



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 4 grudnia 2014 r.

Poz. 5163

WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 462/14 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 24 września 2014 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA
Sędzia WSA
Sędzia NSA

– Alicja Palus /sprawozdawca/
– Władysław Kulon
– Zygmunt Wiśniewski

Protokolant

– Ewa Dworzyńska

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 24 września 2014 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Miejskiej w Żarowie

z dnia 14 listopada 2013 r. nr XLI/323/2013

w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu położonego w obrębie miasta Żarowa przy ul. Sportowej

- I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały;**
- II. orzeka, że zaskarżona uchwała nie może być wykonana;**
- III. zasądza od Gminy Miejskiej Żarów na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240 (dwieście czterdzieści) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.**

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski działając na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594, ze zm.) i art. 54 § 1 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.) zaskarżył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu uchwałę Rady Miejskiej w Żarowie nr XLI/323/2013 z 14 listopada 2013 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu położonego, w obrębie miasta Żarowa przy ul. Sportowej, zarzucając podjęcie jej z istotnym naruszeniem art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1, art. 20 ust. 1 w zw. z art. 28 ust. 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r., poz. 647, ze zm., dalej p.p.s.a.). Wskazując na powyższe wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały oraz zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

Rozwijając w uzasadnieniu zarzuty skargi Wojewoda Dolnośląski wyjaśnił, że w § 5 ust. 1 uchwały dla terenu wyznaczonego na rysunku planu liniami rozgraniczającymi oraz oznaczonego symbolem U/P ustalono przeznaczenie pod zabudowę usługowo-produkcyjną. Jakkolwiek w podstawie prawnej zaskarżonej uchwały Rada Miejska w Żarowie stwierdziła, że plan miejscowy nie narusza ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Żarów, to jednak w toku przeprowadzonego postępowania nadzorczego Wojewoda uznał, że między postanowieniami studium a ustaleniami planu zachodzą rozbieżności. Przeznaczenie bowiem jakie przyjęto dla obszaru w granicach opracowania miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego okazało się być odmienne od tego, jakie wynikało ze Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego przyjętego uchwałą nr XXXIX/301/2013 Rady Miejskiej w Żarowie z 29 sierpnia 2013 r., gdzie niniejszy teren oznaczony został symbolem MU i przeznaczony pod zabudowę miejską mieszkaniowo-usługową.

Wobec stwierdzonej niezgodności Wojewoda Dolnośląski wystąpił do Burmistrza Miasta Żarowa z wnioskiem o zajęcie stanowiska. W odpowiedzi Burmistrz wskazał, że w granicach obszaru objętego miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego znajduje się tylko jedna nieruchomość. Zabudowano ją w przeważającej mierze po obrysie budynkiem dwukondygnacyjnym, użytkowanym dotychczas na potrzeby działalności usługowej o charakterze produkcji rzemieślniczej. Zgodnie ze studium na jego rysunku oznaczono tylko istniejące usługi ogólnie miejskie i wyróżniające się w zabudowie. Przeznaczenie terenu pod zabudowę usługowo – produkcyjną wynikało z tego, że w trakcie prac planistycznych stwierdzono, że na niniejszym terenie prowadzona była działalność usługowa o cechach rzemiosła produkcyjnego. Jednocześnie Burmistrz Żarowa zaznaczył, że w uchwale przyjęto postanowienia eliminujące możliwość oddziaływania przedsięwzięcia na tereny sąsiadujące. Ponadto, podkreślił, że analiza uchwały dotyczącej studium w zakresie rozmieszczenia poszczególnych funkcji, w szczególności ustalenia dotyczące zabudowy produkcyjno-usługowej (lit. e), w granicach której wprost zakazano lokalizacji zabudowy mieszkaniowej, upoważnia do założenia, że intencją Rady Miejskiej nie było wprowadzenie bezwzględnego zakazu lokalizacji innych funkcji na obszarach zdefiniowanych jako mieszkaniowo-usługowe.

Zdaniem Wojewody przedstawione powyżej stanowisko jest nie do pogodzenia z rolą, jaką ustawodawca przyznał studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, którego celem jest określenie polityki przestrzennej gminy, w tym lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego. Ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych (art. 9 ust. 4 ustawy). Zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy organ wykonawczy gminy sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem.

