



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 25 kwietnia 2023 r.

Poz. 2672

WYROK NR II SA/WR 114/18 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 29 maja 2018 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędziowie:

Protokolant

Sędzia WSA Anna Siedlecka

Sędzia NSA Halina Filipowicz-Kremis

Sędzia WSA Mieczysław Górkiewicz (spr.)

Krzysztof Erbel

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 29 maja 2018 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Miejskiej Bielawy
z dnia 29 kwietnia 2015 r. nr 8/60/15
w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru
w rejonie ulic Wojska Polskiego i Parkowej w Bielawie

I. stwierdza nieważność § 11 ust. 3 i ust. 4 zaskarżonej uchwały;

II. oddala skargę w pozostałej części;

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

Uzasadnienie

Wyrokiem z dnia 7 listopada 2017 r. sygn. akt II OSK 432/16 sąd odwoławczy, na skutek skargi kasacyjnej skarżącego, uchylił wyrok tut. Sądu z dnia 6 listopada 2015 r. sygn. akt II SA/Wr 560/15 oddalający skargę na zaskarżony plan miejscowy, oraz przekazał sprawę do ponownego rozpoznania.

W wyroku tym nie orzeczono o kosztach postępowania kasacyjnego. Zagadnieniem wymagającym rozstrzygnięcia w nin. sprawie była ocena zgodności z art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. (obecnie Dz. U. z 2017 r., poz. 1073) przepisów § 11 ust. 3 i 4 zaskarżonego planu miejscowego uchwalonego w dniu 29 kwietnia 2015 r. oraz skutków stwierdzonego naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego, bowiem skarżący domagał się stwierdzenia nieważności uchwały w całości (art. 28 ust. 1 u.p.z.p.) z tego właśnie powodu.

W ocenie tut. Sądu organ (art. 32 p.p.s.a.) podejmując zaskarżoną uchwałę zrealizował wynikającą z art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. (ówcześnie Dz. U. z 2015 r., poz. 199, w brzmieniu przepisu dotąd nie zmienionym) powinność wyznaczenia „minimalnej liczby miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposobu ich realizacji”.

Organ bowiem dopuścił lokalizację miejsc parkingowych na określonych terenach (§ 11 ust. 3 p.m.) oraz ustalił minimalne wskaźniki miejsc parkingowych w odniesieniu do powierzchni użytkowej, stanowisk pracy i mieszkania (§ 11 ust. 4 p.m.), przy czym, jak zaznaczył, w ramach miejsc parkingowych mieszczą się miejsca do parkowania samochodów wyposażonych w kartę parkingową. Sąd nie podzielił poglądu prawnego skarżącego, jakoby ustawa wymagała ustalenia osobno minimalnej liczby miejsc do parkowania dla pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową, skoro według ustawy liczba ta ma mieścić się w liczbie miejsc ogółem. Wymóg taki nie wynika w szczególności z zakresu upoważnienia ustawowego, który nie powinien ulec rozszerzeniu w wyniku wykładni lub domniemań (na ten temat patrz ponadto wyrok II SA/Wr 577/15). Wykładnia powinna uwzględniać wnioski wynikające z art. 12a u.d.p. (Dz. U. z 2015 r., poz. 460) i § 18 w.t. (Dz. U. z 2015 r., poz. 1422) oraz pozostawienia bez nowelizacji rozporządzenia MI z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p. (Dz. U. nr 164, poz. 1587).

