



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 24 sierpnia 2021 r.

Poz. 3902

WYROK NR II SA/WR 392/20 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 14 stycznia 2021 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący: sędzia NSA Halina Filipowicz-Kremis

Sędziowie: sędzia WSA Olga Białek (spr.)
sędzia WSA Władysław Kulon

po rozpoznaniu w Wydziale II na posiedzeniu niejawnym w dniu 14 stycznia 2021 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Miejskiej w Oławie
z dnia 27 lutego 2020 r. nr XXI/129/20

w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu położonego w rejonie
ulic: 1 Maja, Kasprowicza, Żołnierza Polskiego w Oławie

I. stwierdza nieważność § 16 ust. 2 pkt 1 lit. b we fragmencie „budynków mieszkalnych” oraz § 23 ust. 2 zaskarżonej uchwały;

II. zasądza od Gminy Miasto Oława na rzecz strony skarżącej kwotę 480 zł (słownie: czterysta osiemdziesiąt złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski działając jako organ nadzoru, wniósł skargę na uchwałę Rady Miejskiej w Oławie z dnia 27 lutego 2020 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu położonego w rejonie ulic: 1 Maja, Kasprowicza, Żołnierza Polskiego w Oławie, zarzucając Radzie Miejskiej podjęcie:

- § 16 ust. 2 pkt 1 lit.b we fragmencie „budynków mieszkalnych” uchwały, z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2020 r., poz. 293 dalej jako u.p.z.p.) oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. z 2003 r., nr 164, poz. 1587) – dalej jako rozp.MI., poprzez określenie obligatoryjnego elementu planu miejscowego jakim jest wskaźnik zabudowy, jedynie dla budynków mieszkalnych;

- § 23 ust. 2 uchwały, z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. polegającym na możliwości zmiany przeznaczenia terenu E1 i E2 bez zachowania wymaganej procedury planistycznej.

Zarzucając powyższe organ nadzoru wniósł o stwierdzenie nieważności § 23 ust. 2 oraz § 16 ust. 2 pkt 1 lit. b we fragmencie „budynków mieszkalnych” zaskarżonej uchwały oraz o zasądzenie kosztów postępowania.

W odniesieniu do pierwszego z zarzutów Wojewoda wskazał, że w § 16 uchwały, dla terenów określonych na rysunku planu symbolami MW/U1, MW/U2 i MW/U3 Rada Miejska ustaliła w przeznaczeniu podstawowym tereny zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej oraz tereny zabudowy usługowej. Określając jednakże w ust. 2 poszczególne ustalenia szczegółowe dla tego terenu, Rada ustaliła powierzchnię zabudowy jedynie dla budynków mieszkalnych pomijając zabudowę usługową. Zdaniem skarżącego, zapis § 16 ust. 2 pkt 1 lit. b we fragmencie „budynków mieszkalnych” istotnie narusza art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. poprzez ograniczenie parametrów powierzchni zabudowy na ww. terenach jedynie do budynków mieszkalnych. Pomimo bowiem, że zabudowa usługowa została na przedmiotowym terenie dopuszczona na równi z zabudową mieszkaniową wielorodzinną, to Rada nie uregulowała wskaźnika powierzchni zabudowy usługowej w odniesieniu do powierzchni działki. Tymczasem art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. nakłada obowiązek określenia w planie miejscowym zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej.

