



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 2 sierpnia 2024 r.

Poz. 4144

WYROK NR II SA/WR 692/23 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 4 kwietnia 2024 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędziowie:

Protokolant:

Sędzia WSA Władysław Kulon

Sędzia WSA Adam Habuda (spr.)

Asesor WSA Marta Pawłowska

Starszy asystent sędziego Katarzyna Grott

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 4 kwietnia 2024 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Miejskiej w Jelczu-Laskowicach

z dnia 12 września 2023 r. nr LXVII.583.2023

w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

dla terenu położonego w obrębie Laskowice gm. Jelcz-Laskowice - „MPZP

Chwałowicka – Folwarczna

I. stwierdza nieważność § 13 oraz załącznika graficznego nr 1 zaskarżonej uchwały w zakresie w jakim wyznacza on teren 1U-PP;

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

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski zaskarżył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w trybie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym uchwałę nr LXVII.583.23 Rady Miejskiej w Jelczu-Laskowicach z dnia 12 września 2023 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu położonego w obrębie Laskowice gm. Jelcz-Laskowice - „MPZP Chwałowicka - Folwarczna” wnosząc o stwierdzenie nieważności: a) § 13 uchwały, b) załącznika graficznego nr 1 do uchwały w zakresie, w jakim wyznacza on teren 1U-PP. Wojewoda zwrócił się o zasądzenie kosztów postępowania.

Wojewoda zarzucił Radzie podjęcie § 13 ust. 1 pkt 1 uchwały planistycznej we fragmencie „lub produkcji przemysłowej” oraz załącznika graficznego nr 1 w zakresie terenu 1U-PP z istotnym naruszeniem art. 9 ust. 4 i art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym polegającym na ustaleniu dla wyznaczonego w planie miejscowym terenu oznaczonego symbolem 1U-PP przeznaczenia podstawowego jako teren usług lub produkcji przemysłowej, podczas gdy teren ten zlokalizowany jest na terenie oznaczonym w studium symbolem U - tereny o wiodącej funkcji aktywności gospodarczej - usługowe.

Uzasadniając skargę Wojewoda wskazał, że w § 13 ust. 1 pkt 1 uchwały ustalono przeznaczenie podstawowe terenu o symbolu 1U-PP jako „teren usług lub produkcji przemysłowej”. Określony w uchwale teren 1U-PP położony jest na wyznaczonych w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy terenach U, określonych jako tereny o wiodącej funkcji aktywności gospodarczej - usługowe. Zgodnie z brzmieniem studium dla przedmiotowego terenu: „każdy teren należy traktować jako wielofunkcyjny z przewagą jednej funkcji traktowanej jako wiodąca. Dopuszcza się uzupełnianie funkcji wskazanej w „Studium” jako wiodąca o inne nie kolidujące funkcje przy pozostawieniu minimum 50% powierzchni terenu o funkcji wiodącej” - ustalając przeznaczenie każdego terenu należy zapewnić na minimum 50% powierzchni terenu funkcję wiodącą ustaloną w Studium. Tymczasem, jak podaje Wojewoda, w § 13 ust. 1 pkt 1 uchwały dopuszczono na terenie 1U-PP w przeznaczeniu podstawowym teren usług lub produkcji przemysłowej. Oznacza to, że oba wskazane sposoby zagospodarowania są sobie równorzędne i mogą być realizowane na wskazanym terenie w dowolnych proporcjach, a nawet wyłącznie przez jeden z nich, co mogłoby skutkować w rzeczywistości zmianą przeznaczenia terenu - wyłącznie na teren produkcji przemysłowej. W postępowaniu wyjaśniającym przedstawiciel organu gminy podał, że wskazana regulacja planistyczna nie narusza ustaleń Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Jelcz Laskowice. Wojewoda nie zaakceptował tej odpowiedzi podkreślając, że postanowienia studium nie umożliwiają ustalenia w planie miejscowym dla terenu 1U -PP w przeznaczeniu podstawowym terenu produkcji przemysłowej - ani jako funkcji wyłącznej, ani w wariantach mieszanych, gdyż - zgodnie z ustaleniami studium - może on pełnić wyłącznie funkcję uzupełniającą dla funkcji podstawowej, jaką jest funkcja aktywności gospodarczej - usługi. Wojewoda ocenił, że stwierdzenie nieważności całego § 13 uchwały jest zasadne ze względu na fakt, że kwestionowane postanowienie zasadniczo decyduje o sposobie zagospodarowania terenu 1U-PP.