Według wiążącej (art. 190 p.p.s.a.) wykładni NSA, omówiona wyżej wykładnia art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. przedstawiona w wyroku tut. Sądu, była błędna. Według tego przepisu, w planie miejscowym określa się obowiązkowo minimalną liczbę miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji. Przepis ten, w brzmieniu sprzed nowelizacji w Dz. U. z 2013 r., poz. 1446 (zawierającej ponadto nowelizację art. 8 ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz dodanie art. 12a w ustawie o drogach publicznych) wymagał określenia minimalnej liczby miejsc do parkowania. Oznacza to, że według obecnego brzmienia przepisu należy określić dodatkowo minimalną liczbę miejsc na parkowanie dla pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową. Nie jest zatem wystarczające ustalenie minimalnej liczby miejsc do parkowania z zaznaczeniem, że w tej liczbie mieszczą się miejsca dla posiadaczy karty parkingowej, których liczba zostanie dookreślona przy stosowaniu § 18 w.t. lub art. 12a u.d.p. Przyjęcie takiej wykładni czyniłoby zbędną regulację art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. w nowym brzmieniu. Realizując zadanie własne (art. 3 ust. 1 u.p.z.p.) to gmina ma określić liczbę obu rodzajów miejsc do parkowania (podać wskaźniki umożliwiające ich określenie), z możliwością zróżnicowania tej liczby w zależności od przeznaczenia obiektów, przy których miejsca te mają się znaleźć. Sąd odwoławczy przytoczył treść art. 12a u.d.p. podkreślając, że jest to przepis adresowany do organu właściwego do zarządzania ruchem na drogach i dotyczy tych terenów, do których zastosowanie mają przepisy ustawy – Prawo o ruchu drogowym (drogi publiczne, strefy zamieszkania, strefy ruchu). Nie stosuje się więc do innych terenów jak parkingi podziemne lub wewnętrzne, które mogą być objęte planem miejscowym. Omawiany przepis nie przewiduje wyznaczenia stanowiska postojowego dla pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową dla ogólnej liczby miejsc parkingowych poniżej sześciu. Natomiast w planie miejscowym, nie naruszając art. 12a u.d.p., można wyznaczyć większą liczbę miejsc dla posiadaczy karty parkingowej w zależności od przeznaczenia terenu i innych rozwiązań planistycznych oraz dowolną liczbę takich miejsc na terenach, na których nie mają zastosowania przepisy ustawy – Prawo o ruchu drogowym.

W podsumowaniu NSA stwierdził istnienie obowiązku gminy ustalenia w planie miejscowym, osobno, minimalnej liczby miejsc przeznaczonych na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową (art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p.).

Błędna wykładnia przedstawiona w wyroku II SA/Wr 560/15 wywołała niezastosowanie w tym zakresie art. 28 ust. 1 u.p.z.p.

W toku ponownego rozpoznania sprawy należy ocenić, czy § 11 ust. 3 zaskarżonej uchwały jest zgodny z wykładnią sądu odwoławczego oraz odnieść się do zawartego w skardze żądania stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

W toku ponownego rozpoznania strony nie złożyły pism procesowych.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Wykładnia sądowa przepisu prawnego, zawarta w orzeczeniu kasatoryjnym wyższego sądu, ma charakter wiążący (patrz S. Włodyka „Wiążąca wykładnia sądowa” s. 20-25, 37, 194-198), Zgodnie bowiem z art. 190 p.p.s.a. sąd, któremu sprawa została przekazana, związany jest wykładnią prawa dokonaną w tej sprawie przez NSA, ale też pośrednio związany jest nią sam sąd odwoławczy, bowiem „nie można” oprzeć skargi kasacyjnej na podstawach sprzecznych z taką wykładnią (czyli środek odwoławczy powołujący taką podstawę powinien zostać uznany za bezzasadny).

Nie miało więc w nin. sprawie znaczenia, że inne składy orzekające NSA przedstawiają odmienną wykładnię art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. (przykładowo w wyroku II OSK 176/16), czyli że wiążąca w nin. sprawie wykładnia, nie jest wykładnią sądu odwoławczego, lecz danego składu orzekającego NSA w danym dniu (por. wyroki II OSK 3016/14, I OSK 797/05). Nie ma oczywiście znaczenia, czy wiążąca wykładnia sądowa jest przekonująca, nie powinna zatem podlegać ocenie sądu pierwszej instancji lub stron. Zadaniem sądu orzekającego obecnie w nin. sprawie jest stwierdzenie, czy przepisy § 11 ust. 3 i 4 zaskarżonego planu miejscowego zawierają obowiązkowy element w postaci ustalenia w sposób wyraźny liczby lub wskaźnika pozwalającego określić liczbę, minimalną, miejsc przeznaczonych na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową (na ten temat patrz jeszcze wyroki II SA/Wr 523/17 lub 663/17). Wymaga wskazania przy tym w sposób wyraźny, że o ile tutaj. Sąd ocenia niejednolicie ważność ustaleń na temat miejsc parkingowych w rozmaitych planach miejscowych z obszaru własnej właściwości, przy okazji kontroli ich legalności na skutek skarg organu nadzoru, to wynika to wyłącznie z podporządkowania się wiążącej wykładni NSA w danej sprawie, a te wykładnie nie są jednolite.

Według § 11 ust. 3 zaskarżonej uchwały „Dopuszcza się lokalizację miejsc parkingowych, w tym miejsc do parkowania samochodów wyposażonych w kartę parkingową:

- 1) na terenach dróg publicznych, z zastrzeżeniem przepisów odrębnych,
- 2) na terenach, na których dopuszczono je w rozdziale 2.”.

