



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 22 października 2020 r.

Poz. 5777

WYROK NR II SA/WR 663/17 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 22 listopada 2017 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędziowie:

Sędzia WSA Władysław Kulon

Sędzia WSA Mieczysław
Górkiewicz (spr.)

Sędzia WSA Anna Siedlecka

Protokolant

Krzysztof Erbel

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 22 listopada 2017 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Miejskiej Wałbrzycha
z dnia 19 lutego 2015r. nr IV/43/2015

w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru ulic Bolesława Chrobrego-Kolejowej w Wałbrzychu w zakresie § 3 pkt 1 i 2, § 5 pkt 3, § 8 pkt 2 lit. a oraz lit. b we fragmencie: „U”, § 8 pkt 3 lit. a oraz lit. b we fragmencie: „U”, § 9 pkt 2 lit. a i b, § 13, § 14, § 15, § 16, § 17 uchwały, a także rysunku planu w zakresie terenów oznaczonych symbolami 1.MW/U, 2.MW/U, 3.MW/U, 4.MW/U, 5.MW/U, 1.U, 2.U, 3.U, 4.U

I. stwierdza nieważność § 9 pkt 2 lit. a zaskarżonej uchwały;

II. oddala skargę w pozostałej części w zakresie nieobjętym wyrokiem z dnia 19 sierpnia 2015 r. sygn. akt II SA/Wr 384/15;

III. zasądza od Gminy Miejskiej Wałbrzych na rzecz strony skarżącej kwotę 480 (słownie: czterysta osiemdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie

Wyrokiem z dnia 19 sierpnia 2015 r. sygn. akt II SA/Wr 384/15 tut. Sąd uwzględniając częściowo skargę organu nadzoru na fragmenty zaskarżonej uchwały stwierdził nieważność § 13 pkt 1 lit. b tiret trzecie, § 14 pkt 1 lit. b tiret trzecie, § 15 pkt 1 lit. b tiret trzecie, § 16 pkt 1 lit. b tiret trzecie, § 17 pkt 1 lit. b tiret trzecie i § 18 pkt 1 lit. b tiret czwarty planu miejscowego. Według punktu II tego wyroku Sąd oddalił skargę w pozostałej części. Jak wynika z treści skargi, ta pozostała część obejmuje § 3 pkt 1 i 2, § 5 pkt 3, § 8 pkt 2 lit. a oraz lit. b we fragmencie „U”, § 8 pkt 3 lit. a oraz lit. b we fragmencie „U”, § 9 pkt 2 lit. a i b, § 13, § 14, § 16 i § 17, a ponadto rysunek planu w zakresie terenów oznaczonych symbolami 1. MW/U, 2. MW/U, 3. MW/U, 4. MW/U, 5. MW/U, 1.U, 2.U, 3.U i 4.U, Według treści żądania i uzasadnienia skargi, uchwała w tej części podjęta została z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. w związku z art. 12a ust. 2 ustawy o drogach publicznych (ówcześnie Dz. U. z 2013 r., poz. 260).

Podstawowe znaczenie miało naruszenie wskazanych zasad sporządzania planu miejscowego przez § 9 punkt – lub ustęp 2, skarżący posługuje się oboma określeniami tego fragmentu przepisu, mający uregulować minimalną liczbę miejsc do parkowania pojazdów, w tym miejsc przeznaczonych na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową. W ocenie skarżącego po stwierdzeniu nieważności tego przepisu uchwały, należało stwierdzić ponadto nieważność wszelkich ustaleń planu odnoszących się do terenów, na których miały zostać urządzone miejsca parkingowe. Stwierdzenie to powinno nastąpić wyłącznie z tego powodu (to jest wadliwość § 9 uchwały), gdyż poza tym ustalenia te nie nasuwały zastrzeżeń prawnych.

Według skarżącego ustalenie w § 9 jedynie liczby miejsc do parkowania pojazdów było niewystarczające, gdyż należało ponadto ustalić liczbę miejsc dla pojazdów zaopatrzonych w kartę. Pozostałe zaskarżone przepisy planu pozbawione zostały wskutek tego obowiązkowego elementu wymaganych ustawowo ustaleń. Oddalając skargę Sąd podzielił stanowisko prawne organu, że uchwalona regulacja w sposób dostateczny pozwala na wynikowe ustalenie liczby miejsc dla pojazdów zaopatrzonych w kartę. Uchwała określa bowiem tereny przeznaczone m.in. do parkowania pojazdów, a w konsekwencji do urządzenia miejsc dla pojazdów z kartą oraz pozwala na ustalenie wymaganej liczby obu rodzajów miejsc. Dopiero w razie urządzania tych miejsc i stosowania art. 12a u.d.p. ustalona zostanie konkretna ich liczba.

