

W Y R O K

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 12 października 2010 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia NSA Grażyna Pawlos-Janusz (sprawozdawca)

Sędziowie Sędzia NSA Krystyna Sidor

Sędzia WSA Bogusław Wiśniewski

Protokolant Asystent sędziego Jakub Polanowski

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 12 października 2010 r.

sprawy ze skargi Wojewody Lubelskiego

na uchwałę Rady Miasta Piaski

z dnia 28 grudnia 2001 r. nr XXXI/221/2001

w przedmiocie zmiany miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego obowiązujących na obszarze gminy Piaski

stwierdza nieważność § 9, § 10 i § 11 zaskarżonej uchwały

Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.

U Z A S A D N I E N I E

Rada Miasta Piaski w dniu 28 grudnia 2001 r. podjęła uchwałę Nr XXXI/221/2001 w sprawie zmian miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego obowiązujących na obszarze gminy Piaski (Dz. Urz. Woj. Lub. z 2002 r., Nr 15, poz. 441 ze zm.). W dniu 27 maja 2010 r. Wojewoda Lubelski złożył skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie na wskazaną uchwałę w części obejmującej § 9, § 10 i § 11 tejże uchwały, nie precyzując jednak żądania skargi. W ocenie organu nadzoru § 9 i § 10 zaskarżonej uchwały naruszają art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym, w świetle którego ustalenie zasad zagospodarowania terenu dokonywane jest w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego z zachowaniem warunków określonych w ustawach. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym wprowadza sformalizowaną procedurę sporządzania oraz zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Rada Miasta, do wyłącznej kompetencji której należy uchwalanie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym), nie jest uprawniona do przekazywania upoważnienia w zakresie zmiany lub uszczegółowienia planu innym organom gminy. Nie znajduje zatem podstawy prawnej zawarte w tych przepisach upoważnienie do uszczegółowienia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przez „administrację samorządową z zagwarantowaniem korzystnych warunków do realizacji celów z zakresu przeznaczenia podstawowego”. Zdaniem Wojewody, również § 11 ust. 1 i ust. 2 zaskarżonej uchwały narusza przepisy ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie z art. 10 ust. 1 pkt 1 tejże ustawy w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego ustala się w zależności od przeznaczenia terenów oraz linii rozgraniczających tereny o różnych funkcjach lub różnych zasadach zagospodarowania. Przepisy ustawy – określające w sposób sformalizowany zarówno tryb uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jak i tryb

dokonywania zmian jego treści – nie przyznają radzie upoważnienia do wprowadzenia do treści planu postanowień umożliwiających niemal dowolne zmienianie linii rozgraniczających tereny o różnych rodzajach przeznaczenia. Nie znajduje uzasadnienia w przepisach ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym § 11 ust. 2 uchwały, w świetle którego „o akceptacji bilansu” niezbędnego dla dokonania zmian linii rozgraniczających tereny o różnych rodzajach przeznaczenia rozstrzyga administracja samorządowa. Zgodnie z art. 40 powołanej ustawy, wójt wydaje tylko decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, na podstawie ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a w przypadku braku planu na podstawie przepisów szczególnych. Na rozprawie przed Sądem w dniu 12 października 2010 r. pełnomocnik Wojewody Lubelskiego uzupełnił skargę, wskazując, iż organ nadzoru domaga się stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały w części obejmującej § 9, § 10 i § 11 zaskarżonej uchwały. Pełnomocnik skarżącego podniósł również, że w skardze omyłkowo wskazano, iż zapisy zaskarżonej uchwały naruszają art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym, zamiast – jak powinno być – art. 2 ust. 1 powołanej ustawy. W odpowiedzi na skargę Rada Miejska w Piaskach wniosła o jej oddalenie, wskazując, iż zarzuty organu nadzoru są nietrafne. Przepis art. 7 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym ma zupełnie inną treść niż wskazuje organ i nie został naruszony zapisami zaskarżonej uchwały. Uchwała ta nie narusza również art. 10 ust. 1 wskazanej ustawy, skoro bowiem przepisy tejże ustawy przewidywały możliwość wydawania na podstawie zapisów planu miejscowego decyzji o ustaleniu warunków zabudowy i zagospodarowania terenu, to nie można przyjąć, iż organ wydający tę decyzję nie ma uprawnień w zakresie dokonywania niezbędnych ustaleń, od których zależy dopuszczalny sposób zagospodarowania terenu.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie zważył, co następuje:

Skarga jest zasadna, albowiem zaskarżona uchwała została wydana z naruszeniem prawa uzasadniającym stwierdzenie jej nieważności we wskazanej w skardze części.

