



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 27 stycznia 2020 r.

Poz. 779

WYROK NR II SA/WR 185/19
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 13 sierpnia 2019 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędzia WSA Olga Białek

Sędziowie:

Sędzia NSA Halina Filipowicz – Kremis – spr.

Sędzia WSA Gabriel Węgrzyn

Protokolant

starszy asystent sędziego Malwina Jaworska

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 13 sierpnia 2019 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Gminy Chojnów

z dnia 26 czerwca 2018 r. nr LI.331.2018

w przedmiocie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru wsi Krzywa i Okmiany dla działki 169, położonej w obrębie Krzywa

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości.

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski (dalej również jako: organ nadzoru), działając na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994), złożył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu skargę na uchwałę nr LI.331.2018 Rady Gminy Chojnów z dnia 26 czerwca 2018 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wsi Krzywa i Okmiany dla działki 169, położonej w obrębie Krzywa wnosząc o stwierdzenie jej nieważności w całości oraz zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

Kwestionowanej uchwały zarzucił, że § 6 ust. 8 pkt 2 lit. b. podjęty został z istotnym naruszeniem art. 9 ust. 4 i art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2018 r. poz. 1945, dalej: u.p.z.p.), polegającym na ustaleniu minimalnej liczby miejsc do parkowania dla tere-nu zabudowy mieszkaniowo-usługowej (MNU) w wymiarze co najmniej 1 stanowiska postojowego na jedno mieszkanie oraz co najmniej 1 stanowiska postojowego na każde rozpoczęte 40 m² powierzchni użytkowej usług, podczas gdy studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy przewiduje, że wskaźnik ten nie powinien być mniejszy niż 2 miejsca postojowe na jeden lokal mieszkalny oraz 1 miejsce postojowe na każde rozpoczęte 50 m² powierzchni usługowej usług innych niż usługi publiczne podstawowe, usługi turystyki oraz usługi sportu i rekreacji, lecz nie mniej niż 2 miejsca postojowe.

Rozwijając w uzasadnieniu zarzuty skargi Wojewoda Dolnośląski podniósł, że przeprowadzona ocena zgodności z prawem uchwały pod kątem art. 28 ust. 1 u.p.z.p. pozwoliła stwierdzić, że Rada Gminy Chojnów, uchwalając zmianę planu zagospodarowania przestrzennego, naruszyła w sposób istotny zasady sporządzania planu miejscowego w zakresie objętym wnioskiem o stwierdzenie nieważności. Organ nadzoru wskazał, że w uchwale dla terenu oznaczonego symbolem MNU wprowadzono w § 6 ust. 8 pkt 2 lit. a i b uchwały następujące ustalenia w zakresie minimalnej liczby miejsc do parkowania i sposobu ich realizacji: „Dla terenu, o którym mowa w ust. 1 ustala się następujące zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemu komunikacji: 2) w zakresie minimalnej liczby miejsc do parkowania oraz sposobu ich realizacji ustala się: a) miejsca postojowe dla samochodów należy realizować jako terenowe miejsca postojowe w formie parkingów lub jako miejsca postojowe w budynkach, b) ustala się obowiązek realizacji miejsc postojowych dla samochodów w liczbie: co najmniej 1 stanowisko postojowe na 1 mieszkanie, co najmniej 1 stanowisko postojowe na każde rozpoczęte 40 m² powierzchni użytkowej usług”.

Analizując zapisy uchwały pod kątem zgodności z obowiązującym studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego przyjętego uchwałą nr XXVI.157.2016 Rady Gminy Chojnów z dnia 26 sierpnia 2016 r. w sprawie uchwalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Chojnów, wojewoda stwierdził naruszenie jego ustaleń w wyniku przyjętych w planie rozwiązań w zakresie minimalnej liczby miejsc do parkowania na terenie MNU, stanowiącym teren przeznaczony pod zabudowę mieszkaniowo-usługową.