Wyrokiem z dnia 7 lipca 2017 r. sygn. akt II OSK 2828/15 sąd odwoławczy uchylił powyższy wyrok w punkcie II i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania. Sąd ten nie orzekł w zakresie żądanych przez pełnomocnika skarżącego kosztów postępowania kasacyjnego i pominął tę kwestię w uzasadnieniu, zaś pełnomocnik nie wniósł o uzupełnienie wyroku co do zwrotu kosztów.

W uzasadnieniu wyroku NSA przedstawił następują wiążącą (art. 190 p.p.s.a.) wykładnię prawa.

„Zasadne są zarzuty ... dokonania przez Sąd I instancji błędnej wykładni art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z art. 12a ust. 2 ustawy o drogach publicznych. Przepis art. 15 ust. 2 pkt 6 ... stanowi, iż w planie miejscowym określa się obowiązkowo m.in. minimalną liczbę miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji ... Zgodnie z brzmieniem ... sprzed nowelizacji w planie miejscowym określało się jedynie obowiązkowo minimalną liczbę miejsc do parkowania i sposób ich realizacji ... Z wykładni językowej ... wynika, że skoro organ planistyczny ma obowiązek określić minimalną liczbę miejsc do parkowania i „w tym” miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową, to nie jest wystarczające samo dopuszczenie w planie możliwości realizacji takich miejsc, lecz konieczne jest określenie w planie również minimalnej „liczby tych miejsc (podanie wskaźników pozwalających na jej ustalenie)”. W innym miejscu sąd odwoławczy podkreślił, że „... do obowiązków gminy należy również określenie w planie minimalnej liczby miejsc do parkowania pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową. Gmina powinna określić liczbę tych miejsc (podać wskaźniki umożliwiające jej ustalenie), jest również uprawniona do różnicowania ich liczby w zależności od przeznaczenia obiektów, przy których miejsca te mają się znaleźć”. Sąd odwoławczy wskazał ponadto, że „Ustalenia planu nie mogą więc naruszać art. 12a ustawy o drogach publicznych jeżeli chodzi o minimalną liczbę miejsc postojowych dla pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową na terenach wskazanych w tym przepisie, gmina w planie może jednak wskazać większą liczbę tych miejsc, dostosowując ją do przeznaczenia terenu i innych przyjętych rozwiązań planistycznych. Gmina ma ponadto dowolność w ustaleniu liczby miejsc postojowych dla pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową na terenach, na których nie mają zastosowania przepisy ustawy – Prawo o ruchu drogowym. Gmina ma więc przyznany szeroki zakres władztwa planistycznego w tym zakresie, zatem nie można przyjąć, że są to kompetencje organów architektoniczno-budowlanych na etapie wydawania pozwolenia na budowę”.

W podsumowaniu sąd odwoławczy stwierdził wyraźnie, że dokonana błędna wykładnia wywołała bezpodstawne zaniechanie stosowania art. 28 ust. 1 u.p.z.p. oraz wskazał, że należy ocenić zgodność § 9 pkt 2 lit. a zaskarżonej uchwały z wykładnią prawidłową, przedstawioną powyżej. Ponadto należy odnieść się do żądania stwierdzenia nieważności pozostałych przepisów uchwały przez dokonanie oceny, czy istnieje konieczność wyeliminowania tych przepisów i odpowiadających im części graficznych planu.

Wynika z powyższego, że według NSA konieczne będzie stwierdzenie nieważności zaskarżonej części przepisu § 9 uchwały, natomiast w pozostałym zakresie konieczności takiej nie ma, zaś potrzeba tego wymagać będzie rozważenia. Obie strony odniosły się do ocen prawnych i wskazań zawartych w wyroku odwoławczym.

Skarżący (k.110) podtrzymał dotychczasowe żądanie i argumentację, gdyż wykładnia NSA potwierdza zasadność skargi. Ustanowiony po uchylonym wyroku WSA pełnomocnik skarżącego, wniósł o przyznanie kosztów postępowania obejmujących obie pierwsze instancje i instancję kasacyjną.

