



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 2 kwietnia 2013 r.

Poz. 2229

WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 676/12
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 13 grudnia 2012 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący
Sędziowie

Sędzia WSA Ireneusz Dukiel
Sędzia WSA Olga Białek
Sędzia WSA Mieczysław Górkiewicz (sprawozdawca)
Agata Szlachetka

Protokolant

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 13 grudnia 2012 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Gminy Podgórzyn

z dnia 20 czerwca 2012 r. nr XXI/163/12

w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wsi Miłków w Gminie Podgórzyn-obszar planistyczny „A”

I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części obejmującej:

- 1. § 5 Tabela 5 rubryka C kolumna 3, UZ.4 ust. 3 w brzmieniu: „na działkach nr 226/13 i 226/14 dopuszcza się zignorowanie nieprzekraczalnej linii zabudowy i usytuowanie budynków zgodnie z warunkami określonymi w decyzji o warunkach zabudowy nr 8/2011 z dnia 17.02.2011 r.”**
- 2. § 5 Tabela 12 rubryka C kolumna 3, RM.4**
- 3. § 5 Tabela 22 rubryka A kolumna 3 R.1**
- 4. § 6 Tabela 24 we fragmencie „budowlanych”;**

II. stwierdza, że zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu w zakresie opisanym w punkcie I;

III. zasądza na rzecz strony skarżącej od Gminy Podgórzyn kwotę 240 zł (słownie: dwieście czterdzieści złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie

Wojewoda jako organ nadzoru nad działalnością gminną (art. 93 ust. 1 u.s.g.) po ostatecznym sprecyzowaniu zakresu zaskarżenia i podstaw zarzutów skargi, wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w zakresie § 5 Tabela 5 rubryka C kolumna 3, Uz.4 ust. 3, § 5 Tabela 12 rubryka C kolumna 3, RM.4, § 5 Tabela 22 rubryka A kolumna 3, R.1 zarzucając istotne naruszenie art. 4 ust. 1 i 2 w związku z art. 65 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p., § 6 Tabela 24 we fragmencie „budowlanych” zarzucając istotne naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy w związku z § 4 pkt 8 rozporządzenia wykonawczego (Dz. U. z 2003 r. Nr 164, poz. 1587) oraz § 8 pkt 1a zarzucając istotne naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy i § 4 pkt 9 rozporządzenia, a poprzez to naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego (art. 28 ust. 1 u.p.z.p.). W § 5 uchwały organ zawarł ustalenia dopuszczające odstępianie od nieprzekraczalnej linii zabudowy lub zagospodarowanie terenu bądź zabudowę określonych działek „zgodnie z warunkami określonymi w decyzji o warunkach zabudowy” z podaniem dat i numerów tych decyzji. W ocenie skarżącego organ nie mógł uchylić skutków prawnych wynikających z art. 65 u.p.z.p. Nie wykluczone, że dla inwestycji tych wydano pozwolenia na budowę i ustalenia późniejszego planu miejscowego nie dotyczyły już obiektów na tych działkach. W § 6 uchwały określono zasady scalania i podziału nieruchomości, ograniczając ustalone parametry do działek budowlanych, nie zaś dla wszystkich działek, jak tego wymaga ustawa. W § 8 uchwały organ ustalając zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej, dopuszczając zmianę przebiegów sieci oznaczonych na rysunku planu oraz lokalizację innych poza oznaczonymi sieci, obiektów i urządzeń zgodnych z ustaleniami regulacyjnymi planu. Z zakresu upoważnienia ustawowego nie wynika jednak możliwość zawarcia w uchwale takich ustaleń. Ustalenia te niepotrzebnie sugerują, że organ ma wpływ na lokalizację sieci i urządzeń. Nie było przekonujące tłumaczenie organu w trakcie postępowania nadzorczego, że omawiane ustalenia mają charakter jedynie informacyjny. Organ nie miał bowiem kompetencji do informowania o możliwościach prawnych wynikających z innych przepisów prawa. Niedopuszczalne są nieuprawnione powtórzenia lub modyfikacje przepisów ustawowych w akcie prawa miejscowego (patrz § 115, § 116 i § 118 w związku z § 143 Zasad techniki prawodawczej Dz. U. z 2002 r. Nr 100, poz. 908).

