



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 20 czerwca 2012 r.

Poz. 1369

WYROK NR II SA/RZ 20/12 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W RZESZOWIE

z dnia 11 kwietnia 2012 r.

w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w składzie następującym: Przewodniczący WSA Robert Sawuła /spr./ Sędziowie NSA Stanisław Śliwa WSA Ewa Partyka Protokolant st. sekr. sąd. Anna Mazurek - Ferenc po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 11 kwietnia 2012 r. sprawy ze skargi Rady Miasta Rzeszowa na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podkarpackiego z dnia 3 marca 2011 r. nr P.II.4131.2.23.2011 w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego I. uchyla zaskarżone rozstrzygnięcie nadzorcze; II. stwierdza, że zaskarżone rozstrzygnięcie nadzorcze nie podlega wykonaniu do czasu uprawomocnienia się niniejszego wyroku.

Uzasadnienie

Przedmiotem skargi Gminy Miasto Rzeszów - Rady Miasta Rzeszowa jest rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podkarpackiego w Rzeszowie z 3.03.2011 r. nr P.II.4131.2.23.2011 stwierdzające nieważność w części uchwały Rady Miasta Rzeszowa w sprawie uchwalenia Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego. Rozstrzygnięcie nadzorcze wydano w następujących okolicznościach: Uchwałą z 25.01.2011 r. Nr V/80/2011 Rada Miasta Rzeszowa uchwaliła Miejscowy Plan Zagospodarowania Przestrzennego Nr 136/7/2006 dla terenów przemysłowych dzielnicy Załęże w Rzeszowie, zawierając ustalenia dotyczące m.in. terenów oznaczonych na rysunku planu stanowiącego załącznik nr 1 do uchwały symbolami: K/O/P/U.1, K/O/P/U.2, P/U.1, P/U.2, P/U.3, P/U.4, P/U.5. Z oznaczenia na pieczęci (prezentaty wpływu) Podkarpackiego Urzędu Wojewódzkiego (PUW) Wydziału Prawnego i Nadzoru wynikać ma, że tekst uchwały przedłożony został w dniu 1 lutego 2011 r. Pismem z 22.02.2011 r. Wojewoda Podkarpacki zawiadomił Prezydenta Miasta Rzeszowa o wszczęciu postępowania zmierzającego do stwierdzenia nieważności uchwały z 25.01.2011 r. Nr V/80/2011, informując jednocześnie, że wyjaśnienia w tej kwestii mogą zostać udzielone w Wydziale Prawnym i Nadzoru PUW. Na tym etapie Zastępca Prezydenta Miasta Rzeszowa działający z upoważnienia tego organu złożył pisemne wyjaśnienia w dniu 28 lutego 2011 r., uzupełniając je w piśmie z 1 marca 2011 r. Rozstrzygnięciem nadzorczym z 3.03.2011 r. Wojewoda Podkarpacki, działając na podstawie art. 85, 86, 91 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. nr 142 z 2001 r., poz. 1591 z późn. zm., dalej zwana "Usg"), art. 1, art. 2, art. 15 w zw. z art. 28 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm., dalej zwana "Upzp") oraz przepisów rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587, dalej zwane jako "rozporządzenie MI z 2003 r.") stwierdził nieważność § 11, § 12, § 13, § 14, § 15, § 16 i § 17 uchwały Nr V/80/2011 Rady Miasta Rzeszowa z 25.01.2011 r. W ocenie Wojewody w procedurze uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (dalej: mpzp) rada gminy musi kierować się zasadami sporządzania takiego planu określonymi w Upzp i rozporządzeniu MI z 2003 r., ponieważ ich naruszenie, podobnie jak istotne naruszenie trybu uchwalania mpzp powoduje nieważność uchwały w całości lub w części. Organ nadzoru podkreślił, że w/w rozporządzenie określa standardy obowiązujące przy zapisywaniu ustaleń projektu odnoszących się do części tekstowej i graficznej. Mając to na względzie Wojewoda stwierdził