W ramach postępowania wyjaśniającego organ nadzoru uzyskał pismem z dnia 5 listopada 2018 r. wyjaśnienia Rady Gminy Chojnów, że wynikające ze studium wskaźniki odnoszące się do minimalnej ilości miejsc parkingowych dla określonych rodzajów przeznaczeń terenu nie mogą stanowić obowiązujących ustaleń przy sporządzaniu planów miejscowych. Zdaniem Rady Gminy Chojnów przepisy u.p.z.p. oraz rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz. U. nr 118 poz. 1233) nie określają obowiązku ustalenia w studium wskaźników dotyczących ilości miejsc parkingowych.

Ze stanowiskiem Rady Gminy Chojnów nie zgadza się organ nadzoru dając temu wyraz w treści uzasadnienia skargi, wskazując że ustalenia studium nie mogą zostać zignorowane lub zmodyfikowane przez organ sporządzający i uchwalający plan miejscowy. Organ nadzoru wskazał nadto, że Rada Gminy Chojnów nie wykazała zaistnienia okoliczności wskazanej w części III-1.1. pkt 4 i 5 studium (s. 49 tekstu studium), w której postanowiono: „4) W przypadku gdy w dniu wejścia w życie niniejszego studium, na danym obszarze obowiązujące plany wyznaczają inne funkcje (przeznaczenie terenu) lub występuje istniejące zagospodarowanie funkcją inną niż przewidziana w studium, dopuszcza się jej utrzymanie w sporządzanych nowych planach miejscowych lub innych dokumentach planistycznych. 5) Zasada określona w pkt 4 dotyczy także utrzymania parametrów zabudowy i zagospodarowania terenu.”. W konsekwencji w ocenie organu nadzoru należy stwierdzić, że regulacja przyjęta w § 6 ust. 8 pkt 2 lit. b uchwały w powyższym zakresie narusza ustalenia studium. Z uwagi na skutki stwierdzenia nieważności uchwały we wnioskowanym zakresie, które sprowadzą się – w razie uwzględnienia skargi – do pominięcia jednego z wymienionych w art. 15 ust. 2 u.p.z.p. katalogu elementów planu miejscowego (stanowiącego normę o charakterze

ius cogens), organ nadzoru wniosł o stwierdzenie nieważności uchwały w całości, tym bardziej również, że teren MNU jest jedynym terenem, który objęty jest niniejszą zmianą planu miejscowego.

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy Chojnów wskazała, że wskaźniki miejsc parkingowych wskazane w studium nie powinny być brane pod uwagę jako ustalenie obowiązujące przy sporządzaniu planów miejscowych. Zdaniem organu przepisy u.p.z.p. oraz rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz. U. nr 118 poz. 1233) nie określają obowiązku ustalenia w studium wskaźników dotyczących ilości miejsc parkingowych. Obowiązek ten został sformułowany wprost dopiero w przepisach § 4 pkt 6 lit. c Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r. nr 164 poz. 1587). Jednocześnie Rada Gminy Chojnów wniosła o oddalenie skargi.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył:

Stosownie do dyspozycji art. 3 § 1 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2018 r., poz. 1302 ze późn. zm., zwanej dalej p.p.s.a.), sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej i stosują środki określone w ustawie. Zaś wedle art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a. sądowa kontrola działalności publicznej obejmuje także akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej. Kontrola sądownoadministracyjna sprawowana jest w na podstawie kryterium legalności, tzn. zgodności kwestionowanego skargą aktu z przepisami prawa powszechnie obowiązującego. Po myśli art. 147 § 1 tej ustawy, sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

W rozpoznawanej sprawie ze względu na przedmiot zaskarżenia, którym jest uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego sąd uwzględnić musiał również regulację szczególną zawartą w art. 28 ust. 1 u.p.z.p., zgodnie z którą nieważność aktu powoduje również naruszanie zasad sporządzania planu miejscowego lub istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie. Zgodnie z art. 9 ust. 4 u.p.z.p. ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. W myśl zaś art. 20 ust. 1 u.p.z.p. plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu oraz sposobie realizacji, zapisanych w planie, inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy, oraz zasadach ich finansowania, zgodnie z przepisami o finansach publicznych. Część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały.