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o odrzucenie skargi, nie wyjaśniając jednak przyczyn jej procesowej niedopuszczalności. Odnosił się przy tym merytorycznie do zarzutów skargi. Organ przyznał zasadność zarzutu dotyczącego § 6 uchwały. W § 5 określono odnośnie określonych działek dopuszczenie ich zagospodarowania w sposób ustalony konkretnymi decyzjami. Nie było istotne, że plan miejscowy nie określa sposobu zagospodarowania działek w sposób wyraźny, a tylko przez odesłanie do treści decyzji. Odnośnie § 8 organ nadal wywodził, że zawarte tutaj zapisy mają charakter wyłącznie informacyjny, co wynika z § 4 ust. 2 uchwały. Obiekty infrastruktury technicznej są niezbędne na wszystkich niemal terenach, ale ich rodzaj i usytuowanie nie może być z góry ustalone. Zdarza się, że przebieg konkretnych sieci uzależniony jest od wyrażenia zgody przez właścicieli działek. Organ stwierdził w uchwale w sposób wyraźny, że nie ustanawia w tym zakresie żadnych ograniczeń, w szczególności zakazów zabudowy. Odnośnie urządzeń wytwarzających energię ze źródeł odnawialnych zastrzeżenia skarżącego byłyby bezzasadne, skoro urządzenia te nie są wymienione w art. 143 ust. 2 u.g.n. Przedstawiając argumentację organu w toku postępowania nadzorczego skarżący wykorzystał wypowiedź dotyczącą innego zagadnienia wymagającego w ocenie organu nadzoru wyjaśnienia, co nie zasługuje na aprobatę. Organ zaznaczył ogólnie, że budzi zastrzeżenia praktyka skarżącego niewydawania rozstrzygnięć nadzorczych (wyrok II SA/Kr 560/07).

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Należy na wstępie zaznaczyć, że organ nadzoru nie popierał skargi w zakresie nieważności § 3 pkt 9 uchwały (definicja wskaźnika zabudowy) oraz odnośnie pewnej części argumentacji dotyczącej nieważności § 8, uwzględniając obronę organu związaną z rozpoczęciem procedury planistycznej w oparciu o uchwałę intencyjną z 2008 r. co miało znaczenie według przepisów przejściowych ustaw nowelizujących ustawę w 2010 r., wyłączających w tym przypadku stosowanie przepisów znowelizowanych. Do zaskarżonej uchwały stosował się zatem pierwotny tekst ustawy, co umożliwiło organowi doprecyzowanie w uchwale znaczenia nie definowanego ustawowo wskaźnika (por. wyroki II OSK 1082/11 i IV SA/Wa 1912/10) oraz wykluczało kwestionowanie ustaleń dotyczących urządzeń ze względu na treść art. 15 ust. 3 pkt 3a, 4a i 4b ustawy w nowym brzmieniu (patrz art. 1 pkt 4 i art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. Dz. U. Nr 130, poz. 871 oraz art. 2 pkt 2 i art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 6 sierpnia 2010 r. Dz. U. Nr 155, poz. 1043).

Nie budziło zastrzeżeń zgodne stanowisko obu stron odnośnie sprzeczności z ustawą dookreślenia działek jako „budowlanych” w § 6 Tabela 24 zaskarżonej uchwały, skoro szczegółowe zasady podziału nieruchomości po dokonanych uprzednio scaleniu odnoszą się zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 8 i § 4 pkt 8 rozporządzenia do wszystkich działek.