naruszenie zasad sporządzania planu w stosunku do terenu oznaczonego symbolami K/O/P/U.1, K/O/P/U.2, P/U.1, P/U.2, P/U.3, P/U.4, P/U.5, w odniesieniu do których za nieprawidłowe uznano ustalenia § 11 ust. 1, § 12 ust. 1, § 13 ust. 1, § 14 ust. 1, § 15 ust. 1, § 16 ust. 1 i § 17 ust. 1 uchwały. W planie miejscowym należy bowiem obowiązkowo określić linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Tymczasem kontrolowany plan ich nie zawiera, a na terenach tych mogą być realizowane różne funkcje, niekiedy łącznie lub alternatywnie przez dokonanie wyboru funkcji z katalogu możliwych przeznaczeń. Postanowienia planu nie określają jednak zasad i warunków, na jakich mogą być one realizowane. Przez to w ocenie organu nadzoru każda z wymienionych w planie funkcji może stanowić wiodącą albo jedyną i determinującą sposób zagospodarowania terenu, bądź może w ogóle nie zaistnieć. Brak wzajemnych, jasno określonych regulacji dotyczących różnych przeznaczeń w ramach jednego terenu wyznaczonego liniami rozgraniczającymi, naruszać ma zatem art. 1 i art. 2 Upzp, ponieważ nie uwzględniono w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ładu przestrzennego. W ocenie Wojewody dopuszczenie możliwości zagospodarowania terenu kilkoma różnymi funkcjami alternatywnie nie stanowi "decyzji projektowej gminy", o której mowa w art. 3 Upzp, ponieważ nie realizuje zadania gminy polegającego na kształtowaniu i prowadzeniu polityki przestrzennej. Zdaniem tego organu w istocie decyzje, co do sposobu zagospodarowania terenu objętego planem gmina pozostawiła przyszłym inwestorom. W planie tym brak też wskazania, co do wzajemnych relacji pomiędzy poszczególnymi funkcjami. Nie chronić ma to interesu prawnego właścicieli sąsiednich nieruchomości, ponieważ z planu wiadomo tylko, jakie funkcje terenu zostały wykluczone z zagospodarowania, nie wiadomo zaś, jaka funkcja terenu została ustalona. Naruszenie zasad sporządzania planu w myśl art. 28 Upzp obligowało organ nadzoru do stwierdzenia nieważności części uchwały. Niezależnie od powyższego wojewoda wskazał również na ustalenia planu mogące budzić wątpliwości interpretacyjne wobec swojej nieścisłości i niejasności, a to postanowienia § 8 ust. 3 pkt 2, § 10 ust. 3 pkt 2, § 14 ust. 3 pkt 3 i § 13 ust. 3 pkt 3 w zakresie sformułowania "nowa zabudowa", a z § 15 nie wynikał sposób uwzględnienia występowania stanowiska archeologicznego, jednak te przepisy planu nie naruszać miały w sposób jednoznaczny zasad sporządzania planu. Wojewoda uznał, że "zapisy uchwały" powinny być czytelne i nie powinny budzić żadnych wątpliwości interpretacyjnych. Nie zgadzając się z rozstrzygnięciem nadzorczym Rada Miasta Rzeszowa uchwałą z 29 marca 2011 r. nr VIII/169/2011 postanowiła wnieść na nie skargę sądowoadministracyjną, wykonanie tej uchwały powierzając Prezydentowi Miasta Rzeszowa. W skardze na rozstrzygnięcie nadzorcze Zastępca Prezydenta Miasta działający z upoważnienia tego organu wnosi o uchylenie rozstrzygnięcia nadzorczego oraz o zasądzenie zwrotu kosztów postępowania według norm przepisanych. Zarzucono Wojewodzie błędną interpretację i zastosowanie art. 15 ust. 2 pkt 1 Upzp polegające