Jakkolwiek przepisy prawa nie ograniczają terminów zaskarżania do Sądu uchwał rady miasta, to nie ulega wątpliwości, że czynności kontrolne Wojewody w odniesieniu do treści uchwalanych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, stanowiących prawo miejscowe i mogących powodować nieodwracalne skutki prawne, powinny być podejmowane bez zbędnej zwłoki. Nieodpowiednie zatem wydawać się może wniesienie skargi na uchwałę organu samorządowego dopiero po 9 latach od jej podjęcia. Przedmiotem skargi Wojewody Lubelskiego jest uchwała Rady Miasta Piaski z dnia 28 grudnia 2001 r. nr XXXI/221/2001 w sprawie zmian miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego obowiązujących na obszarze gminy Piaski (Dz. Urz. Woj. Lub. z dnia 6 marca 2002 r., Nr 15, poz. 441 ze zm.). Zgodnie z treścią § 9 ust. 1 zaskarżonej uchwały, przy dokonaniu ocen odnośnie zgodności z planem przedsięwzięcia z zakresu przeznaczenia dopuszczalnego na danym obszarze, o zgodności z planem takiego przedsięwzięcia należy rozstrzygać na podstawie sporządzanej przez organ kalkulacji, w której wykazane zostanie nienaruszenie obowiązującej dla danego obszaru relacji procentowej pomiędzy ogólną powierzchnią tego obszaru a powierzchnią zajęta pod istniejące zagospodarowanie z zakresu przeznaczenia dopuszczalnego. Bilans, o którym mowa w ust. 1 jest dokonywany poprzez zsumowanie powierzchni działek zajmowanych pod istniejące i nie przeznaczone do likwidacji obiekty lub urządzenia, w których prowadzona jest działalność zaliczana do przeznaczenia dopuszczalnego. Udział tej powierzchni w bilansie ogólnej powierzchni obszaru o znaczeniu podstawowym wyznacza pozostałą powierzchnię możliwą do zagospodarowania na cele z zakresu przeznaczenia dopuszczalnego (ust. 2). W przypadku, kiedy ustalone w planie przeznaczenie podstawowe danego obszaru nie zostało wykorzystane co najmniej 60 % w przypadku obszaru UP i 80% jego powierzchni dla ZI, rozstrzygnięcie o lokalizacji przedsięwzięcia z zakresu przeznaczenia dopuszczalnego winno być dokonane przez administrację samorządową z zagwarantowaniem korzystnych warunków do realizacji celów z zakresu przeznaczenia podstawowego (ust. 3). W myśl § 10 uchwały powierzchnia zajęta na cele z zakresu przeznaczenia dopuszczalnego dla danego obszaru przeznaczenia, może zostać powiększona o nie więcej niż 10 % określonej w planie powierzchni przeznaczenia dopuszczalnego. Stosownie do § 11

ust. 1 uchwały, przebieg linii rozgraniczających obszary o różnych rodzajach przeznaczenia, może być zmieniony w celu dostosowania go do aktualnego stanu własności lub użytkowania pod warunkiem, że odległość linii nowo poprowadzonej od ustalonej na rysunku planu nie przekracza 10 m oraz że powierzchnia żadnego z obszarów o podstawowym przeznaczeniu nie będzie pomniejszona o więcej niż 10 % powierzchni ustalonej na rysunku planu. O akceptacji niezbędnego dla dochowania warunku określonego w ust. 1 rozstrzyga administracja samorządowa na podstawie aktualnego stanu własności lub użytkowania (ust. 2). Zasadne są, w ocenie Sądu, zarzuty Wojewody Lubelskiego, iż zaskarżona uchwała w części obejmującej § 9, § 10 i § 11 została wydana z naruszeniem prawa, uzasadniającym stwierdzenie nieważności tej uchwały we wskazanej części. Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1999 r., Nr 15, poz. 139 ze zm.), obowiązującej w dacie podjęcia zaskarżonej uchwały, ustalenie przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenu dokonywane jest w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego z zachowaniem warunków określonych w ustawach. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego oraz jego zmiany, w świetle art. 26 powołanej ustawy, uchwała rada gminy. Przepis do art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) podkreśla, iż uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego należy do wyłącznej właściwości rady gminy. W myśl art. 10 ust. 1 pkt 1 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego ustala się w zależności od przeznaczenia terenów oraz linii rozgraniczających tereny o różnych funkcjach lub różnych zasadach zagospodarowania. W świetle powołanych przepisów organem właściwym do decydowania o treści miejscowego planu jest zatem tylko rada gminy. Przepisy te wyłączają bowiem możliwość wiążącego rozstrzygnięcia w kwestiach objętych treścią planu miejscowego przez inne organy gminy, w szczególności przez burmistrza miasta. Wadliwe są więc wskazane zapisy § 9, § 10 i § 11 zaskarżonej uchwały, z których wynika upoważnienie do uszczegółowienia zapisów tejże uchwały przez organy administracji samorządowej. Wbrew stanowisku Rady Miasta Piaski wyrażonemu w odpowiedzi na skargę, niedopuszczalne jest doprecyzowywanie przez organy administracji samorządowej ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Stosownie do art. 40 ust. 1 i 3 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym w sprawach ustalania warunków zabudowy i zagospodarowania terenu orzekał wójt, burmistrz albo prezydent miasta, w drodze decyzji, na podstawie ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wydając decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu wójt, burmistrz albo prezydent miasta rozstrzygał, będąc związany bezwzględnie obowiązującymi zapisami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, stanowiącego przepis gminny (art. 7 ustawy). W żaden sposób z przepisów ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym nie wynika, by w tym zakresie organy administracji miały pozostawioną swobodę w „uzupełnianiu” normatywnej treści uchwały w przedmiocie miejscowego planu. Należy podkreślić, iż plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, a więc aktem stanowiącym konstytucyjnie źródło prawa, mające charakter powszechnie obowiązujący. Akt tej rangi i tego rodzaju może być stosowany poprzez przetworzenie normy ogólnej i abstrakcyjnej, jaka zawiera, w normę konkretną i indywidualną. Kompetencję do takiej konkretyzacji mają właściwe organy administracji publicznej. Z tej jednak okoliczności nie wolno wyciągać wniosku, że akt będący źródłem prawa może być przez te organy zmieniany lub modyfikowany. Skoro ustawodawca wyposażył w kompetencję do uchwalenia planu radę gminy i nakazał to czynić poprzez przeprowadzenie określonej procedury, żaden inny organ nie może tej kompetencji od rady przejąć. Akt ten nie może zawierać zatem o charakterze otwartym (wyrok WSA w Krakowie z dnia 16 maja 2008 r., II SA/Kr 230/08, niepubl.). Powołane wyżej zapisy zaskarżonej uchwały zawierają normy o charakterze otwartym, gdyż wprost przewidują możliwość modyfikacji szczegółowych uregulowań planu zagospodarowania przestrzennego przez organy administracji samorządowej. Przepisy § 9 i § 10 zaskarżonej uchwały pozwalają bowiem organom administracji samorządowej na rozstrzygnięcie o lokalizacji przedsięwzięcia z zakresu przeznaczenia dopuszczalnego „z zagwarantowaniem korzystnych warunków do realizacji celów z zakresu przeznaczenia podstawowego”, przy czym