W ocenie organu nadzoru nie do przyjęcia jest prezentowane przez Burmistrza Żarowa stanowisko, zgodne z którym ogólny charakter unormowań studium upoważnia do przyjęcia innego przeznaczenia terenu w miejscowym planie aniżeli w uchwale będącej studium. W samym bowiem studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Żarów wyraźnie rozróżniono tereny zabudowy mieszkaniowo-usługowej (MU) i zabudowy produkcyjno-usługowej (P/U). Ponadto, studium wiąże radę gminy przy uchwalaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i w konsekwencji może mieć wpływ na sposób wykonywania prawa własności. Z tego też względu organy gminy realizując swe zadania planistyczne nie mogą swobodnie odstępować od swoistego „samozwiązania” wyrażonego w studium na etapie prac zmierzających do uchwalania miejscowych planów (jak w tym przypadku poprzez zmianę przeznaczenia terenu, dla którego wypowiedziano się odmiennie w studium).

Powołując się na brzmienie art. 9 ust. 4 i art. 20 ust. 1 zd. 1 ustawy Wojewoda wskazał, że zasadniczą kwestią przy uchwalaniu miejscowego planu jest związanie ustaleniami studium organów gminy, szczególnie w odniesieniu do rady gminy. Przepisy ustawy wyposażały radę gminy zarówno w kompetencje do uchwalania

studium, jak i miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zatem uchwałą w sprawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, rada dokonuje sui generis samoograniczenia w zakresie uchwalanych na jego podstawie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. To samozwiązanie może oczywiście za sprawą rady gminy ulegać stosownym zmianom czy weryfikacjom ze względu na konkretne potrzeby czy wymogi ale jedynie poprzez nowelizacje treści studium, umożliwiające realizację przedsięwzięć nieprzewidzianych w dotychczasowym jego brzmieniu, przy zachowaniu trybu, jaki przewidział normodawca do podjęcia takiej uchwały przez organ stanowiący gminy. Rozwiązanie to służy przede wszystkim temu, aby akt polityki planowania gminnego był rzeczywistym wyznacznikiem kierunków zagospodarowania przestrzennego, pozbawianym przypadkowości czy rozwiązań ad hoc. Stąd też w przypadku, gdy organy gminy uznają za zasadne czy też konieczne ustalenie sposobu zagospodarowania terenu pozostającego w sprzeczności z treścią obowiązującego studium, ustalenie to może nastąpić (jeśli jest zgodne z obowiązującym porządkiem, wyznaczanym przepisami prawa powszechnego), ale po uprzednim dokonaniu zmiany we właściwym fragmencie studium (w: T. Bąkowski, Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, Zakamycze, 2004). Jeśli więc organy Gminy Żarów uznały za konieczne uwzględnienie pewnych okoliczności, które pojawiły się pomiędzy uchwaleniem studium a uchwaleniem planu miejscowego, rzutuujących na postanowienia studium i w dalszej kolejności na unormowania miejscowych planów, to powinny dokonać stosownej weryfikacji studium z zastosowaniem instrumentarium wynikającym z ustaw. Umożliwiłyby to dostosowanie postanowień studium do rzeczywistej funkcji terenów.

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska w Żarowie wniosła o jej oddalenie podtrzymując stanowisko prezentowane w toku procedury nadzorczej, a zatem wskazując, że za przyjęciem zabudowy usługowo-produkcyjnej przemawiał ogólny charakter ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz fakt, iż w trakcie sporządzania zmiany studium w obiekcie prowadzona była działalność usługowa o charakterze produkcji rzemieślniczej (kaletnictwo). Wskazał przy tym, że użyta w planie miejscowym kategoria przeznaczenia terenu „zabudowa usługowo-produkcyjna” podkreśla wyłącznie wytwórczy charakter prowadzonej działalności usługowej, a ograniczona, więc znikoma powierzchnia opracowania planu miejscowego nie pozwala zrealizować na omawianym terenie obiektów produkcyjnych, składów i magazynów niezbędnych dla prowadzenia produkcji o charakterze przemysłowym. Tereny zorganizowanej, wielkoskalowej aktywności gospodarczej o charakterze przemysłowym zgodnie ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego rozlokowane zostały w północnej i północno-wschodniej części Żarowa.

Dalej, organ podkreślił, że ustawowe pojęcie „stwierdzenia nie naruszenia przez plan ustaleń studium” jest niedookreślone przez ustawodawcę, a studium jako akt wewnętrzny będący wyrazem całościowej polityki przestrzennej gminy, z racji swej funkcji stwarza normy planowania pozwalające na maksymalne uwzględnienie warunków i potrzeb lokalnych przy tworzeniu regulacji planów miejscowych.

