



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 22 grudnia 2017 r.

Poz. 5519

WYROK NR II SA/WR 122/17 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 18 maja 2017 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędzia WSA Mieczysław
Górkiewicz

Sędziowie:

Sędzia WSA Władysław Kulon
Sędzia WSA Anna Siedlecka (spr.)

Protokolant:

asystent sędziego Bartłomiej
Hamadyk

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 18 maja 2017 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Gminy Kamienna Góra
z dnia 28 września 2016 r., nr XXV/156/16
w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania
przestrzennego terenów w miejscowości Rędziny w granicach działek
49/4, 138, 124/4

I. stwierdza nieważność § 1 we fragmencie: „49/4”, § 2 pkt 1, § 4 we fragmencie: „1”, § 13 pkt 1 lit. a, § 24, § 25 pkt 2 lit. a we fragmencie: „jednego”, § 27 pkt 2 lit. a we fragmentach: „jednego” oraz załącznika graficznego nr 1 zaskarżonej uchwały;

II. zasądza od Gminy Kamienna Góra na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 480 zł (słownie: czterysta osiemdziesiąt złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu na uchwałę Rady Gminy Kamienna Góra Nr XXV/156/16 z dnia 28 września 2016 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenów w miejscowości Rędziny w granicach działek 49/4, 138, 124/4 (dalej: „uchwała”), której zarzucono podjęcie:

a) § 1 we fragmencie: „49/4”, § 2 pkt 1, § 4 we fragmencie: „1”, § 13 pkt 1 lit. a, § 24 oraz załącznika nr 1 uchwały z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 1 w związku z art. 14 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2016 r. poz. 778 ze zm.; dalej: „u.p.z.p.”), polegającym na wprowadzeniu w uchwale postanowień przekraczających obszar objęty planem, uprzednio określony w załączniku graficznym do uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia przedmiotowego planu;

b) §25 pkt 2 lit. a we fragmencie: „jednego” oraz § 27 pkt 2 lit. a we fragmentach: „jednego” uchwały z istotnym naruszeniem art. 1 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p., w związku z art. 64 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), polegającym na nieuzasadnionej ingerencji w sferę wykonywania prawa własności.

Wobec powyższego wniesiono o: stwierdzenie nieważności § 1 we fragmencie: „49/4”, § 2 pkt 1, § 4 we fragmencie: „1”, § 13 pkt 1 lit. a, § 24, § 25 pkt 2 lit. a we fragmencie: „jednego”, § 27 pkt 2 lit. a we fragmentach: „jednego” oraz załącznika nr 1 uchwały Nr XXV/156/16 Rady Gminy Kamienna Góra z dnia 28 września 2016 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenów w miejscowości Rędziny w granicach działek 49/4, 138, 124/4, oraz o zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

W uzasadnieniu skargi stwierdzono, iż dokonana przez organ nadzoru na podstawie art. 93 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2016 r. poz. 446 ze zm.; dalej: „u.s.g.”) ocena zgodności z prawem zaskarżonej uchwały, doprowadziła do stwierdzenia, że przy sporządzaniu planu zostały naruszone wymogi przewidziane w art. 28 ust. 1 u.p.z.p. Po pierwsze, granice działek uchwalonego planu miejscowego nie odpowiadają granicom działek określonym w uchwale Rady Gminy Kamienna Góra Nr IX/38/15 z dnia 27 maja 2015 r. w sprawie przystąpienia do przedmiotowego planu, zarówno w jego części tekstowej jak i graficznej. Uchwała intencyjna odnosiła się do działek 49/5, 138, 124/4, natomiast plan miejscowy objął działki nr 49/4, 138, 124/4. Fakt ten potwierdził również Przewodniczący Rady Gminy w piśmie z dnia 16 listopada 2016 r. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem sądownoadministracyjnym, uchwała o której mowa w art. 17 u.p.z.p. stanowi podstawę do rozpoczęcia procedury planistycznej. To właśnie ona wraz z załącznikiem graficznym stanowiącym jej integralną część, w sposób jednoznaczny określa i przesądza o granicach obszaru jaki będzie objęty ustaleniami planu miejscowego. Powyższe oznacza, że uchwalanie planu w granicach odmiennych od tych, które były określone w uchwale o przystąpieniu do sporządzania planu w sposób istotny narusza zasady sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, wyrażone w art. 15 ust. 1 w zw. z art. 14 ust. 2 w zw. z art. 20 ust. 1 u.p.z.p. (wyrok WSA w Gdańsku z 21 września 2016 r., sygn. II SA/Gd 16/16; wyrok WSA w Białymstoku z 4 listopada 2008 r., sygn. II SA/Bk 394/08).