W odpowiedzi na skargę Gmina wniosła o jej oddalenie oraz o zasądzenie na jej rzecz kosztów postępowania. Wskazała, że podważane przez Wojewodę ustalenie planu miejscowego nie narusza Studium.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:

Skarga okazała się zasadna.

Podstawy prawne i zakres kognicji sądu administracyjnego wyznacza Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., która w art. 175 sytuuje sądy administracyjne w systemie wymiaru sprawiedliwości, a poprzez art. 184 nakazuje sądom administracyjnym, w zakresie określonym w ustawie, sprawować kontrolę działalności administracji publicznej. Ustawą, o której mowa w Konstytucji jest przede wszystkim ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2021 r. poz. 137), oraz ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2023 r. poz. 1634), dalej także jako p.p.s.a. Jak stanowi art. 1 § 1 – 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów

administracyjnych, sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej, a kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Zgodnie z art. 3 § 1 i § 2 pkt 5 p.p.s.a. sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej, a kontrola ta polega, między innymi, na orzekaniu w sprawach skarg na akty prawa miejscowego jednostek samorządu terytorialnego.

Z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2023 r. poz. 977) wynika, że nieważność uchwały rady gminy w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zachodzi w przypadku istotnego naruszenia zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotnego naruszenia trybu ich sporządzania, a także naruszenia właściwości organów w tym zakresie. Trzeba tu wyjaśnić, że zasady sporządzania planu dotyczą merytorycznej jego zawartości (przyjętych w nim ustaleń, część tekstowej, graficznej oraz załączników), a także standardów dokumentacji planistycznej. Natomiast tryb sporządzania planu należy rozumieć jako sekwencję czynności podejmowanych w toku procedury planistycznej przez organ w celu uchwalenia planu. Naruszenie zasad sporządzania planu to przyjęcie rozwiązań niezgodnych z normami konstytucyjnymi lub zawartymi w ustawach materialnoprawnych - które to normy wyznaczają granice wykonywania władztwa planistycznego (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 września 2008 r., sygn. akt II OSK 215/08, CBOIS). Istotne naruszenie trybu sporządzania planu następuje, gdy ustalenia planistyczne są odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono procedury sporządzania aktu planistycznego (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1593/11, CBOIS).

Relację pomiędzy miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego jako prawem miejscowym (art. 14 ust. 8 u.p.z.p.), a studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy – nie będącym aktem prawa miejscowego (art. 9 ust. 5 u.p.z.p.), wyznacza art. 9 ust. 4 u.p.z.p. w brzmieniu: ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych oraz przepis art. 20 ust. 1 u.p.z.p.: plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium.

W niniejszym postępowaniu kontrola sądowa koncentruje się na miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego dla terenu położonego w obrębie Laskowice - „MPZP Chwałowicka - Folwarczna”, któremu - w zakresie § 13 ust. 1 pkt 1 - organ nadzoru zarzuca istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego. Spór prawny zasadza się na zarzucanej przez Wojewodę rozbieżności pomiędzy rzeczonym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, a studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Mianowicie, według tekstu relewantnego studium (uchwała nr XLII/253/2005 Rady Miejskiej w Jelczu-Laskowicach z dnia 23 listopada 2005 r. w sprawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Jelcz-Laskowice) - część II Kierunki, rozdział 2. Ogólne założenia kierunków rozwoju i zagospodarowania przestrzennego gminy, podrozdział 2.4. Główne funkcje terenów: symbolem U oznaczone są tereny o wiodącej funkcji aktywności gospodarczej - usługowe. W dalszej części podrozdziału (pt. Uwaga!, pkt 4) czytamy: „Każdy teren należy traktować jako wielofunkcyjny z przewagą jednej funkcji traktowanej jako wiodąca. Dopuszcza się uzupełnianie funkcji wskazanej w „Studium” jako wiodąca o inne nie kolidujące funkcje przy pozostawieniu minimum 50% powierzchni terenu o funkcji wiodącej”. Oznacza to, że ustalając przeznaczenie każdego terenu należy zapewnić na minimum 50% powierzchni terenu funkcję wiodącą ustaloną w Studium. Teren oznaczony w planie miejscowym jako „IU-PP” położony jest w Studium na terenach U, określonych jako: tereny o wiodącej funkcji aktywności gospodarczej - usługowe. W tekście uchwały planistycznej, w § 13 ust. 1, dla terenu oznaczonego na rysunku planu miejscowego symbolem IU-PP ustala się następujące przeznaczenie:

- 1) podstawowe: teren usług lub produkcji przemysłowej,
- 2) uzupełniające:
 - a) teren składów i magazynów,
 - b) teren komunikacji drogowej wewnętrznej,
 - c) teren parkingu,
 - d) teren elektroenergetyki lub telekomunikacji lub gazownictwa lub wodociągów lub kanalizacji lub ciepłownictwa,

e) teren zieleni naturalnej lub zieleni urządzonej.

