



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 25 maja 2018 r.

Poz. 2761

WYROK NR II SA/WR 611/17
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 10 stycznia 2018 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:
Sędziowie:

Sędzia NSA Zygmunt Wiśniewski
Sędzia WSA Olga Białek
Sędzia WSA Mieczysław
Górkiewicz (spr.)

Protokolant

Ewa Trojan

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 10 stycznia 2018 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Miasta Zgorzelec
z dnia 29 listopada 2016 r. nr 205/2016
w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania
przestrzennego rejonu Przedmieścia Nyskiego w Zgorzelcu

- I. stwierdza nieważność § 3 pkt 16 we fragmencie „w dowolnych proporcjach”, § 6 ust. 3 pkt 3 we fragmencie „pod warunkiem ich kompensacji”, § 13 ust. 8 pkt 2 lit. a we fragmencie „o wysokiej sprawności (min. 80%) i niskim stopniu emisji zanieczyszczeń” zaskarżonej uchwały;**
II. zasądza od Gminy Zgorzelec na rzecz strony skarżącej kwotę 480 (słownie: czterysta osiemdziesiąt) zł tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie

Wojewoda jako organ nadzoru nad działalnością gminną (art. 93 ust. 1 u.s.g. Dz. U. z 2017 r., poz. 1875) wniósł o stwierdzenie nieważności § 3 pkt 16 we fragmencie „w dowolnych proporcjach”, § 6 ust. 3 pkt 3 we fragmencie „pod warunkiem ich kompensacji” i § 13 ust. 8 pkt 2 lit. a we fragmencie „o wysokiej sprawności (min. 80%) i niskim stopniu emisji zanieczyszczeń” zaskarżonego planu miejscowego, jako podjętych z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. (wówczas Dz. U. z 2016 r., poz. 778) oraz § 4 pkt 1 i § 7 pkt 7 rozporządzenia MI z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), art. 15 ust. 1 u.p.z.p. w związku z art. 83c ust. 3 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2016 r., poz. 2134) oraz w związku z art. 96 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (ówcześnie Dz. U. z 2016 r., poz. 672).

Przepis § 3 zaskarżonej uchwały określał znaczenie użytych w niej pojęć, w tym w pkt 16 definiował tereny zabudowy mieszkaniowo-usługowej jako te, na których funkcja mieszkaniowa i usługowa mogą występować samodzielnie lub łącznie, w dowolnych proporcjach. W ocenie skarżącego ustalenie przeznaczenia terenu powinno być jasne i precyzyjne, nie dające możliwości podmiotowi innemu niż rada gminy ustalania tego w sposób dowolny oraz nie nasuwające wątpliwości interpretacyjnych, a warunków tych nie spełnia ustalenie dowolnych proporcji ustanowionego przeznaczenia, o ile nawet dozwolone są przeznaczenia mieszane (wyroki II OSK 1962/11, 1334/12, 1854/08). W planie dopuszczono łączenie dwóch różnych kategorii przeznaczenia terenu, jak zabudowa mieszkaniowa wielorodzinna i usługi nieuciążliwe (§ 22 ust. 1, § 23 ust. 1, § 24 ust. 1, § 26 ust. 1 uchwały) w ramach przeznaczenia podstawowego. Łączenie to nie powinno być dowolne (wyrok II SA/Wr 525/14).

W § 6 ust. 3 p.m. nakazano utrzymanie ciągłości elementów systemu przyrodniczego m.in. poprzez wycinkę drzew w złym stanie fitosanitarnym lub kolidujących z realizacją inwestycji lub zagrażających bezpieczeństwu ruchu kołowego i pieszego, jednak pod warunkiem ich kompensacji. Według skarżącego wobec braku zdefiniowania pojęcia kompensacji w uchwale, może być ono rozumiane jako nakaz przeprowadzenia nasadzeń zastępczych. Przesłanki nałożenia takiego obowiązku normuje art. 83c ust. 3 ustawy o ochronie przyrody, następuje to w decyzji i nie w każdym przypadku wydania zezwolenia na wycinkę. Uchwała reguluje to zagadnienie, w sposób odmienny niż ustawa, przez co popada w sprzeczność z ustawą, a to skutkuje nieważnością uchwały w tej części zgodnie z art. 28 ust. 1 u.p.z.p.