Można dodać, że w Rozdziale 2. p.m. ustalono przeznaczenia terenów oznaczonych symbolami 1.UM, 2.UM, 1.U, 2.U, na których dopuszczono miejsca do parkowania, a ponadto terenów 1.KDD, 1.KDW i 2.KDW (jak wiadomo plan obejmuje obszar w rejonie dwóch ulic i wyznacza jedynie wskazane powyżej tereny).

Według § 11 ust. 4 p.m. „W obrębie działek przeznaczonych pod zabudowę ustala się następujące minimalne wskaźniki miejsc parkingowych dla pojazdów samochodowych:

- 1) 1 miejsce postojowe na każde 40 m² powierzchni użytkowej w nowych lokalach usługowych,
- 2) 1 miejsce parkingowe na każde 2 stanowiska pracy w nowych obiektach produkcyjnych,
- 3) 2 miejsca parkingowe (błąd językowy w tekście planu) na jedno nowe mieszkanie”.

Wykonując zlecone mu przez sąd odwoławczy zadanie, Sąd stwierdza brak w przepisach § 11 ust. 3 i 4 p.m. wymaganego w wyroku kasatoryjnym ustalenia (liczby lub wskaźnika minimalnej ilości miejsc postojowych dla pojazdów z kartą parkingową). Według wiążącej wykładni sądu odwoławczego, wprawdzie podkreślającej znaczenie wadliwości jedynie ust. 3 § 11 p.m., przepisy uchwały wydane w omawianym zakresie z naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. są nieważne, jako istotnie naruszające zasady sporządzania planu miejscowego.

Uzasadniało to zgodnie ponadto z art. 147 § 1 p.p.s.a. stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w części obejmującej te przepisy, czyli § 11 ust. 3 i 4 p.m.

Wymaga jeszcze uzasadnienia, dlaczego Sąd w pozostałej części oddalił skargę na podstawie art. 151 p.p.s.a., czyli nie podzielił oceny skarżącego organu nadzoru nad działalnością gminną, że nieważność § 11 ust. 3 i 4 p.m. powinna wywołać stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości.

W orzecznictwie sądowym podkreśla się, że nieważność części przepisów planu miejscowego powinna wywołać stwierdzenie nieważności uchwały w całości wówczas jedynie, gdy przepisy te dezintegrują postanowienia całego planu miejscowego. Plan miejscowy pozbawiony jedynie przepisów nieważnych, czyli rozważana do pozostawienia w mocy pozostała część przepisów, staje się bez przepisów nieważnych niejasna, bezsensowna, zbyt fragmentaryczna, odarta z istoty wymaganych ustaleń. Nie obowiązuje więc dawna reguła, że plan niekompletny z tego jedynie powodu jest w całości nieważny. Na skutek stwierdzenia nieważności części przepisów, rada gminy powinna wdrożyć procedurę planistyczną jedynie w zakresie obejmującym uzupełnienie uchwały o przepisy regulujące liczbę miejsc parkingowych w sposób realizujący wiążącą wykładnię NSA wydanym w nin. sprawie. Odstąpienie od tej wykładni lub zaniechanie uzupełnienia uchwały wywoła odpowiednią reakcję organu nadzoru. Wymaga podkreślenia, że naruszenie § 119 ZTP (Dz. U. z 2016 r., poz. 283) nigdy samo przez się nie wywoła stwierdzenia istotnego naruszenia prawa (por. wyrok II SA/Wr 662/15), a tym bardziej nie oznacza powinności stwierdzenia nieważności w całości każdej uchwały pozbawionej obowiązkowego składnika planu miejscowego (na temat stosowania art. 28 ust. 1 u.p.z.p. i § 119 ZTP patrz wyroki II OSK 1063/13, 207/14, 325/05, I OSK 797/05, uchwała OPS 2/04, ale por. wyrok II OSK 370/07, dotyczące ogólnie prawa miejscowego). Decydujące znaczenie miało uwzględnienie powołanych wyżej wykładni art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. w związku z przedmiotem zaskarżonego planu, że w okresie przejściowym możliwe jest ustalenie wymaganej liczby miejsc nawet bez ich określenia w planie, a to na podstawie innych przepisów prawnych.

O kosztach postępowania orzeczono zgodnie z art. 200 i art. 205 § 2 p.p.s.a.