Po drugie, zauważono, że w przepisach uchwały wprowadzono ograniczenia w użytkowaniu terenu, polegające na dopuszczeniu lokalizacji maksymalnie jednego budynku gospodarczego (§ 25 pkt 2 lit a uchwały – teren 2RM) lub jednego budynku mieszkalnego i jednego budynku gospodarczego (§ 27 uchwały – teren 3RM) na jednej działce budowlanej. Przepisy te stanowią ograniczenie uprawnień przysługujących właścicielowi nieruchomości. W badanym przypadku właściciel działki po wybudowaniu na niej jednego budynku gospodarczego czy mieszkalnego, z uwagi na powyższy zapis uchwały, nie będzie miał możliwości dalszej zabudowy mieszkalnej lub gospodarczej. Nawet w razie, gdy przewidywana zabudowa w pozostałej części działki miałyby spełniać wszystkie zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu określone w miejscowym planie, realizacja inwestycji nie będzie możliwa. Takie ograniczenia naruszają zasadę uwzględniania proporcjonalności przy ograniczaniu prawa własności, a wyrażoną w art. 64 ust. 3 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Powołując się na wyrażoną w wyroku NSA z 9 lutego 2010 r. (sygn. akt II OSK 1959/09) potrzebę wagi interesu publicznego z interesem indywidualnym, uznano że w przypadku kwestionowanej uchwały doszło do nieuzasadnionej ingerencji w sferę wykonywania prawa własności. Przepisy u.p.z.p. przyznające gminie uprawnienie do samodzielnego kształtowania polityki przestrzennej nie mają bowiem charakteru arbitralnego, z uwagi na co niedopuszczalna jest dowolność ustaleń zawartych w planie miejscowym. W niniejszej sprawie naruszenie proporcji pomiędzy uzasadnionym interesem

publicznym, a uprawnieniem jednostki polega na ograniczeniu prawa własności, które nie jest uzasadnione i niezbędne z punktu widzenia wyznaczonego celu publicznego, w wyniku czego doszło do przekroczenia przez gminę władztwa planistycznego (wyrok WSA w Warszawie z 27 września 2011 r., sygn. akt IV SA/Wa 132/11; wyrok WSA we Wrocławiu z 8 maja 2014 r., sygn. akt II SA/Wr 129/14).

W odpowiedzi na skargę Wójt Gminy Kamienna Góra wniosł o: uwzględnienie skargi w całości oraz o niezasądzenie kosztów postępowania.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 1 § 1 oraz § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (jedn. t. Dz. U. z 2014 r., poz. 1647 ze zm.), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości m.in. przez kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola, o której mowa powyżej, sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Stosownie zaś do art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (jedn. t. Dz. U. z 2016 r., poz. 718) – dalej: p.p.s.a., kontrola działalności administracji publicznej wykonywana przez sądy administracyjne obejmuje m.in. orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego jednostek samorządu terytorialnego, jak również inne niż określone w pkt 5 akty organów jednostek samorządu terytorialnego (art. 3 § 2 pkt 6 p.p.s.a.). W myśl zaś art. 147 p.p.s.a. sąd uwzględniając skargę na akt, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a., stwierdza nieważność tej uchwały w całości lub w części.

Mając na względzie wskazane powyżej kryterium legalności Wojewódzki Sąd Administracyjny, po poddaniu ocenie istniejących w sprawie okoliczności faktycznych i prawnych, podzielił zarzuty i argumentację skargi złożonej przez organ nadzoru i uznanych w odpowiedzi na skargę także przez organ gminy.

Przechodząc zatem do merytorycznej oceny skargi, Sąd uznał za słuszny pierwszy jej z zarzutów, tj. naruszenia art. 14 ust. 2 i art. 15 ust. 1 u.p.z.p.

W myśl art. 14 ust. 1 u.p.z.p. w celu ustalenia przeznaczenia terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy, rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W niniejszej sprawie w dniu 27 maja 2015 r. podjęto uchwałę nr IX/38/2015 w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenów w miejscowości Rędziny, w granicach działek nr 49/5, 138, 124/4. Przepis art. 14 ust. 2 u.p.z.p. stanowi, że integralną częścią uchwały, o której mowa w ust. 1, jest załącznik graficzny przedstawiający granice obszaru objętego projektem planu (w niniejszej sprawie uchwalając plan dokonano częściowej zmiany załącznika graficznego). Funkcją załącznika graficznego do uchwały o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest jednoznaczne wyznaczenie granic obszaru objętego projektem planu lub projektem jego zmiany.