3) wykluczone: teren usług handlu wielkopowierzchniowego lub usług turystyki lub zdrowia i pomocy społecznej lub usług nauki lub usług edukacji lub usług sportu i rekreacji lub usług kultury i rozrywki lub usług kultu religijnego lub usług bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Ze sformułowania tekstu planu miejscowego wynika, że przeznaczenia podstawowe w postaci terenu usług i terenu produkcji przemysłowej są równorzędne. Świadczy o tym użycie przez prawodawcę lokalnego spójnika rozłącznego „lub”, zgodnie z regułami znaczeniowymi języka polskiego przeciwstawiającego to, co komunikują zdania bądź inne wyrażenia i dopuszczającego zarazem możliwość współwystępowania tego, do czego odnoszą się człony przeciwstawienia (Uniwersalny słownik języka polskiego pod red. Stanisława Dubisza, t. 2, Warszawa 2003). Oznacza to, że na przedmiotowym terenie 1U-PP może być realizowane przeznaczenie obejmujące wyłącznie produkcję przemysłową. W takiej przykładowej, ale dopuszczonej planem konfiguracji zabraknie miejsca na realizację przeznaczenia „usługowego” (teren usług). Tymczasem w studium mowa jest o terenach z wiodącą funkcją aktywności gospodarczej - usługową, a zatem zgodnie z treścią tego dokumentu funkcja usługowa musi być zachowana, i powinna zachować charakter wiodącej. Trzeba tu podkreślić, że studium wskazuje też tereny o innych wiodących funkcjach aktywności gospodarczej - przemysłowej (oznaczone symbolem P). Tak więc w świetle studium, dla przedmiotowego terenu U, nie jest dopuszczalna sytuacja, w której na tym terenie realizowana byłaby wyłącznie produkcja przemysłowa, ponieważ funkcją wiodącą, o powierzchniowym wymiarze min. 50%, są usługi. Zakwestionowany przepis planu miejscowego nie wyklucza sytuacji - stanowiąc we fragmencie „teren usług lub produkcji przemysłowej” - w której na przedmiotowym terenie realizowana byłaby wyłącznie produkcja przemysłowa. Taki stan jest nie do pogodzenia z regulacjami studium, które niejako „zabezpiecza” funkcję usług, co więcej, czyniąc z niej funkcję wiodącą. Mamy w konsekwencji do czynienia ze stanem, w którym brzmienie planu miejscowego może doprowadzić do naruszenia ustaleń studium podczas stosowania tego planu, co z kolei jest sprzeczne z przywołanymi wyżej przepisami określającymi relację pomiędzy studium a planem miejscowym (art. 9 ust. 4 i art. 20 ust. 1 u.p.z.p.). Tym samym zaszła sytuacja opisana w hipotezie art. 28 ust. 1 u.p.z.p., i doszło do istotnego naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego, co z kolei sankcjonowane jest nieważnością.

Reasumując, Sąd podzielił zarzut skargi i wyeliminował zaskarżony przepis miejscowego planu z obrotu prawnego, w zakresie wskazanym przez Wojewodę. Sąd zgodził się z organem nadzoru co do potrzeby eliminacji z obrotu prawnego całości § 13 miejscowego planu, ponieważ wadliwie sformułowana regulacja determinuje sposób zagospodarowania terenu oznaczonego 1U-PP, co wiąże się także z koniecznością usunięcia we wskazanym zakresie załącznika graficznego nr 1 (w zakresie w jakim wyznacza on teren 1U-PP). Argumentacja Gminy sformułowana w odpowiedzi na skargę nie mogła znaleźć uznania z powodów podanych wyżej. Ponadto Gmina nie podjęła w gruncie rzeczy polemiki z organem nadzoru, w zakresie relewantnym dla skargi ograniczając się do stwierdzenia, że „ustalenie nie narusza ustaleń studium”.

O kosztach orzeczono na zasadzie art. 200 w związku z art. 205 § 2 p.p.s.a.