na uznaniu, że obowiązek określenia w planie miejscowym linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu aktualizuje się każdorazowo w sytuacji, gdy w planie tym przewiduje się możliwość zrealizowania na danym terenie różnych funkcji, a co stanowiło podstawę do przyjęcia, że wyrażenia "funkcje przewidziane na danym terenie", czy "funkcje możliwe do zrealizowania na danym terenie" na gruncie przepisów Upzp mają tożsame znaczenie z pojęciem "przeznaczenie terenu". W ocenie strony skarżącej organ nadzoru nie wykazał i nie wyjaśnił oczywistej i bezpośredniej sprzeczności z prawem podjętej uchwały. Powołał się jedynie na art. 1, art. 2 i art. 6 Upzp bez przytoczenia ich pełnej treści i wyjaśnienia ich znaczenia, co w ocenie Rady Miasta Rzeszowa utrudniało polemikę z argumentami zawartymi w rozstrzygnięciu nadzorczym. Strona nie zgadza się, aby zakwestionowane przepisy uchwały nie zawierały ustaleń dotyczących terenów oznaczonych symbolami K/O/P/U.1, K/O/P/U.2, P/U.1, P/U.2, P/U.3, P/U.4, P/U.5. W jej ocenie Wojewoda niezasadnie uznał niezgodność zakwestionowanych przepisów uchwały z art. 1 ust. 2 pkt 1 i art. 2 pkt 1 i art. 6 ust. 2 pkt 2 Upzp, ponieważ powołane przepisy ustawy zawierają normy niedookreślone, a nie odniesiono ich do przepisów szczególnych, które dookreśliłyby ich znaczenie. Strona skarżąca zwraca uwagę, że przepis art. 15 ust. 2 pkt 1 Upzp posługuje się terminem "przeznaczenie terenu", a nie terminami "funkcje przewidziane na danym terenie" i "funkcje możliwe do zrealizowania na danym terenie". Pojęć tych nie można uznać za synonimiczne. Skarżąca rada wskazuje na sposób znaczenia terminu "funkcja", wywodząc iż może on występować w różnym kontekście w teorii i praktyce urbanistycznej. Może oznaczać np. miejsce zamieszkania, miejsce pracy, miejsce wypoczynku oraz miejsce poruszania się ludzi. Może oznaczać także, tak jak przyjął to Wojewoda Podkarpacki, konkretne działania przewidziane lub możliwe do zrealizowania na danym terenie: hotel, szpital, dom jednorodzinny, zakład produkcyjny lub obiekt gastronomiczny. Cyt. uprzednio przepis nie zawiera żadnych ograniczeń co do sposobu określenia przeznaczenia terenu w planie miejscowym. Dlatego możliwe jest ustalenie przeznaczenia konkretnych terenów w zależności od ich specyfiki i ma to nie wykluczać "mieszanego" przeznaczenia terenu. W tym aspekcie swe wywoły strona skarżąca wspiera stanowiskiem judykatury powołując się na wyroki NSA z 13.12.2006 r. II OSK 1278/06 i z 22.10.2008 r. II OSK 576/08. Ponadto stwierdzono, że rozporządzenie MI z 2003 r. nakazuje stosować barwne oznaczenia graficzne i literowe na projekcie rysunku planu określone w załączniku do rozporządzenia,

jednak dopuszcza też stosowanie oznaczeń uzupełniających i mieszanych. To zaś w ocenie strony skarżącej uprawnia do łączenia w ramach jednego terenu wyznaczonego liniami rozgraniczającymi kilku podstawowych oznaczeń graficznych i literowych określonych w załączniku do cyt. rozporządzenia. Plany miejscowe konstruowane taką metodą są publikowane w wojewódzkich dziennikach urzędowych, a taki sposób formułowania przeznaczenia terenów wychodzi naprzeciw współczesnym wymaganiom urbanistyki. Pozwoli bowiem na ożywienie i zróżnicowanie istniejącej wielkoobszarowej, monofunkcyjnej strefy użytkowania gruntów w tej