Zaskarżona uchwała ustanawia w celu „ograniczenia niskiej emisji do atmosfery” zakaz stosowania źródeł ciepła nie spełniających warunków określonych w § 13 ust. 8 (§ 6 ust. 6 uchwały). W § 13 ust. 8 p.m. zaś w zakresie zaopatrzenia w energię ciepłą dopuszcza się m.in. stosowanie indywidualnych instalacji centralnego ogrzewania, charakteryzowanych w sposób opisany na wstępie (wysoka sprawność i niski stopień emisji zanieczyszczeń). Według skarżącego przepis ten w zaskarżonym fragmencie narusza art. 96 POŚ. Ustawa daje podstawę do podjęcia uchwały antysmogowej sejmikowi województwa, reguluje treść i tryb podejmowania uchwały. Rada gminy nie ma ustawowych kompetencji do uregulowania tych zagadnień w planie miejscowym, co również, jak w przypadku poprzedniego fragmentu uchwały skutkuje nieważnością tego zapisu.

W odpowiedzi na skargę organ nie zgłosił wniosku procesowego, chociaż z całokształtu ogólnikowej argumentacji wynika, że uważa skargę za bezzasadną, gdyż w braku uchwały antysmogowej rada gminy mogła uregulować ustalenie sposobu zaopatrzenia w ciepło (art. 15 ust. 2 pkt 3 u.p.z.p.), ustalenie mieszanego przeznaczenia odzwierciedla stan istniejącej zabudowy, zaś termin „kompensacji” jest definiowany w POŚ i intencją organu było zapewnienie ochrony zieleni przez nakaz nasadzeń zastępczych.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Przepis art. 96 POŚ (obecnie Dz. U. z 2017 r., poz. 519) upoważnia sejmik województwa m.in. do wprowadzenia ograniczeń lub zakazów w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw. Przeciwdziałanie zanieczyszczenia środowiska miejskiego pyłami znajduje w tym przepisie kompleksową regulację, wprowadzoną przez ustawę antysmogową (nowelizacja POŚ w Dz. U. z 2015 r., poz. 1593), która przewiduje pewne minimum obowiązkowych składników uchwały, ale ponadto dopuszcza możliwość wprowadzenia dodatkowych ograniczeń (ust. 7 przepisu). Warto pamiętać, że wszelkie podstawowe unormowania (w tym zawarte w planach miejscowych) w omawianym zakresie wymagają kontroli w świetle zasad i wartości konstytucyjnych wyprowadzanych z art. 2, art. 20 i 22, art. 31 ust. 1 i 3 Konstytucji RP oraz pod względem zgodności z ustawami. W ramach stosowania art. 96 POŚ przewiduje

się rozstrzyganie takich zagadnień jak zakres terytorialny uchwały, kwestia wyboru metody regulacji – ograniczenia lub zakazy, albo jedno i drugie, uzyskanie opinii właściwych miejscowo organów (wójt, starosta), zakres przedmiotowy ograniczeń lub zakazów (ust. 6 pkt 3 ustawy), celowość wprowadzenia dodatkowych ograniczeń (ust. 7 pkt 1). Jest istotne przewidziane w art. 96 ust. 8 POŚ ograniczenie zasięgu przedmiotowego (a pośrednio w zakresie adresatów) uchwały lub zasięgu czasowego jej obowiązywania w art. 96 ust. 7 pkt 2 ustawy oraz wymóg dookreślenia adresatów uchwały w art. 96 ust. 6 pkt 2. Przede wszystkim zaś istotny jest wymóg przeprowadzenia postępowania z udziałem społeczeństwa (art. 96 ust. 5 POŚ, art. 39 ust. 1 ustawy o ocenach Dz. U. z 2016 r., poz. 353), zatem zapewnienia kontroli społecznej i możliwości zgłaszania postulatów odnośnie treści uchwały oraz upublicznienia informacji o przebiegu procedury uchwalania, a także powinnościami organu szczegółowego rozważenia przedstawionych uwag i wniosków (art. 42 ustawy o ocenach). Jak łatwo zauważyć, procedura planistyczna nie przewiduje tak szerokiego udziału społeczeństwa, zaś próba fragmentarycznego uregulowania omawianego zagadnienia w planie miejscowym nieuchronnie wywołuje pominięcie szeregu istotnych kwestii wymienionych w ustawie i opisanych powyżej, co prowadzi do sprzeczności z ustawą.

