



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 9 października 2014 r.

Poz. 4285

WYROK NR SYGN.AKT II SA/WR 175/14 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 3 lipca 2014 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA
Sędziowie Sędzia WSA
Sędzia WSA

- Ireneusz Dukiel
- Olga Białek (spr.)
- Anna Siedlecka

Protokolant asystent sędziego

- Wojciech Śnieżyński

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 3 lipca 2014 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na § 1 ust. 4 pkt 2, § 7 ust. 1, § 15 we fragmencie „z warunkami dostawców gazu oraz”, § 20 ust. 2 pkt 4 i ust. 4 we fragmencie „0,20 ha dla zabudowy usługowej”, § 23 oraz fragment załącznika graficznego obejmującego teren oznaczony symbolem U uchwały Rady Gminy Marcinowice

z dnia 31 lipca 2013 r. nr XXXV/192/13

w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części wsi Zebrzydów

I. stwierdza nieważność § 1 ust. 4 pkt 2, § 7 ust. 1, § 15 we fragmencie „z warunkami dostawców gazu oraz”, § 20 ust. 2 pkt 4 i ust. 4 we fragmencie „0,20 ha dla zabudowy usługowej”, § 23 oraz fragmentu załącznika graficznego obejmującego teren oznaczony symbolem U zaskarżonej uchwały;

II. zasądza od Gminy Marcinowice na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240 zł (słownie: dwieście czterdzieści złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania.

III. zasądza od Gminy Marcinowice na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240 zł (słownie: dwieście czterdzieści złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania.

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski, działając jako organ nadzoru, wniósł o stwierdzenie nieważności § 1 ust. 4 pkt 2, § 7 ust. 1, § 20 ust.2 pkt 4 oraz ust.4 we fragmencie „0,20 ha dla zabudowy usługowej”, § 23 oraz fragmentu załącznika graficznego obejmującego teren oznaczony symbolem „U” uchwały Rady Gminy Marcinowice Nr XXXV/192/13 z dnia 31 lipca 2013 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części wsi Zebrzydów, zarzucając wymienionym przepisom istotne naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 6 i pkt 10 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2012 r. poz. 647 ze zm. – dalej u.p.z.p) a także § 4 pkt 9 lit. c rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. z 2003 r. Nr 164, poz.1587 – dalej rozporządzenie). Organ nadzoru zaskarżył także §15 ww. uchwały we fragmencie „z warunkami dostawcy gazu” z powodu istotnego naruszenia art. 28 ust. 1 w związku z art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p oraz § 4 pkt 9 rozporządzenia.

W uzasadnieniu wskazano, że w odniesieniu do terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem „U” plan nie zawiera wszystkich elementów wymienionych w art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p oraz w § 4 pkt 9 lit c rozporządzenia. Przepis art. 15 ust. 2 pkt 6 nakazuje określić obowiązkowo minimalną liczbę miejsc do parkowania i sposób ich realizacji, natomiast § 4 pkt 9 lit c rozporządzenia wskazuje, że ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej powinny zawierać wskaźniki w zakresie komunikacji i sieci infrastruktury technicznej, w szczególności ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni usługowych i produkcyjnych. Wojewoda wyjaśnił, że teren oznaczony symbolem „U” przeznaczony został w planie pod usługi bez konkretnego określenia ich rodzaju (§ 23 uchwały). W § 19 uchwały, określono natomiast minimalną liczbę miejsc parkingowych w oparciu o wskaźniki ustalone dla obiektów sportowo-rekreacyjnych, barów, restauracji i hoteli. Brak w nim natomiast regulacji określającej ilość miejsc parkingowych dla pozostałych obiektów o charakterze usługowym, które na tym terenie – zgodnie z planem – mogą być posadowione. Taki sposób regulacji wskazuje, że dla terenu usług Rada Gminy Marcinowice nie określiła ilości miejsc parkingowych w sposób wyczerpujący. Zdaniem Wojewody, ustalając przeznaczenie dla terenu „U” Rada powinna była sprecyzować, jakich konkretnie usług ono dotyczy, lub pozostawiając brzmienie § 23 powinna określić ilość miejsc parkingowych dla pozostałych usług niewymienionych w § 19.