części Miasta Rzeszowa. Brak jest natomiast przepisów, które wymagałyby określania funkcji dominującej terenu, choć za taką w przypadku zakwestionowanych postanowień może być uznana funkcja "miejsca pracy dla mieszkańców". Obszernie w wywodach przywoływano źródło – "Nowa Karta Ateńska 1998. Zasady planowania miast przyjęte przez Europejską Radę Urbanistów. Karta Ateńska przyjęta przez VI Kongres C.I.A.M w 1933 r. wraz z komentarzem według wydania z 1941 r., Pobitno – Wydawnictwo, Rzeszów 2004; wedle strony skarżącej zasady lokalizowania dzielnic przemysłowych rozdzielanych pasem zieleni od dzielnic mieszkaniowych stanowiły realizacje zaleceń urbanistów, z uwagi na zdrowie i bezpieczeństwo mieszkańców, które wynikały ze stosowanych w przeszłości w przemyśle technologii. Brak ma być podstaw do tego, aby obowiązkowo wskazywać tzw. funkcję dominującą w razie mieszanego przeznaczenia terenu w planie miejscowym. Określone dla każdego z terenów działania funkcje, zdaniem strony skarżącej nie stanowią mają rozłącznych wzajemnie czy funkcji sprzecznych, albo też wykluczających się wzajemnie funkcji z punktu widzenia możliwości jednoczesnej ich realizacji na danym terenie lub wzajemnego sąsiedztwa. W odpowiedzi na skargę Wojewoda Podkarpacki wniósł o jej oddalenie, podtrzymując stanowisko zawarte w rozstrzygnięciu nadzorczym i przedstawiając zasadnicze jego motywy. W odniesieniu do zarzutów skargi Wojewoda nie podzielił argumentów Rady Miasta Rzeszowa co do rozumienia pojęć "funkcji" czy "przeznaczenia" terenu wyjaśniając, że używał ich zamiennie. Podkreślił też, że plan miejscowy nie zawierał wymaganego przez przepisy art. 15 ust. 2 pkt 1 Upzp określenia przeznaczenia terenu oraz linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Wskazał ponadto, że w ostatnich latach nasila się zjawisko ustalania w planach kilku rodzajów przeznaczeń dla jednego terenu, w celu posiadania przez gminy "elastycznych" ustaleń planów, pasujących do różnych scenariuszy rozwoju terenu w przyszłości, w zależności od zainteresowania przyszłych inwestorów, a podstawą takich działań są kwestie finansowe i czasowe. Te argumenty nie mają jednak w ocenie organu związku z zasadami planowania i zagospodarowania przestrzennego, a działania te wypaczać mają zasady planowania przestrzennego, mogą co najwyżej stanowić podstawę do rozważań zmian legislacyjnych. Wprowadzanie różnych funkcji tego samego terenu jest możliwe i dopuszczalne przez organ nadzoru, jednak wymaga przyjęcia czytelnych relacji pomiędzy nimi. Nie mogą być również to funkcje ze sobą sprzeczne. Wyrokiem z 9.06.2011 r. II SA/Rz 364/11 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie oddalił skargę Rady Miasta Rzeszowa. W uzasadnieniu orzeczenia stwierdzono, że zgodnie z art. 91 ust. 1 Usg uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Z kolei przepis art. 28 ust. 1 Upzp stanowi, że naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części. Sąd podkreślił przy tym, że każde naruszenie zasad sporządzania planu, choćby nie miało istotnego charakteru, skutkować musi stwierdzeniem nieważności uchwały. Skoro zatem przepis art. 15 ust. 2 pkt 1 Upzp wymaga, aby plan miejscowy określał przeznaczenie terenu oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub o różnych zasadach zagospodarowania, a uchwalony