Organ (k.106) podtrzymał wniosek o oddalenie skargi. Podkreślił, że dokonana w wyroku odwoławczym wykładnia ustawy nie skłoniła jednak sądu odwoławczego do uwzględnienia skargi, a jedynie do wskazania potrzeby dokonania ocen przez WSA.

Po przytoczeniu wykładni zawartej w wyroku odwoławczym organ wyraził pogląd, że nie wynika z niej wcale, jakoby niezbędne było odrębne określenie minimalnej liczby miejsc parkingowych dla wszystkich pojazdów i odrębnie minimalnej liczby miejsc dla pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową.

WSA powinien dokonać oceny z uwzględnieniem specyfiki konkretnych ustaleń planu. Organ podtrzymał stanowisko, że w planie miejscowym w sposób prawidłowy stosowano art. 15 ust. 2 pkt 6 p.p.s.a. Na obszarze planu znajdują się wyłącznie tereny objęte zakresem stosowania art. 12a u.d.p. i ustawy – Prawo o ruchu drogowym. Organ przeprowadził analizę chłonności terenowej w celu sprawdzenia, czy na terenach oznaczonych symbolami U lub MW/U istnieje możliwość odstąpienia od obowiązku wyznaczenia stanowisk postojowych dla pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową. Analiza objęła tereny 4.MW/U o powierzchni 0,214 ha i 3.U o powierzchni 0,255 ha. Na terenie 4.MW/U usytuowany jest budynek wielorodzinny o powierzchni zabudowy 400 m², posiadający 7 mieszkań oraz 8 garaży o powierzchni około 200 m². Plan przewiduje urządzenie 7 x 1,3 czyli 9,1 miejsc postojowych. Liczba ta może ulec zwiększeniu, gdyż możliwa jest dalsza zabudowa. Obecnie według art. 12a u.d.p. konieczne jest przeznaczenie jednego miejsca dla pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową. Na terenie 3.U usytuowane są dwa budynki szpitala i budynek niemieszkalny, o łącznej powierzchni 1093 m². Według planu miejscowego wymagane jest urządzenie 4 x 3 czyli 12 miejsc postojowych, w tym jednego miejsca według art. 12a u.d.p.

Organ twierdził, że na pozostałych terenach liczba miejsc postojowych będzie się kształtowała podobnie. Na żadnym z nich wymagana liczba nie będzie mniejsza niż 5. Nie ma zatem możliwości odstąpienia od wyznaczenia stanowisk postojowych dla pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową. Z tych względów zapis § 9 ust. 2 p.m. odpowiada przedstawionej przez NSA wykładni art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Na wstępie należy przypomnieć, że zaskarżony przepis § 9 pkt 2 lit. a i b p.m. brzmi „obowiązują następujące zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i obsługi komunikacyjnej: 2. obowiązują następujące ustalenia dotyczące parkowania pojazdów: a) minimalna liczba miejsc do parkowania pojazdów, w tym miejsc przeznaczonych na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową: - dla zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej – 1,3 miejsca postojowego na 1 mieszkanie, - dla zabudowy usługowej – 3 miejsca postojowe na 100 m² powierzchni użytkowej, b) miejsca postojowe, o których mowa w lit. a, należy sytuować na terenie, na którym usytuowany jest obiekt, któremu te miejsca towarzyszą, za wyjątkiem terenu 3.U dla którego dopuszcza się sytuowanie miejsc postojowych na terenie KSp”.

W § 3 p.m. ustalono, że symbol MW/U oznacza teren zabudowy wielorodzinnej, zabudowy usługowej, zaś symbol U teren zabudowy usługowej i symbol KSp teren parkingu. Plan nie zawiera ogólnego określenia zabudowy usługowej. Warto również przypomnieć, że art. 12a u.s.p. przewiduje wyznaczenie stanowisk postojowych dla pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową, przez organ właściwy do zarządzania ruchem na drogach, przy zachowaniu minimalnych proporcji do ogólnej liczby stanowisk w rozmiarze 1 stanowisko na 6-15 stanowisk ogólnie dostępnych, 2 na 16-40 stanowisk, 3 na 41-100 stanowisk i 4% ogólnej liczby stanowisk ponad 100 takich stanowisk. Zagadnienia tego dotyczy ponadto § 18 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2015 r., poz. 1422) oraz przepisy ustawowe i wykonawcze regulujące problematykę decyzji lokalizacyjnych (analizę prawną tych unormowań przeprowadził tutaj Sąd w wyroku II SA/Wr 577/15, co w świetle wiążącej w nin. sprawie wykładni