Oczywiście równie ważne jest naruszenie przez radę gminy ustawowych kompetencji sejmiku do podjęcia uchwały antysmogowej i nie miał racji organ, że ustanowienie tych kompetencji w art. 96 POŚ nie pozbawiło go właściwości w tym zakresie. Oceniany tutaj fragment zaskarżonej uchwały jako ustanowiony z naruszeniem właściwości sejmiku oraz istotnym naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego, był niewątpliwie nieważny (art. 28 ust. 1 u.p.z.p.). Absurdalny był oczywiście nieobjęty zakresem zaskarżenia zapis o przeciwdziałaniu niskiej emisji.

Postępowanie w przedmiocie wydania zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów prowadzone jest w szczególności na podstawie art. 83c ustawy o ochronie przyrody. Ustawa określa zasięg uprawnień decyzyjnych właściwego organu i nie przewiduje uzupełnienia własnej regulacji przez akt prawa miejscowego. To w decyzji rozstrzyga się o możliwości uzależnienia zgody na usunięcie drzew lub krzewów od zastąpienia ich innymi drzewami lub krzewami albo ich przesadzenia. Uzależnione to jest od dostępności miejsc do nasadzeń zastępczych oraz cech usuwanego drzewa lub krzewu (por. wyrok II SA/GI 210/17), a także innych przesłanek związanych z uznaniowym charakterem tego rozstrzygnięcia, bowiem nie jest to w tej części decyzja związana. Tymczasem zaskarżony fragment uchwały wprowadza obowiązek nałożenia tego obowiązku na adresatów planu miejscowego, a przy tym w oparciu o własne, pozaustawowe przesłanki i podobnie jak poprzednio z naruszeniem właściwości, co także uzasadnia stosowanie art. 28 ust. 1 u.p.z.p., w obu przypadkach ponadto z uwagi na naruszenie art. 7 Konstytucji RP.

Pozostały do oceny fragment uchwały narusza zasady sporządzania planu miejscowego w sposób istotny z przyczyn podanych w skardze. Można dodać, że zazwyczaj przeznaczenie terenu pod zabudowę mieszkaniową łączy się w planach miejscowych z rozmaitymi sposobami dopuszczenia jednocześnie zabudowy usługowej, często jako uzupełniającej i nieuciążliwej. Niekiedy nie wymaga to nawet szczegółowego unormowania, gdyż w przypadku pominięcia takiej możliwości i tak przy wykładni planu miejscowego dopuszcza się realizację obiektów usługowych czy sakralnych przy zabudowie mieszkaniowej, jako jej naturalne i konieczne uzupełnienie. Większe problemy przy ocenie legalności takiego połączenia przeznaczeń budzi ustalenie przewidujące równorzędny i podstawowy ich charakter, zaś wątpliwości tych nie usuwa usunięcie zapisu, że ich łączenie może następować w dowolnych proporcjach. Bez tego zapisu możliwe proporcje nadal pozostają dowolne, bowiem są niedoprecyzowane. Zastrzeżenia skarżącego budziła możliwość zabudowy poszczególnych części terenu w 99% zabudową tylko mieszkaniową lub tylko usługową, która przecież nadal istnieje, skoro zabudowa ma istnieć samodzielnie lub łącznie. W pewnym jednak zakresie pozostałej części zapisu broni wyjaśnienie przez organ, że kwestionowane określenie odnosi się do terenów w taki sposób już faktycznie zagospodarowanych. Niekiedy w planach miejscowych jednocześnie dopuszcza się zabudowę mieszkaniową jako dominującą, ale wraz z usługami oraz ustanawia dowolność proporcji między tymi przeznaczeniami i wówczas samo wyeliminowanie z obrotu prawnego ustanowionej dowolności posiada sens i pozwala na doprowadzenie pozostałego fragmentu do zgodności z prawem (por. wyrok II SA/Wr 185/17). W odniesieniu do zaskarżonego planu miejscowego skuteczność tego zbiegu byłaby wątpliwa, gdyby nie stan faktyczny terenu objętego przeznaczeniem MNU. Z tymi zastrzeżeniami należało również i omawiany fragment uchwały uznać za nieważny, czy raczej tym bardziej nieważny (art. 28 ust. 1 u.p.z.p.).

Z powyższych względów oraz ponadto na podstawie art. 147 § 1 oraz art. 200 i art. 205 § 2 p.p.s.a., orzeczono jak w sentencji.