plan nie spełnia tych obowiązkowych wymogów – jego postanowienia są nieważne. Wyrok powyższy został zaskarżony skargą kasacyjną przez Radę Miasta Rzeszowa. W wyniku rozpoznania skargi kasacyjnej Rady Miasta Rzeszowa wyrokiem z 9.11.2011 r. II OSK 1962/11 Naczelny Sąd Administracyjny uchylił zaskarżony wyrok przekazując sprawę do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Rzeszowie. Sąd kasacyjny podkreślił, że problematyka planowania przestrzennego, zgodnie z art. 3 ust. 1 Upzp, należy do zadań własnych gminy. Wynikające z niego "władztwo planistyczne" uprawnia do autonomicznego decydowania o przeznaczeniu i zagospodarowaniu terenu, choć nie ma charakteru absolutnego. Jedno z ograniczeń o charakterze materialnym zawarto w art. 15 ust. 2 pkt 1 Upzp, który to przepis nakłada obowiązek określenia w planie miejscowym przeznaczenia terenów oraz linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Istnieją również ograniczenia o charakterze formalnym, dotyczące trybu postępowania w sprawie uchwalenia planu, jak obowiązek dokonania uzgodnień, czy przedstawienia projektu do zaopiniowania. W ocenie tego Sądu przepisy Upzp oraz rozporządzenia MI z 2003 r. dopuszczają takie określenie w planie miejscowym przeznaczenia terenów, które umożliwia na nim realizację zadań o różnych funkcjach, jeżeli się wzajemnie nie wykluczają, tymczasem sąd I instancji nie odniósł się w sposób wiążący do kwestii, czy przyjęte w uchwale różne funkcje dla tego samego terenu nie wykluczają się, co mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Okoliczności te polecono wziąć pod uwagę przy ponownym rozpoznawaniu

sprawy. W trakcie rozprawy przed WSA w Rzeszowie pełnomocnik strony skarżącej podtrzymała skargę wnosząc zarazem o zasądzenie kosztów postępowania, których wysokości nie określiła. Pełnomocnik Wojewody Podkarpackiego wniosła o oddalenie skargi wyjaśniając, że intencją organu nadzoru było to, że w uchwale planistycznej nie skonkretyzowano wzajemnego powiązania funkcji dopuszczalnych alternatywnie w konturach planistycznych, o których mowa w § 11-17. Dopuszczając przeznaczenie konturów w w/w paragrafach plan zawiera zarazem w § 4 ust. 5 uchwały dopuszczalność zlokalizowania różnych funkcji łącznie lub alternatywnie, co zdaniem organu nadzoru jest nieprawidłowe. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie zważył, co następuje: Kontrola sądowoadministracyjna prowadzona jest, pomijając wyjątki od tej reguły, wyłącznie z punktu widzenia zgodności z prawem (por. art. 1 § 2 ustawy z 25.07.2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych, Dz. U. Nr 153, poz. 1269 ze zm.), przy czym rozumie się, iż chodzi tu zarówno o przepisy prawa materialnego, jak i procesowego. W niniejszej sprawie skarga podlega rozpatrzeniu przez właściwy wojewódzki sąd administracyjny na podstawie przepisów ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (ustawa z dn. 30.08.2002 r., Dz. U. z 2012 r., poz. 270, zwana dalej Ppsa). Sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną. Sąd uwzględniając skargę jednostki samorządu terytorialnego na akt nadzoru uchyla ten akt (art. 148 Ppsa). Zgodnie z art. 190 Ppsa "Sąd, któremu sprawa została przekazana, związany jest wykładnią prawa dokonaną w tej sprawie przez Naczelny Sąd Administracyjny. Nie można oprzeć