art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. nie ma znaczenia). Niewątpliwie przepis art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. wymagał wnikliwej wykładni skoro jego językowe znaczenie jest niejasne, gdyż wyraźnie ustanawia wymóg ustalenia w planie miejscowym minimalnej liczby miejsc do parkowania. Jednak skoro w tej liczbie mają się mieścić „miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową”, to dopiero wykładnia zawarta w uzasadnieniu wyroku odwoławczym dopowiedziała, że zwrot ten oznacza wymóg osobnego ustalenia liczby tych miejsc. Jak łatwo zauważyć, kwestionowany § 9 pkt 2 p.m. zawiera powtórzenie zwrotu ustawowego („w tym miejsc...”), natomiast nie zawiera jego rozwinięcia przez doprecyzowanie wskaźnika czy proporcji pozwalających na niewątpliwe ustalenie liczby tych miejsc. Dokonanie tego ustalenia w planie miejscowym było obowiązkowe, co jednoznacznie wynika z wiążącej wykładni sądu odwoławczego. Sąd odwoławczy dodał do tego ocenę prawną, że oddalenie skargi na § 9 p.m. nastąpiło z naruszeniem art. 28 ust. 1 u.p.z.p. (nieważność tej części zaskarżonej uchwały).

Jawnie sprzeczne z tą wykładnią jest zatem podtrzymanie w piśmie procesowym przez organ dotychczasowego stanowiska, co może mieć również znaczenie w przyszłości (art. 190 zd. 2 p.p.s.a.). Z faktu oparcia wyroku odwoławczego na art. 185 § 1 p.p.s.a. i pominięcia art. 188 p.p.s.a. nie należy wysnuwać wniosków przedstawionych przez organ. Dokonana dopiero obecnie, a więc spóźniona analiza obecnego stanu terenów, także uzasadnia odmienne wnioski. O ile bowiem na terenach tych muszą zostać wyznaczone omawiane miejsca postojowe i niewykluczone, że w liczbie większej niż 1, to tym bardziej plan powinien zawierać precyzyjny sposób ustalenia ich liczby.

W rzeczywistości więc sąd odwoławczy jedynie zlecił tut. Sądowi stwierdzenie nieważności zaskarżonego fragmentu § 9 p.m., co też nastąpiło w nin. wyroku na podstawie art. 190 p.p.s.a., art. 28 ust. 1 u.p.z.p. i art. 147 § 1 p.p.s.a.

Niewątpliwie organ na skutek nin. wyroku powinien uzupełnić zaskarżoną uchwałę o obowiązkowy składnik planu miejscowego, o którym była mowa, czyli zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. rozumianym w sposób określony według wiążącej wykładni zawartej w wyroku sądu odwoławczego określić minimalną liczbę miejsc do parkowania. Pozostałe zaskarżone ustalenia planu miejscowego zostały ocenione przez organ nadzoru jako wadliwe z tego jedynie powodu, że stanowiący ich dopełnienie zaskarżony fragment § 9 p.m. podlegał stwierdzeniu nieważności, wskutek czego ustalenia te nie zawierały już wymaganego ustawowo elementu, a w konsekwencji za nieważne uznać należało wszelkie przepisy uchwały dotyczące wskazanych terenów. W ocenie Sądu spodziewane uzupełnienie uchwały w omawianym zakresie doprowadzi do jej pełnej zgodności z prawem w całości. Przejściowy brak wymaganej regulacji nie ma istotnego znaczenia w świetle przedstawionego przez organ stanu faktycznego, zaś zapewnienie odpowiedniej liczby miejsc postojowych nastąpi w oparciu o omówione powyżej przepisy ustawowe i wykonawcze. Z tego względu Sąd w pozostałej części oddalił skargę na podstawie art. 151 p.p.s.a., formułując przy tym rozstrzygnięcie uwzględniając uprzednie prawomocne stwierdzenie nieważności części tych przepisów.

O kosztach postępowania w zakresie kosztów zastępstwa procesowego orzeczono zgodnie z art. 200 i art. 205 § 2 p.p.s.a. przy wzięciu pod rozwagę, że skarżący nie działał przez zawodowego pełnomocnika przed wydaniem uchylonego wyroku WSA oraz nie domagał się w NSA rozstrzygnięcia zgodnego z art. 209 i art. 203 pkt 1 p.p.s.a., zatem Sąd nie mógł w tym zakresie przyznać skarżącemu zwrotu tych kosztów.