W konsekwencji organ nadzoru uznał, że w odniesieniu do terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem „U” zaskarżona uchwała nie zawiera obligatoryjnego elementu planu jakim jest określenie jednego z parametrów wskazanego w art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. Zgodnie z art. 28 ust. 1 u.p.p.z. stanowi to podstawę dla stwierdzenia nieważności wskazanych w petitum skargi przepisów uchwały i ich fragmentów wraz z załącznikiem graficznym we fragmencie obejmującym teren „U”.

Argumentując zarzut skargi w odniesieniu do zaskarżonego fragmentu § 15 uchwały, Wojewoda wskazał, że regulując zasady modernizacji, rozbudowy i budowy infrastruktury technicznej, mocą tego przepisu postanowiono: „Budowa sieci gazowej zgodnie z warunkami dostawcy gazu oraz z zapisami § 12. Dopuszcza się lokalizowanie zbiorników na gaz propan-butan”. Zdaniem organu nadzoru przytoczony zapis w kwestionowanym fragmencie wykracza poza przyznaną Radzie kompetencję do określenia w planie miejscowym zasad dotyczących modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej wyrażoną w art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. W przepisach ustawy i rozporządzenia (§ 4 pkt 9) wskazano jednoznacznie materię przekazaną organowi gminy do uregulowania i mieszczą się w granicach władztwa planistycznego. Wprowadzanie w planie miejscowym przepisów, które realizację poszczególnych postanowień planu uzależniają od ustalenia, uzgodnienia, określenia warunków czy też uzyskania zgody podmiotów innych niż rada gminy, stanowi wykroczenie poza kompetencję przyznaną mocą art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy organowi stanowiącemu gminy. Rada powinna bowiem określić zasady o których mowa w tym przepisie a nie uzależniać wykonanie określonych czynności obejmujących modernizację, rozbudowę i budowę infrastruktury technicznej od warunków ustalonych przez podmioty trzecie. Zdaniem Wojewody, brak jest wyraźnego upoważnienia ustawowego do regulowania w planie miejscowym zakresu spraw podlegających procedurze uzgadniania warunków z podmiotami trzecimi - w tym konkretnym przypadku z dostawcą gazu.

Reasumując, organ nadzoru stwierdził, że kwestionowany zapis nie tylko stanowi o przekroczeniu kompetencji przez Radę Gminy ale narusza również zasady sporządzania planu miejscowego. W świetle art. 28 u.p.z.p. istnieje zatem konieczność stwierdzenia jego nieważności.

W odpowiedzi na skargę strona przeciwna wniosła o umorzenie postępowania sądowego podając, że wobec uwzględnienia zarzutów skargi na sesji w dniu 10 marca 2014 r. Rada Gminy Marcinowice podjęła uchwałę XLIII/244/14 uchylającą zaskarżoną uchwałę.

W piśmie procesowym złożonym w dniu 21 maja 2014 r. pełnomocnik skarżącego oświadczył, że podtrzymuje skargę. Wyjaśnił również, że uchwała Rady Gminy Marcinowice Nr XLIII/244 będzie przedmiotem odrębnej skargi organu nadzoru.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269, ze zm.) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej, przy czym w świetle § 2 drugiego powołanego wyżej artykułu, kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Stosownie do art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tj. Dz. U. z 2012 r., poz. 270, ze zm. – zwanej dalej u.p.p.s.a) kontrola działalności administracji publicznej obejmuje orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego. Stosownie natomiast do art. 147 § 1 ww. ustawy, sąd uwzględniając skargi na uchwały lub akty, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i pkt 6, stwierdza nieważność uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