Zauważyć należy, że zarówno istotne naruszenie „zasad sporządzania”, jak i „trybu sporządzania” miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego pozwala na stwierdzenie nieważności takiej uchwały w całości lub części. Do zasad sporządzania planu zalicza się wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez kompetentne organy, dotyczące ustaleń zawartych w akcie planistycznym. Do zasad sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego należy zaliczyć zawartość aktu planistycznego (część tekstowa, graficzna i załączniki), ustalenia w nim zawarte, a także standardy dokumentacji planistycznej. Natomiast tryb postępowania odnosi się do sekwencji czynności, jakie podejmuje organ w celu doprowadzenia do uchwalenia studium, czy też planu miejscowego począwszy od uchwały o przystąpieniu do sporządzania studium lub planu, a skończywszy na uchwaleniu studium lub planu.

Przenosząc dotychczasowe rozważania na grunt niniejszej sprawy należy wskazać, że w ocenie sądu w istocie doszło do naruszenia zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Z literalnego brzmienia art. 9 ust. 4 u.p.z.p. wynika bezwzględne związanie organów uchwałodawczych do uwzględniania zapisów studium przy sporządzaniu planów miejscowych. Jest to również pogląd ugruntowany w orzecznictwie, w którym podkreśla się zarazem szczególnie charakter studium, które wyznacza pewne ramy kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej w gminie i służy ustaleniu lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego. W konsekwencji związanie ustaleniami studium należy rozumieć jako takie kształtowanie treści planu miejscowego, aby jego treść wynikała z ustaleń studium. Treść planu miejscowego jest zatem konsekwencją zapisów studium. Ponadto, zgodność planu ze studium nie może być rozumiana ogólnie i nie może oznaczać wyłącznie spójności rozwiązań ze studium. Plan winien być nie tylko spójny ale i zgodny z ustaleniami studium. (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 czerwca 2007 r.

sygn. akt II OSK 359/07, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 3 października 2018 r. sygn. akt II SA/Gl 570/18, opubl. w CBOIS: <https://cbois.nsa.gov.pl/>).

Istotne naruszenie zasad sporządzenia miejscowego planu polegające na niezgodności jego ustaleń ze studium wynika w niniejszej sprawie z prostego zestawienia odpowiednich zapisów zaskarżonej uchwały oraz studium. W § 6 ust. 8 pkt 2 lit. b uchwały przyjęto, że: „Dla terenu, o którym mowa w ust. 1 ustala się następujące zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemu komunikacji: 2) w zakresie minimalnej liczby miejsc do parkowania oraz sposobu ich realizacji ustala się: b) ustala się obowiązek realizacji miejsc postojowych dla samochodów w liczbie: - co najmniej 1 stanowisko postojowe na 1 mieszkanie, - co najmniej 1 stanowisko postojowe na każde rozpoczęte 40 m² powierzchni użytkowej usług.”.

Natomiast w części III-2.1. studium pn. „Kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów” pkt 6 lit. a i e wskazano, że minimalna liczba miejsc do parkowania dla samochodów użytkowników stałych i przebywających okresowo nie może być mniejsza niż: a) 2 miejsca postojowe na jeden lokal mieszkalny, e) 1 miejsce postojowe na każde rozpoczęte 50 m² powierzchni usługowej usług innych niż w lit „b”, „c” i „d”, lecz nie mniej niż 2 miejsca postojowe.

Rada Gminy Chojnów dokonała zatem zmian w zakresie ilości miejsc postojowych przypadających na terenie oznaczonym symbolem MNU na 1 mieszkanie limitując tę ilość do co najmniej 1 miejsca, podczas gdy w studium wskazano wprost, że liczba miejsc postojowych na jeden lokal mieszkalny wynosić ma dokładnie 2 miejsca. Odnośnie zaś do miejsc postojowych dla powierzchni użytkowej, to bezpodstawnie w uchwale przyjęto wymóg co najmniej 1 stanowiska postojowego na każde rozpoczęte 40 m² powierzchni użytkowej usług, podczas, gdy ze studium wynika obowiązek przewidzenia 1 miejsce postojowe na każde rozpoczęte 50 m² takiej powierzchni.

