymi do prawidłowego funkcjonowania portu. Według organu nie będą to obiekty kubaturowe. Według skarżącego taka intencja organu powinna zostać doprecyzowana w treści przepisu. W ocenie Sądu wymaganie to nie uzasadniało stwierdzenia nieważności przepisu. Jeżeli pojęcie „obiekt turystyki wodnej” będzie wymagał interpretacji, to zapewne organ będzie miał zapewniony udział przy jej dokonywaniu.

W § 134 określono teren ośrodka sportowego w projektowaną przystań kajakową. Dopuszczono realizację obiektów kubaturowych związanych z obsługą turystyki kajakowej jak stacja, pomieszczenie na przechowanie

kajaków itp. Ustanowiono maksymalną wysokość zabudowy oraz dopuszczono realizację urządzeń i obiektów infrastruktury technicznej niezbędnych do prowadzenia działalności sportowej oraz obsługi kajakowej. Organ trafnie powołał się na specyfikę terenu obejmującego w 90% powierzchni boiska sportowe oraz budynek socjalny i parkingi. Planuje się dodatkowo powstanie obiektu do obsługi turystyki kajakowej nad Odrą. Z uwagi na dotychczasowe zagospodarowanie terenu, które nie ulegnie zmianie, ograniczenie liczby wymaganych ustawowo wskaźników było uzasadnione, a przynajmniej nie uzasadniające stwierdzenia nieważności przepisu. Nie były zaś uzasadnione zastrzeżenia skarżącego, jakoby sposób zabudowy omawianych terenów pozostał w ogóle nie określony i dozwala na określenie parametrów w sposób dowolny.

Mając powyższe na uwadze oraz zgodnie z art. 147 § 1 (podstawa prawna do uwzględnienia skargi w części), art. 151 (podstawa prawna do oddalenia skargi w pozostałej części), art. 152 i art. 200 p.p.s.a., orzeczono jak w sentencji.