Wojewoda Dolnośląski działając jako organ nadzoru w oparciu o art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, zaskarżył w opisanym na wstępie zakresie § 1 ust. 4 pkt 2, § 7 ust. 1, § 15 we fragmencie „z warunkami dostawcy gazu”, § 20 ust.2 pkt 4 oraz ust.4 we fragmencie „0,20 ha dla zabudowy usługowej”, § 23 oraz fragment załącznika graficznego obejmującego teren oznaczony symbolem „U” uchwały Rady Gminy Marcinowice Nr XXXV/192/13 z dnia 31 lipca 2013 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części wsi Zebrzydów. Skarga nie kwestionuje zatem całości uchwały, lecz tylko tą część regulacji, która odnosi się do terenu oznaczonego w planie symbolem „U” oraz do zasad modernizacji, rozbudowy i budowy infrastruktury technicznej (§ 15) w przedstawionym w skardze zakresie.

Oceniając opisaną wyżej uchwałę w zakresie objętym zarzutami skargi, Sąd stwierdził, że zasługują one na uwzględnienie.

Rozważania o charakterze merytorycznym poprzedzić należy w niniejszej sprawie ogólną uwagą, że procedura planistyczna, która ostatecznie doprowadziła do podjęcia objętej skargą uchwały, przebiegała w trybie określonym w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – zwanej dalej u.p.z.p. Należy mieć zatem na uwadze, że kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego należy do zadań własnych gminy (art. 3 u.p.z.p.). Jednakże przyznana radzie gminy kompetencja planistyczna nie oznacza pełnej dowolności i musi być wykładana przez pryzmat obowiązującego prawa. Akt prawa miejscowego organu jednostki samorządu terytorialnego stanowiony jest na podstawie upoważnienia ustawowego i winien być sporządzany tak, by jego regulacja nie wykraczała poza jakiegokolwiek unormowania ustawowe, nie czyniła wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań ustawowych, a także by nie powtarzała kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych. Akt prawa miejscowego musi zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego. Wskazać należy, że tylko w ustawie dozwolone jest ustalanie obowiązków i praw obywateli oraz określenie wyjątków władczej ingerencji w konstytucyjnie gwarantowane prawa i wolności obywateli. Również tylko w ustawie dopuszczalne jest określenie kompetencji organów administracji publicznej. Zakres upoważnienia winien być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę (art. 7 Konstytucji RP). Normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły co oznacza, że zakazane jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisy kompetencyjne oraz wyprowadzanie kompetencji w drodze analogii.

Z mocy art. 28 ust. 1 przywołanej ustawy planistycznej naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Jak wyjaśniono w literaturze (vide: Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Komentarz pod red. prof. Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2005, str. 253-255), przepis ten modyfikuje przesłanki stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w stosunku do generalnej reguły wprowadzonej w ustawie o samorządzie gminnym. W przypadku naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego, ustawodawca nie postawił wymogu, aby naruszenie to miało charakter istotny. Pojęcie to należy zaś interpretować jako wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy. Zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą merytorycznej problematyki, a więc zawartości planu, jego ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej. Przedmiot planu miejscowego określa art. 15 ust. 2 i 3 u.p.z.p., natomiast standardy dokumentacji planistycznej rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587 – dalej rozporządzenie) wydane na podstawie delegacji ustawowej z art. 16 ust. 2 u.p.z.p.

Jednym z zarzutów postawionych w niniejszej skardze jest zarzut naruszenia zasad sporządzenia planu przez nieustalenie dla terenu oznaczonego symbolem „U” jednego z parametrów określonych w art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. tj. minimalnej ilości miejsc do parkowania dla wszystkich dopuszczonych przez plan usług.