Zgodnie z art. 14 ust. 8 u.p.z.p. miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego i stosownie do art. 87 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej jest źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Oznacza to, że organy gmin oraz organy administracji publicznej związane są ustaleniami zawartymi w planie, który został prawidłowo opublikowany i wszedł w życie. Stąd też ustalenia planu przybierają postać przepisów powszechnie obowiązujących, stanowiących podstawę prawną do wydawania decyzji administracyjnych. Przepisy planu miejscowego przybierają formę konkretną, ustalając bezpośrednio w terenie granice obszarów oraz linie rozgraniczające terenów o różnym przeznaczeniu. Przepisy planu zagospodarowania przestrzennego powinny zawierać normy wiążące. Z § 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. nr 164, poz. 1587) wynika natomiast, że ustalenia projektu tekstu planu miejscowego powinny zawierać określenie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów.

W konsekwencji przyjąć należy, że ustalenia planu miejscowego nie mogą wykraczać poza wyznaczony obszar objęty opracowaniem miejscowego planu, co wynika z samej istoty tego aktu jako prawa miejscowego.

Określenie granic obszaru objętego planem wiąże radę gminy odnośnie terytorialnego zakresu ustaleń podjętych w planie. Rada gminy uchwalając plan miejscowy nie ma kompetencji do ustalania przeznaczenia terenów znajdujących się poza obszarem objętym granicami tego planu; tym samym nie jest dopuszczalne rozstrzygnięcie w planie miejscowym o przeznaczaniu gruntów, które nie znajdują się w granicach obszaru

objętego ustaleniami tego planu (tak też WSA w Krakowie w wyroku z dnia 9 maja 2006 r., sygn. akt II SA/Kr 780/05, OWSS z 2007 r., nr 1, poz. 11).

W realiach badanej sprawy przyjdzie zatem stwierdzić, że teren oznaczony w planie jako działka nr „49/4” i odnoszące się odpowiednio do niego zapisy planu ujęte: w § 2 pkt 1, § 4 we fragmencie „1”, § 13 pkt 1 lit. a, § 24 jako wykraczające poza granice obszaru określonego załącznikiem do uchwały intencyjnej z dnia 27 maja 2015 r. podjęto uchwałę nr IX/38/2015 (w tej uchwale załącznik odnosi się do dz. nr 49/5, zaś w uchwalonym planie miejscowym do działki nr 49/4).

Powyższe oznacza, że naruszone zostały zasady sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dotyczące problematyki merytorycznej związanej ze stanowieniem tego aktu, tj. dotyczące uchwalania planu w granicach odmiennych od tych, które były określone w uchwale o przystąpieniu do sporządzania planu i nieprzewidzianych w niej, a co oznacza, że skarga w tym zakresie zasługiwała na uwzględnienie.

W pozostałym zakresie objętym skargą nie ulega wątpliwości, że przy podejmowaniu uchwały organ w istotny sposób naruszył zasady lub ponadto procedurę planistyczną (art. 28 ust. 1 u.p.z.p.).

Nakaz lokalizacji jednego budynku gospodarczego czy też jednego budynku mieszkalnego ustanowiony dla terenów zabudowy mieszkaniowej w istotny sposób narusza art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p. Władztwo planistyczne (art. 3 ust. 1 u.p.z.p.) przysługuje gminie w granicach dozwolonych prawem (art. 7 Konstytucji) przy uwzględnieniu podustawowego charakteru planu jako aktu prawa miejscowego (art. 94 Konstytucji), w szczególności zaś ograniczenie prawa własności nieruchomości (art. 140 k.c.) musi respektować konstytucyjną ochronę tego prawa (art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 3) i zasadę proporcjonalności (wyroki II OSK 232/12, 430/08). Naruszenie tych reguł prowadzące do nadużycia władztwa planistycznego skutkuje nieważnością zaskarżonego nakazu (por. wyroki II SA/Wr 499/14 i IV SA/Wa 132/11) ustanowionego w § 26 pkt 3 lit. d. uchwały.

Mając powyższe na względzie, na podstawie art. 147 § 1 i art. 200 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, orzeczono jak w sentencji wyroku.