Uzasadniając drugi z postawionych zarzutów organ nadzoru podał, że wprowadzając ustalenia szczegółowe dla terenów oznaczonych symbolem E1 i E2 o przeznaczeniu podstawowym: tereny elektroenergetyki – stacje transformatorowe, Rada przyjęła w § 23 ust. 2, że w przypadku zapewnienia zasilania w energię elektryczną w sposób niewymagający realizacji stacji transformatorowej, teren niewykorzystany dla lokalizacji stacji transformatorowej, należy włączyć do terenów bezpośrednio przyległych. Zdaniem skarżącego, Rada Miejska nie określiła w sposób precyzyjny przyszłego przeznaczenia terenów E1 i E2 wskazując jedynie na możliwość wyboru w przyszłości jednego z kilku alternatywnych ustaleń. Tym samym przeznaczenie terenu pozostaje niedookreślone i budzi zasadnicze wątpliwości co do kluczowych kwestii regulowanych planem miejscowym. Z uwagi na fakt, że plan miejscowy zawiera normy bezwzględnie obowiązujące (*ius cogens*) niedopuszczalne jest zawieranie w jego przepisach norm otwartych, pozwalających jakimkolwiek podmiotom na odstępstwa od ustaleń planu, tym bardziej, że akt ten kształtuje sposób wykonywania prawa własności. Jego treść powinna być więc wyrażona w sposób maksymalnie precyzyjny, gdyż zawiera rozwiązania wyjątkowe wobec prawa własności. W tej sytuacji postanowienia § 23 ust. 2 uchwały naruszają art. 15 ust. 1 u.p.z.p., co w świetle art. 28 ust. 1 uzasadnia konieczność stwierdzenia nieważności tego przepisu.

W odpowiedzi na skargę Burmistrz Miasta Oławy uznał ją w całości za uzasadnioną.

Zarządzeniem Przewodniczącego Wydziału II z dnia 30 grudnia 2020 r.– w związku z zarządzeniem Prezesa WSA we Wrocławiu nr 21/2020 z dnia 28 maja 2020 r. w sprawie organizacji pracy w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym we Wrocławiu w czasie trwania stanu zagrożenia epidemicznego i stanu epidemii – niniejszą sprawę skierowano do rozpoznania na posiedzenie niejawne w składzie trzech sędziów (art. 15 zzs4

ust. 3 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID – 19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U z 2020 r., poz. 1842 ze zm.).

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje.

Dokonując kontroli legalności zaskarżonej uchwały, ze względu na jej przedmiot Sąd uwzględnił regulację szczególną zawartą w art. 28 ust. 1 u.p.z.p., zgodnie z którą nieważność aktu powoduje naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego lub istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie. Szczegółowe zasady oraz tryb podejmowania uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określone zostały w przywołanej na wstępie ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zaś konsekwencje ich niedotrzymania w przepisie art. 28 tej ustawy modyfikującym przesłanki stwierdzenia nieważności uchwały w sprawie planu miejscowego w stosunku do generalnej reguły wprowadzonej w ustawie o samorządzie gminnym (art. 91 ust. 1 i 4 ustawy o samorządzie gminnym). Wobec tego oceny, czy uchwalony miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest obciążony wadą skutkującą stwierdzeniem jego nieważności na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., sąd dokonuje na gruncie art. 28 ust. 1 u.p.z.p. Z treści tego przepisu wynika, że przewiduje on trzy rodzaje wad planu miejscowego (jak też studium) powodujących jego nieważność, tj.: istotne naruszenie zasad sporządzania planu, istotne naruszenie trybu (procedur) jego sporządzania oraz naruszenie właściwości organów uczestniczących w procesie jego sporządzania. Tryb sporządzania planu odnosi się do sekwencji czynności, jakie podejmuje organ w celu doprowadzenia do uchwalenia planu miejscowego począwszy od uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu, a skończywszy na uchwaleniu planu. Zaniechanie którejś z czynności może stanowić istotne naruszenie trybu, skutkujące nieważnością uchwały w całości lub części. Natomiast pojęcie zasad sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego należy wiązać ze sporządzeniem aktu planistycznego, a więc zawartością aktu planistycznego (część testowa, graficzna i załączniki), zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej. W odniesieniu do planu miejscowego, jego zawartość (część tekstowa, graficzna, prognoza oddziaływania na środowisko) określają art. 15 ust. 1 i 17 pkt 4, art. 20 ust. 1 u.p.z.p; przedmiot - art. 15 ust. 2 i 3 tej ustawy, natomiast standardy dokumentacji określają, wydane na podstawie art. 16 ust. 2 przepisy rozporządzenia Ministra infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. z 2003 r. Nr 164, poz. 1587; rozp.MI). Zarówno istotne naruszenie trybu sporządzania planu jak i istotne naruszenie zasad ich sporządzania, wywołują skutek nieważności uchwały w całości lub części i uznawane jest więc za istotne naruszenie prawa.