„powierzchnia zajęta na cele z zakresu przeznaczenia dopuszczalnego dla danego obszaru przeznaczenia, może zostać powiększona o nie więcej niż 10 % określonej w planie powierzchni przeznaczenia dopuszczalnego”. Przepis § 11 teŝe uchwały upowaŝnia natomiast wskazane organy do zmiany przebiegu linii rozgraniczających obszary o rŝnych rodzajach przeznaczenia „w celu dostosowania go do aktualnego stanu wlasności lub uŝytkowania pod warunkiem, ŝe odległość linii nowo poprowadzonej od ustalonej na rysunku planu nie przekracza 10 m oraz ŝe powierzchnia ŝadnego z obszarów o podstawowym przeznaczeniu nie będzie pomniejszona o więcej niŝ 10 % powierzchni ustalonej na rysunku planu”. Powołany § 11 zaskarŝonej decyzji jest wadliwy rŝwnieŝ z tej przyczyny, ŝe umoŝliwia niemal dowolne zmienianie linii rozgraniczających tereny o rŝnych rodzajach przeznaczenia „w celu dostosowania go do aktualnego stanu wlasności lub uŝytkowania”. Przepisy ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, które okreŝlają w sposób sformalizowany zarówno tryb uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jak i tryb dokonywania zmian jego treści, nie dają Radzie Miasta upowaŝnienia do wprowadzenia do treści planu tego rodzaju uregulowań. Ponownie naleŝy podkreŝlić, iŝ miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, który jest aktem prawa miejscowego, nie moŝe być przez stosujące go organy administracji publicznej zmieniany ani modyfikowany. Kompetencję do uchwalenia planu posiada wyłączenie rada gminy i ŝaden inny organ nie moŝe tej kompetencji od rady przejąć. Przepisy § 9, § 10 i § 11 zaskarŝonej uchwały są sprzeczne nie tylko z powołanymi przepisami ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym, lecz takŝe z aktualnie obowiąŝującymi przepisami art. 4 ust. 1, art. 14 ust. 8 oraz art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.). W myśl bowiem powołanych przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ustalenie przeznaczenia terenu, okreŝlenie sposobów zagospodarowania oraz warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (art. 4 ust. 1), który uchwała rada gminy (art. 20 ust. 1) i stanowi on akt prawa miejscowego (art. 14 ust. 8). Wskazane naruszenia przepisów prawa uzasadniają stwierdzenie niewaŝności zaskarŝonej uchwały w części obejmującej § 9, § 10 i § 11 teŝe uchwały. Przepisy szczególnie nie wyłączaŝy moŝliwości stwierdzenia niewaŝności zaskarŝonej uchwały w kaŝdym czasie. Zaskarŝona uchwała jest aktem prawa miejscowego, a więc art. 94 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym nie wyłącza moŝliwości stwierdzenia jej niewaŝności, pomimo upływu roku od dnia jej podjęcia. W myśl bowiem tego przepisu nie stwierdza się niewaŝności uchwały lub zarządzenia organu gminy po upływie jednego roku od dnia ich podjęcia, chyba ŝe uchybiono obowiąŝkowi przedłożenia uchwały lub zarządzenia w terminie okreŝlonym w art. 90 ust. 1, albo jeŝeli są one aktem prawa miejscowego. Z tych wszystkich względoŝw i na podstawie art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.) Sąd orzekł, jak w sentencji.

Na oryginale wlasne podpisy; za zgodność z oryginałem.