Ponadto, w odpowiedzi na skargę wyjaśniono, że Rada Miejska Żarowa przed podjęciem skarżonej uchwały ustaliła, że przedłożony do uchwalenia plan miejscowy odpowiada zasadom i politykom sformułowanym w studium i nie narusza w sposób oczywisty jego ustaleń. W tym kontekście organ wyjaśnił, że zaskarżony plan umożliwia realizację usług o charakterze produkcji rzemieślniczej, co jest zgodne z faktycznie wykonywaną na tym terenie działalnością (kaletniczą). Brak natomiast legalnych definicji usług, produkcji i rzemiosła pozwala na stwierdzenie, że przeznaczenie terenu pod działalność usługowo-produkcyjną umożliwiającą prowadzenie działalności usługowej o charakterze produkcji rzemieślniczej nie narusza ustalonego w studium dopuszczenia przeznaczenia usługowego. Nadto, organ zaakcentował, że skarżony plan wprowadza ograniczenia ewentualnych uciążliwości wynikających z prowadzonej działalności co też odpowiada przyjętym w studium założeniom lokalizacji obiektów usługowych, które nie są uciążliwe dla zabudowy sąsiedniej. Zaskarżona uchwała wychodzi także naprzeciw oczekiwaniom studium w zakresie lokalizacji usług, które swą formą i wielkością nie stworzą dysonansu z otoczeniem.

Wreszcie organ zwrócił uwagę, że analiza pozostałych ustaleń studium w zakresie rozmieszczenia poszczególnych funkcji, a szczególnie ustalenia dotyczące zabudowy produkcyjno-usługowej, w granicach której wprost zakazano lokalizacji zabudowy mieszkaniowej, potwierdza, iż intencją Rady nie było wprowadzenie bezwzględnie zakazu lokalizacji innych funkcji na obszarach zdefiniowanych jako mieszkaniowo-usługowe.

Na rozprawie wyznaczonej na dzień 24 września 2014 r. pełnomocnik Wojewody Dolnośląskiego wniósł o uwzględnienie skargi podtrzymując wnioski w niej zawarte.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:

Wyjaśniając przesłanki podjętego rozstrzygnięcia, na wstępie należy podkreślić, że zgodnie z art. 1 § 1 i § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269

z późn. zm.), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości m.in. poprzez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem (jeżeli ustawy nie stanowią inaczej).

Wykonywana przez sądy administracyjne kontrola administracji publicznej obejmuje również orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej oraz na akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej (art. 3 § 1 w związku z § 2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi – Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm., dalej p.p.s.a.).

Po myśli art. 147 § 1 p.p.s.a., Sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

W rozpoznawanej sprawie ze względu na przedmiot zaskarżenia, którym jest uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Sąd uwzględnić musiał również regulację szczególną zawartą w art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r., poz. 647 ze zm., dalej u.p.z.p.) zgodnie, z którą nieważność aktu powoduje również naruszanie zasad sporządzania planu miejscowego lub istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie.

Istotne jest także to, że w stanowieniu aktów prawa miejscowego organy samorządu terytorialnego związane są ramami stworzonymi przez ustawy. Akty powyższe są aktami o charakterze podustawowym, a zatem stanowione na podstawie upoważnień ustawowych, nie mogą wykraczać poza jakiegokolwiek unormowania ustawowe, czynić wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań, a także powtarzać kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych. W doktrynie występuje przekonanie, że prawo miejscowe ma charakter wyłącznie wykonawczy w stosunku do ustaw. W Konstytucji RP próżno bowiem szukać delegacji prawotwórczych dla organów samorządowych. A zatem trafna jest teza, że samorząd terytorialny nie posiada pozycji autonomicznej, lecz jest jedynie formą zdecentralizowanej administracji (por. W. Kisiel, Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce, Warszawa 2003, s. 84). Decentralizacja procesu tworzenia przepisów wykonawczych do ustaw, w postaci prawa miejscowego, zakłada co prawda zróżnicowanie ich treści, ale to zróżnicowanie może sięgnąć do granic wyznaczonych przez prawo (por. D. Dąbek, Prawo miejscowe, Warszawa 2007, s. 259).

Kontroli tutejszego Sądu podlegała uchwała Rady Miejskiej w Żarowie z dnia 14 listopada 2013 r., nr XLI/323/2013 w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu położonego w obrębie miasta Żarowa przy ul. Sportowej. Oceniając powyższą uchwałę pod względem legalności Sąd podzielił stanowisko Wojewody Dolnośląskiego co do konieczności stwierdzenia jej nieważności z uwagi na naruszenie zasad sporządzania planu. Sąd w pełni podzielił zasadność zarzutów skargi co do rozbieżności między postanowieniami studium a ustaleniami planu.