Wskazać zatem należy, że art. 15 ust. 2 u.p.z.p. określający obowiązkowy zakres przedmiotowy ustaleń planu nie ma charakteru bezwzględny. W orzecznictwie przyjmuje się, że ustalenia wymienione w tym przepisie muszą być umieszczone w planie miejscowym gdy zachodzi taka potrzeba i konieczność. Inaczej mówiąc, możliwe jest pominięcie w planie określonych ustaleń gdy stan faktyczny obszaru nie daje podstaw do zamieszczenia ich w planie. Uwaga ta odnosi się również do art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. według którego, w planie miejscowym określa się obowiązkowo: 1/ zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, 2/ maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej 3/ minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej 4/ maksymalną wysokość zabudowy, 5/ minimalną liczbę miejsc do parkowania i sposób ich realizacji oraz 6/ linie zabudowy i gabaryty obiektów. Z brzmienia zacytowanej normy wynika zatem wprost, że minimalna liczba miejsc parkingowych stanowi element który powinien być określony w planie obok wskaźników i parametrów zabudowy i zagospodarowania terenu. Niewątpliwie wymóg ten musi być spełniony w sytuacji, gdy plan dotyczy terenów przeznaczonych dopiero do zabudowy lub też przewiduje zmianę sposobu zabudowy.

Poddany kontroli plan takich terenów właśnie dotyczy, przewidując na objętym obszarze zabudowę mieszkaniową jednorodziną i zabudowę usługową. W takiej sytuacji konieczne było ustalenie obok wskaźników i parametrów zabudowy tych terenów również parametru określającego minimalną liczbę miejsc do parkowania i sposobu ich realizacji.

Z treści planu wynika, że Rada ustaliła co prawda minimalną liczbę miejsc postojowych (§ 19) jednak uczyniła to w odniesieniu do wyszczególnionych w planie obiektów możliwych do zrealizowania na danym terenie zgodnie z jego funkcją. I tak, dla obiektów sportowo- rekreacyjnych ustalono 1 m.p/10 użytkowników; dla barów, restauracji – 1 m.p/5 miejsc konsumpcyjnych; dla hoteli – 1 m.p/5 łóżek; dla terenów mieszkaniowych 1 m.p/budynek mieszkalny. Taki sposób uregulowania minimalnej ilości miejsc parkingowych spowodował, że nie określono w sposób wyczerpujący ilości tych miejsc dla terenu oznaczonego symbolem „U”. Jak bowiem trafnie zauważył Wojewoda, przeznaczając teren pod funkcję usługową, plan nie wprowadził żadnych ograniczeń co do rodzaju dopuszczonych usług. W § 23 uchwały postanowiono, że dla terenu U obowiązuje przeznaczenie podstawowe „usługi”, co oznacza, że przeznaczenie to obejmuje nie tylko wymienione w §19 usługi gastronomiczne, hotelarskie czy też sportu i rekreacji, ale również inne usługi dla których jednak w § 19 nie określono liczby miejsc parkingowych. Należy więc zgodzić się z Wojewodą, że skoro przedmiotowy plan nie określa ilości miejsc postojowych dla wszystkich obiektów które mogą być zrealizowane na terenie oznaczonym symbolem „U” lecz tylko dla niektórych, to tym samym nie można przyjąć, że dla tego terenu ustalony został - zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. - element jego zagospodarowania w postaci minimalnej liczby miejsc parkingowych. Konieczność ustalenia tego elementu w niniejszej sprawie jest niesporna i niekwestionowana przez Radę Gminy o czym

świadczy fakt uznania skargi i uchylenia zaskarżonej uchwały we własnym zakresie. Wynika ona wprost z przyjętych zapisów planu. Skoro zamiarem lokalnego prawodawcy było dopuszczenie na części terenu objętego planem funkcji usług, bez żadnego ich doprecyzowania, to należało dla tak rozumianych usług ustalić minimalną liczbę miejsc parkingowych. Nie spełnia wymogu wynikającego z art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. określenie omawianego parametru tylko dla pewnego rodzaju usług, gdy dopuszczono również inne. W rezultacie zarzut skargi, że doszło do naruszenia zasad uchwalania planu przez nieokreślenie ilości miejsc parkingowych dla terenów usługowych, okazał się uzasadniony.