skargi kasacyjnej od orzeczenia wydanego po ponownym rozpoznaniu sprawy na podstawach sprzecznych z wykładnią prawa ustaloną w tej sprawie przez Naczelny Sąd Administracyjny". Ponieważ w tej sprawie orzekł Naczelny Sąd Administracyjny (NSA) wyrokiem II OSK 1962/11, przeto WSA w Rzeszowie, któremu sprawę przekazano do ponownego rozpatrzenia, jest związany wykładnią prawa dokonaną przez sąd kasacyjny. W cyt. wyroku II OSK 1962/11 NSA orzekł m.in., że "ograniczenie władztwa planistycznego gminy nie mogą być dorozumiane, czy tworzone w wyniku interpretacji rozszerzającej". W tym kontekście, w ocenie sądu kasacyjnego, wykładnia art. 15 ust. 2 pkt 1 Upzp, jak i rozporządzenia MI z 2003 wskazuje, że dopuszczalne z punktu widzenia obowiązującego prawa jest również takie określenie w mpzp przeznaczenia terenów, które umożliwia na tym samym terenie zadań o różnych funkcjach, pod warunkiem, że wzajemnie się one nie wykluczają. Uchylając wyrok WSA w Rzeszowie II SA/Rz 364/11 NSA nakazał przy ponownym rozpatrzeniu sprawy wiążąco odnieść się do kwestii ewentualnego wzajemnego wykluczania się funkcji na terenach wyznaczonych przez linie rozgraniczające w zakwestionowanej przez Wojewodę Podkarpackiego części mpzp. Zdaniem Sądu skarga jest uzasadniona. Podstawę wydania rozstrzygnięcia nadzorczego przez Wojewodę Podkarpackiego stanowiły przepisy art. 85, 86 i 91 ust. 1 i 2 Usg oraz art. 1, 2, 15 w zw. z art. 28 Upzp. Przywołane przez organ nadzoru przepisy Usg stanowią odpowiednio, że: "Nadzór nad działalnością gminną sprawowany jest na podstawie kryterium zgodności z prawem" (art. 85), "Organami nadzoru są Prezes Rady Ministrów i wojewoda, a w zakresie spraw finansowych - regionalna izba obrachunkowa" (art. 8), "Uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90" (art. 91 ust. 1), "Organ nadzoru, wszczynając postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały lub zarządzenia albo w toku tego postępowania, może wstrzymać ich wykonanie" (art. 91 ust. 2). Z kolei art. 28 ust. 1 Upzp stanowi, że "Naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części". Lektura uzasadnienia rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody Podkarpackiego prowadzi do wniosku, że organ ten przyjął, iż uchwalony przez Radę Miasta Rzeszowa Miejskowy Plan Zagospodarowania Przestrzennego Nr 136/7/2006 dla terenów przemysłowych dzielnicy Załęże w Rzeszowie w części odnoszący się do §§ 11-17 został dotknięty naruszeniem zasad sporządzania planu. W motywach powyższego rozstrzygnięcia przywołano dyspozycję art. 15 ust. 2 pkt 1 Upzp, wedle którego w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Zdaniem wojewody ustalenia dla terenów ujętych w zakwestionowanej części planu nie zawierają "w rzeczywistości" linii rozgraniczających, dopuszcza się w tym obszarze różne funkcje. Stwierdzono ponadto, że w § 4 ust. 5 uchwalonego mpzp niewłaściwie dopuszczono lokalizowanie funkcji łącznie lub alternatywnie, zaś brak wzajemnych regulacji dotyczących różnych przeznaczeń naruszać ma dyspozycję art. 1 i 2 Upzp. Z dalszych wywodów rozstrzygnięcia nadzorczego wynika, że organ nadzoru kwestionuje w istocie naruszenie ładu przestrzennego, o którym mowa w art. 1 ust. 2 pkt 1 w zw. z art. 2 pkt 1 Upzp, nadto przyjęte przez organ jednostki samorządu terytorialnego rozwiązanie naruszać ma art. 6 ust. 2 pkt 2 Upzp, nie gwarantując ochrony interesu prawnego przy zagospodarowaniu terenów sąsiednich. Doprowadziło to organ nadzoru do wniosku, że wyznaczenie w planie liniami rozgraniczającymi terenów, na których ustala się możliwość zagospodarowania kilkoma różnymi funkcjami alternatywnie w rzeczywistości