Uwzględniając powyższe i mając na uwadze zarzuty Wojewody Dolnośląskiego Sąd uznał, że są one uzasadnione, gdyż przy uchwalaniu zaskarżonej uchwały doszło do istotnego naruszenia zasad sporządzania planu, co skutkowało musiło stwierdzeniem nieważności zakwestionowanych przepisów i fragmentów uchwały.

Przy ocenie legalności zaskarżonej uchwały Sąd miał na uwadze, że zgodnie z art. 3 u.p.z.p. prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (...) stanowi zadanie własne gminy. Przepis ten jest wyrazem samodzielności samorządu terytorialnego w rozwiązywaniu lokalnych zagadnień dotyczących, między innymi, zachowania ładu przestrzennego. Podkreślić jednak należy, że pozostawiając organom gminy uprawnienia do uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (aktów prawa miejscowego), ustawodawca nałożył także na te organy bezwzględny obowiązek przestrzegania reguł stanowienia prawa (tak NSA w wyroku z dnia 18 kwietnia 2012 r. sygn. akt II OSK 162/12, CBOSA).

W tym względzie istotne jest, że przepisy art. 15 ust. 2 i ust. 3 u.p.z.p. określają treść planu miejscowego. W ust. 2 wskazano obligatoryjne elementy treści m.p.z.p. (obowiązkowe ustalenia planu) a w ustępie

3 art. 15 podano jakie elementy można określić w planie miejscowym (w zależności od potrzeb - fakultatywne ustalenia planu). Do obligatoryjnych elementów planu należą m.in. zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalna i minimalna intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej (...) – art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. Z kolei § 4 pkt 6 rozp. MI precyzuje, że ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny zawierać w szczególności określenie (...) wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu, w tym udziału powierzchni biologicznie czynnej (...).

W kontekście przywołanych przepisów jasne jest, że kształtując samodzielnie sposób zagospodarowania danego obszaru poddanego władztwu planistycznemu gminy, rada gminy zobowiązana jest określić reguły zabudowy danego terenu, co wynika z przywołanego art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. Tym samym, jeżeli dla terenów MW/U1, MW/U2 i MW/U3 w planie miejscowym przewidziano jako równorzędne przeznaczenie podstawowe nie tylko zabudowę mieszkaniową wielorodzinną ale także zabudowę usługową, to ograniczenie wskaźnika zabudowy jedynie dla budynków mieszkalnych – jak uczyniono to w niniejszej sprawie – stanowi naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. W świetle tego przepisu oraz § 4 pkt 6 rozp.MI, koniecznym elementem planu powinno być określenie wskaźnika powierzchni całkowitej zabudowy znajdującego zastosowanie wobec każdego z dopuszczonych rodzajów zabudowy na danym terenie a nie tylko dla zabudowy mieszkaniowej. Plan miejscowy powinien być także sformułowany w sposób jednoznaczny, nie pozostawiający wątpliwości interpretacyjnych a takie mogą powstawać, w szczególności, w przypadku określania sposobu zagospodarowania terenów na których łączone są różne funkcje np. mieszkaniowa z usługową. Wówczas, ich realizacja na jednym obszarze wymaga dokładnej regulacji obejmującej wskaźniki wymienione w ww. przywołanych przepisach, w tym także wskaźnik powierzchni zabudowy. Pominięcie wymaganych ww. przepisami wskaźników (co obejmuje także ograniczenie ich tylko do niektórych z dopuszczonych rodzajów zabudowy) mogłoby doprowadzić do faktycznego kształtowania zabudowy przez inwestorów, co wobec regulacji u.p.z.p. jest niedopuszczalne. Jak już to akcentowano, kompetencja w zakresie kształtowania ładu przestrzennego, zapewniająca zgodne z prawem wykonywanie własności na nieruchomościach objętych planem miejscowym, przyznana została tylko organom gminy. W orzecznictwie zauważa się przy tym, że organy gminy dysponując swobodą w tym zakresie, mogą nawet przyjąć parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu inne, niż wymienione w art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p., jeśli pozostają w zgodzie z celami tej ustawy oraz istotą planowania przestrzennego (zob. wyrok NSA z dnia 18 kwietnia 2012r., II OSK 162/12).