Zaskarżona uchwała obejmuje obszar na który składa się wyłącznie jedna nieruchomość, będąca działką gruntu o powierzchni 609 m² oznaczoną w ewidencji gruntów i budynków nr 50. W zatwierdzonym uchwałą Rady Miejskiej Żarowa z dnia 29 sierpnia 2013 r. (nr XXXIX/301/2013) Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Żarów teren ten oznaczony został symbolem MU, dla którego przewidziano zabudowę miejską mieszkaniowo-usługową. Zaznaczono przy tym, że dopuszczalna jest lokalizacja obiektów usługowych, które nie są uciążliwe dla zabudowy sąsiedniej oraz które swą formą i wielkością nie stworzą dysonansu z otoczeniem. Niezależnie od usług zlokalizowanych w obszarze zabudowy mieszkaniowej, wyznaczono również tereny dla zabudowy usługowej, których lokalizacja nie jest wskazana w sąsiedztwie zabudowy mieszkaniowej np. obsługa ruchu samochodowego lub większe obiekty handlowe. W zakwestionowanym natomiast miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego niniejszy teren oznaczony został symbolem U/P dla którego mocą § 5 zaskarżonej uchwały ustalono przeznaczenie pod zabudowę usługowo-produkcyjną i dopuszczono łączenie funkcji w dowolnych proporcjach lub samodzielne wykorzystanie terenu na potrzeby jednej z nich. Tym samym w realiach niniejszej sprawy, lokalny prawodawca ustalając przeznaczenie terenu zupełnie pominął możliwość jego zagospodarowania poprzez zabudowę mieszkaniową, która została przewidziana w studium, dopuścił natomiast nieprojektowaną w studium zabudowę produkcyjną, wskazując jednocześnie, że może ona łączyć się z działalnością usługową jak i funkcjonować samodzielnie.

W rezultacie przeznaczenie jakie przyjęto dla obszaru w granicach opracowania miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego okazało się być odmienne od tego, jakie wynikało ze wspomnianego studium, co też stanowi naruszenie zasad sporządzania planu i obliguje Sąd do stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały. Rada gminy przy uchwalaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest bowiem

bezwzględnie związana ustaleniami studium, a wynika to wprost z treści art. 9 ust. 4 u.p.z.p., zgodnie z którym ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. Powyższą zgodność organ stanowiący gminy jest obowiązany stwierdzić przed uchwaleniem planu miejscowego (art. 20 ust. 2 u.p.z.p.). Związanie planu miejscowego postanowieniami studium oznacza, że regulacje uchwały planistycznej nie mogą być niezgodne z zapisami studium, stanowiącego podstawę wszelkich działań podejmowanych na terenie gminy w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego. Obowiązek zgodności planu miejscowego z postanowieniami studium wynika z tego, że jego celem jest realizowanie założeń przyjętej w studium polityki planistycznej gminy. Skoro więc w studium niniejszy teren przeznaczony został pod zabudowę miejską mieszkaniowo-usługową, to naruszeniem wymogu zgodności planu miejscowego ze studium było określenie podstawowego przeznaczenia niniejszego obszaru jako terenów pod zabudowę usługowo-produkcyjną.

Określone obszary gminy mogą być przeznaczone w planie miejscowym pod zabudowę danego rodzaju, jeśli wcześniej w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmina wskaże te obszary jako przewidziane pod taką zabudowę. W żadnym jednak razie sytuacje zaistniałe po uchwaleniu Studium, w tym okoliczności pojawiające się na etapie procedury planistycznej czy też – jak w realiach niniejszej sprawy – związane z aktualnym, faktycznym wykorzystaniem terenu nie mogą wpływać na wprowadzenie w planie innego przeznaczenia niż to określone w studium. Plan zagospodarowania przestrzennego ma bowiem stanowić uszczegółowienie zapisów zawartych w studium, a nie ich dowolną interpretację czy wręcz całkowitą zmianę. Jeżeli, obojętnie z jakiej przyczyny, przeznaczenie określonego terenu przewidziane w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy nie odpowiada założeniom przyszłego planu zagospodarowania przestrzennego, to organ gminy może je zmienić i określić nowe. Nie może jednak modyfikować go w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego bez dokonania uprzednio zmiany studium, bo wówczas – tak jak ma to miejsce w rozpatrywanym przypadku – dochodzi do naruszenia zasady zgodności postanowień planu miejscowego z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego.

Konkludując, wobec przedstawionych okoliczności Wojewódzki Sąd Administracyjny – uznając stwierdzone powyżej naruszenia prawa za istotne – stosownie do przepisu art. 147 § 1 p.p.s.a. w zw. z art. 28 ust. 1 u.p.z.p., orzekł jak w sentencji. Orzeczenie w pkt. II znajduje swoje uzasadnienie w brzmieniu art. 152 p.p.s.a., a rozstrzygnięcie o kosztach w jej art. 200.