Sąd nie podziela przy tym argumentacji zaprezentowanej w odpowiedzi na skargę, w której Rada Gminy Chojnów zdaje się sugerować, że skoro przepisy u.p.z.p. oraz rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy nie przewidują obowiązku ustalenia w studium wskaźników dotyczących ilości miejsc parkingowych, to tym samym zapis studium odnoszący się do tej materii nie ma wiążącego dla lokalnego prawodawcy charakteru. W świetle przytoczonego powyżej art. 9 ust. 4 u.p.z.p. nie budzi wątpliwości błędne stanowisko organu w tym zakresie. Sam fakt, że nie jest obowiązkiem regulowanie w studium określonej materii nie przesądza bowiem o tym, że gdy jednak studium tę kwestię reguluje to ustalenia te są wiążące przy sporządzaniu planów miejscowych. Skoro obowiązujące na terenie Gminy Chojnów studium reguluje kwestię ilości miejsc parkingowych to nie budzi wątpliwości związanie organów gminy tymi ustaleniami przy sporządzaniu planu miejscowego. W niniejszej sprawie ponadto stopień uszczegółowienia ustaleń zawartych w studium przesądza o bezwzględny obowiązek uwzględniania jego zapisów przez prawodawcę lokalnego, gdyż wskazuje na konkretne liczby miejsc parkingowych dla poszczególnych rodzajów zabudowy (mieszkaniowa, usługowa).

Słusznie organ nadzoru zwrócił nadto uwagę na zapis studium w części III-1.1. pkt 4 i 5 studium (s. 49 tekstu studium), w którym postanowiono: „4) W przypadku gdy w dniu wejścia w życie niniejszego studium, na danym obszarze obowiązujące plany wyznaczają inne funkcje (przeznaczenie terenu) lub występuje istniejące zagospodarowanie funkcją inną niż przewidziana w studium, dopuszcza się jej utrzymanie w sporządzanych nowych planach miejscowych lub innych dokumentach planistycznych. 5) Zasada określona w pkt 4 dotyczy także utrzymania parametrów zabudowy i zagospodarowania terenu.”.

Zatem jedyną sytuacją dopuszczającą odstępstwo od ustaleń studium przy sporządzaniu miejscowego planu w niniejszej sprawie jest uprzednie istnienie ustaleń miejscowych planów odmienne niż przewiduje to studium. Prawdopodobnie takiego rozwiązania nie budzi wątpliwości z uwagi na realizację zasady niedziałania prawa wstecz. Jednak z uwagi na niewykazanie przez Radę Gminy Chojnów, że w niniejszej sprawie zachodzi okoliczność tego typu, że już uprzednie w stosunku do studium rozwiązania na terenie MNU były odmienne do treści studium, rację ma organ nadzoru twierdząc, że regulacja przyjęta w § 6 ust. 8 pkt 2 lit. b uchwały w powyższym zakresie narusza ustalenia studium.

Sąd podziela również stanowisko organu nadzoru w kwestii konieczności stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały w przedmiocie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w całości. Ocena taka jest konsekwencją ustawowego obowiązku przewidywania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego minimalnej liczby miejsc do parkowania. Zgodnie bowiem z art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział

procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów.

Przenosząc powyższe w realia niniejszej sprawy, biorąc pod uwagę przeznaczenie terenu objętego zaskarżoną uchwałą o zmianie miejscowego planu, oznaczonego symbolem MNU (teren zabudowy mieszkaniowo-usługowej) stwierdzić należy, że obowiązkowe jest określenie minimalnej liczby miejsc do parkowania, w tym miejsc przeznaczonych na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji, o czym mowa w art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. Rację ma zatem skarżący organ nadzoru twierdząc, że stwierdzenie nieważności uchwały jedynie w zakresie określenia liczby miejsc postojowych skutkowałoby brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego. Na uwagę zasługuje również fakt, że teren MNU jest jedynym terenem, który objęty jest zmianą planu miejscowego przewidzianego w zaskarżonej uchwale. W konsekwencji zasadnym jest wniosek organu nadzoru o stwierdzenie nieważności uchwały w całości.

Uwzględniając powyższe sąd, na podstawie przepisu art. 147 § 1 p.p.s.a. stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w całości.