Trafnie również organ nadzoru zakwestionował fragment przepisu § 15 uchwały, w którym organ planistyczny ustalając zasady modernizacji, rozbudowy i budowy infrastruktury technicznej wprowadził wymóg budowy sieci gazowej „zgodnie z warunkami dostawcy gazu (...)”. Przytoczony zapis planu w zaskarżonym fragmencie („zgodnie z warunkami dostawcy gazu”), wykracza poza przyznaną w art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. kompetencję rady gminy do określania w planie miejscowym zasad dotyczących modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Należy zgodzić się z Wojewodą, że Rada Gminy Marcinowice działając w ramach upoważnienia wynikającego z ww. przepisu powinna była określić zasady o których w nim mowa, a nie uzależniać wykonanie czynności obejmujących budowę infrastruktury techniczne (sieci gazowej) od warunków ustalanych przez osoby trzecie. W pojęciu ww. zasad nie mieści się kwestia tego, w jaki sposób adresaci planu mają porozumiewać się z zarządcami odpowiednich sieci. Brak jest upoważnienia dla usytuowania w planie miejscowym regulacji wskazującej, że budowa sieci odbywać się będzie na warunkach określonych przez dostawcę gazu. W szczególności kompetencji w tym zakresie nie można wyprowadzić z brzmienia art. 15 ust. 2 pkt 10 oraz § 4 pkt 9 rozporządzenia. Rada gminy nie ma więc wyraźnego upoważnienia, by wypowiadać się w kwestii relacji zarządców sieci z ich potencjalnymi klientami.

Wobec przedstawionej wyżej argumentacji, po stwierdzeniu, że zaskarżona uchwała w kwestionowanych w skardze fragmentach podjęta została z naruszeniem zasad sporządzania planu określonych w art. 15 ust. 2 pkt 6 i pkt 10 u.p.z.p. oraz z przekroczeniem kompetencji organu stanowiącego dla ustalenia zasad określonych w art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p., konieczne stało się stwierdzenie nieważności przepisów uchwały podanych w pkt I sentencji wyroku.

Należy również wyjaśnić, że stwierdzeniu nieważności uchwały w części wskazanej w pkt I sentencji wyroku nie stało na przeszkodzie to, że przedmiotowa uchwała została przez Radę Gminy uchylona uchwałą z dnia 10 marca 2014 nr XLIII/244/14. Pomijając w tym momencie podnoszoną przez organ nadzoru kwestię legalności tego ostatniego aktu – jako, że nie może ona być ona objęta oceną Sądu - sam fakt uchylenia przez radę gminy uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania nie stanowi przeszkody do dokonania oceny prawnej planu miejscowego. Istotne bowiem jest, że skutki prawne zmiany lub uchylania aktu prawa miejscowego i skutki prawne stwierdzenia jego nieważności są odmienne. Uchylenie uchwały przez organ stanowiący gminy oznacza wyeliminowanie tej uchwały ze skutkiem od daty podjęcia uchwały uchylającej (ex nunc) a stwierdzenie jej nieważności wywołuje skutki od chwili jej podjęcia (ex tunc). W tym ostatnim przypadku uchwałę należy potraktować jakby nigdy nie została podjęta.

W tych okolicznościach faktycznych i prawnych, mając na uwadze stwierdzone wcześniej naruszenie przepisów prawa, Wojewódzki Sąd Administracyjny uznając zasadność skargi, zgodnie z art. 147 § 1 u.p.p.s.a. w związku z art. 28 u.p.z.p. orzekł jak w pkt I sentencji wyroku. Orzeczenie zawarte w pkt II znajduje swoje uzasadnienie w art. 152 ww. aktu a o kosztach orzeczono zgodnie z art. 200.