W kontekście powyższych uwag Sąd podzielił zarzuty skargi wskazujące na istotne naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p oraz § 4 pkt 6 rozp.MI poprzez określenie obligatoryjnego wskaźnika powierzchni zabudowy na terenach terenów MW/U1, MW/U2 i MW/U3 jedynie dla budynków mieszkalnych z pominięciem zabudowy usługowej. Z tej przyczyny uwzględnił wniosek o stwierdzenie nieważności § 16 ust. 2 pkt 1 lit. b we fragmencie „budynków mieszkalnych”. Wyeliminowanie tego fragmentu przepisu jest bowiem wystarczające dla usunięcia stwierdzonego wcześniej naruszenia prawa.

Sąd zgodził się także z drugim zarzutem skargi, uznając za trafną argumentację organu nadzoru, że rozwiązanie przyjęte w ust. 2 § 23 uchwały - dopuszczające włączenie terenów E1 i E2 do terenów bezpośrednio przyległych, w przypadku zapewnienia zasilania w energię elektryczną w sposób nie wymagający realizacji stacji transformatorowej - umożliwia zmianę przeznaczenia tych terenów bez zachowania wymagań procedury planistycznej. Przypomnieć w tym miejscu trzeba, że według art. 27 u.p.z.p. zmiana studium lub planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim są one uchwalane. Przepis ten wprowadza generalną zasadę, zgodnie z którą, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego zmienia się w takim samym trybie w jakim został uchwalony plan. Procedura uchwalania i zmiany planu miejscowego jest zatem ściśle wyznaczona przepisami u.p.z.p. Zakwestionowana przez organ nadzoru regulacja, nakazująca włączenie terenów E1 i E2 do terenów bezpośrednio przyległych może natomiast doprowadzić do obejścia procedury

przewidzianej do zmiany planu i nie spełnia wymogu jednoznacznego określenia przeznaczenia terenu. Nieustalenie trybu w jakim może nastąpić zmiana przeznaczenia ww. terenów i odesłanie do przeznaczenia ustalonego dla terenu przyległego, wywołuje także niedozwolone wątpliwości, co do sposobu realizowania ustalenia zawartego w omawianym przepisie uchwały oraz stwarza możliwość dowolnej interpretacji jego treści. Tymczasem, jak wskazał NSA (wyrok w sprawie o sygn.akt II OSK 1371/16 dostępny CBOSA) normy planistyczne miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego muszą stanowić dostatecznie precyzyjną, pełną, wyczerpującą i zamkniętą konkretyzację ustawowych norm planowych. Regulacja wynikająca z planu miejscowego powinna zatem posiadać na tyle dookreśloną i przewidywalną treść normatywną, aby jej adresaci (w tym organy stosujące tę treść w procesach wydawania decyzji administracyjnych, np. w sprawach o udzielenie pozwolenia na budowę, oraz potencjalni inwestorzy) mogli w sposób pewny i względnie jednoznaczny zrekonstruować skonkretyzowane zasady kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu, objętego granicami planu. Treść normatywna wynikająca z części tekstowej planu nie może więc cechować się niejednoznacznością, otwartością treściową lub znaczeniową, brakiem precyzji pojęciowej lub definicji pojęć niedookreślonych. Zdaniem Sądu, zasadnie także Wojewoda zauważył, że przejęte ustalenie może także skutkować naruszeniem uprawnień, wynikających z prawa własności.

W tym stanie rzeczy zasadny okazał się wniosek skargi o stwierdzenie nieważności § 23 ust. 2 opisanej na wstępie uchwały.

Biorąc powyższe pod uwagę Wojewódzki Sąd Administracyjny działając zgodnie z art. 147 § 1 p.p.s.a. w związku z art. 28 u.p.z.p orzekł jak w pkt I sentencji wyroku. Orzeczenie o kosztach wydane zostało na podstawie art. 205 § 2 p.p.s.a