Odnosnie ustaleń zawartych w § 5 Sąd zakwestionował unormowanie sposobu zagospodarowania określonych działek w planie miejscowym poprzez odesłanie do samych numerów i dat poszczególnych decyzji lokalizacyjnych, zamiast do treści zawartych w nich warunków zagospodarowania. W ramach władztwa planistycznego organ był uprawniony do unormowania zakresu dopuszczenia odstępstw od podstawowych ustaleń w tym względzie, jednak treść danej normy prawnej powinna nadawać się do odtworzenia w oparciu o przepisy zawarte w uchwale. Przepis merytoryczny aktu normowanego może zawierać odesłanie do innego aktu normatywnego, nie zaś do aktu stosowania prawa. Wymagana jest bezpośredniość i wyrażność takiego przepisu (patrz § 22 i § 25 ust. 1 cyt. Zasad techniki prawodawczej w związku z § 143). Trafnie podkreślił skarżący obawę wątpliwości, jakie mogłyby powstać przy stosowaniu art. 65 ust. 1 pkt 2 ustawy, jeśli w planie miejscowym jak gdyby przesądza się zgodność wcześniejszych decyzji z tym planem, podczas gdy ocena ta leży w kompetencjach organu lokalizacyjnego. Samo powołanie konkretnej decyzji w uchwale jeszcze nie stworzyło wzorca do porównania zgodności ustaleń zawartych w uchwale i decyzji. Kierując się potrzebą skrócenia omawianych przepisów, organ stworzył przepisy niezrozumiałe i nieczytelne dla tych adresatów uchwały, którzy nie znają treści decyzji, czyli dla niemal wszystkich. Trudno zaprzeczyć, że organ uniemożliwił przez to również kontrolę legalności samych dopuszczeń, skoro Sąd i organu nadzoru też nie wiedzą, czego dotyczą odstępstwa od podstawowych ustaleń planu.

W § 8 uchwały zamieszczono pewne objaśnienia, odnoszące się do znaczenia zawartych w rysunku planu miejscowego oznaczeń przebiegu lub lokalizacji urządzeń infrastrukturalnych. Miał rację skarżący, że ustawa nie dopuszcza w sposób wyraźny zamieszczania takich treści o charakterze nienormatywnym. Jednak plan miejscowy z samego założenia zawiera również pewne przepisy o znaczeniu pozanormatywnym. Do tej pory trwają dyskusje, czy plan miejscowy w każdym przypadku jest lub powinien być aktem normatywnym zawierającym wyłącznie przepisy powszechnie obowiązujące. Prawo miejscowe nie jest aktem ściśle wykonawczym (art. 94 Konstytucji „w granicach upoważnień zawartych w ustawie”, art. 92 ust. 1 – rozporządzenia jako akty wydawane „na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania”), co wymaga stosowania łagodniejszych kryteriów zgodności aktu tego prawa z ustawą, niż w przypadku rozporządzeń. Jak wiadomo organ nie był uprawniony do precyzowania rodzaju urządzeń wymaganych na danych terenach lub podmiotów mogących je realizować (por. wyrok II OSK 604/07), więc wyjaśnienie nieobowiązującego charakteru pewnych fragmentów rysunku mogło być uzasadnione, o ile nawet było jedynie powtórzeniem wstępnej informacji zawartej w § 4 ust. 2 planu czy raczej jej rozwinięciem. W ocenie Sądu nie było więc naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego w tym przypadku.

Sąd nie odniósł się formalnie w rozstrzygnięciu do cofniętych lub nieuwzględnionych części skargi, bowiem według przeważającego poglądu prawnego nie było to konieczne, chociaż niewątpliwie rozstrzygnięcie takie ułatwia zaskarżenie wyroku i orzekanie w instancji odwoławczej, a ponadto nie jest niewątpliwie ograniczenie tej zasady orzekania jedynie do skarg na plany miejscowe. Brak konieczności orzekania przez sąd o pewnych żądaniach właściwy jest w postępowaniu nieprocesowym przed sądem powszechnym, co budzi tam spory i nieporozumienia. Nadal nie bardzo wiadomo, dlaczego Sąd nie mógł oddalić skargi w określonej części. Z tych względów i zgodnie z art. 147 § 1, art. 152 i art. 200 p.p.s.a., orzeczono jak w sentencji.