"nie stanowi decyzji projektowej gminy w zakresie przyszłego zagospodarowania terenu". W wyroku II OSK 1962/11 NSA wyeksponował, że ograniczenia władztwa planistycznego gminy nie mogą być dorozumiane, czy tworzone w wyniku interpretacji rozszerzającej, zaś w kontekście art. 15 ust. 2 pkt 1 Upzp w zw. z rozporządzeniem MI z 2003 r. dopuszczalne jest takie określenie w planie miejscowym przeznaczenia terenów, które umożliwia realizację na tym samym terenie zadań o różnych funkcjach, pod warunkiem że nie wykluczają się wzajemnie. Dokonując z tej perspektywy oceny zasadności wydania rozstrzygnięcia nadzorczego wobec §§ 11-17 uchwalonego mpzp Sąd stoi na stanowisku, że zostało ono podjęte z naruszeniem art. 91 ust. 1 Usg w zw. z art. 28 ust. 1 i art. 15 ust. 2 pkt 1 Upzp. W treści § 11 ust. 1 uchwalonego mpzp dopuszczono dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem K/O/P/U.1 jego przeznaczenie pod "infrastrukturę techniczną kanalizacyjną i gospodarowania odpadami, zabudowę produkcyjną, składów i magazynów oraz zabudowę usługową", podobnie określono w § 12 ust. 1 mpzp przeznaczenie terenu oznaczonego symbolem K/O/P/U.2. W § 13 określono przeznaczenie terenu oznaczonego symbolem P/U.1 pod "zabudowę produkcyjną, składów i magazynów oraz zabudowę usługową", tak samo w § 14 ust. 1, § 15 ust. 1, § 16 ust. 1 i § 17 ust. 1 określono przeznaczenie terenów oznaczonych symbolami P/U.2, P/U.3, P/U.4 i P/U.5. W ocenie Sądu takie przeznaczenie terenów wzajemnie się nie wyklucza, nie stanowi także naruszenia art. 6 ust. 2 pkt 2 Upzp, gwarantującego ochronę własnego interesu prawnego przy zagospodarowaniu terenów należących do innych osób lub jednostek organizacyjnych. Wbrew twierdzeniom wojewody plan zawiera linie rozgraniczające, z tym, że dla pewnych terenów wyznaczonych w tym planie dopuszczono alternatywne ich przeznaczenie. Taki sposób ujmowania przeznaczenia terenów w mpzp zyskał aprobatę NSA w cyt. uprzednio wyroku II OSK 1962/11. Dodatkowo za dopuszczalnością stosowania mieszanego przeznaczenia terenów w mpzp opowiedział się NSA w powoływanym przez stronę skarżącą wyroku z 13.12.2006 r. II OSK 1278/06 (Lex nr 362107). Zarzuty organu nadzoru wobec niewłaściwej treści § 4 ust. 5 uchwalonego mpzp wyrażone w uzasadnieniu zaskarżonego rozstrzygnięcia nadzorczego, jak również sygnalizowane w stanowisku pełnomocnika Wojewody Podkarpackiego nie mogą odnieść, jak się wydaje, zamierzonego przez stronę przeciwną do skarżącej Rady skutku, skoro rozstrzygnięciem nadzorczym wojewoda nie objął kwestionowanego przez siebie przepisu planu. Innymi słowy, skoro przyczyna nieważności planu miałyby tkwić w treści § 4 kwestionowanej uchwały, to rozstrzygnięciem nadzorczym należało objąć ten właśnie przepis uchwały, co jednak nie miało miejsca. Skoro zatem zarzuty wojewody zawarte w rozstrzygnięciu nadzorczym nie prowadzą do wniosku, iż doszło w sprawie do naruszenia zasad sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego, to skarga prowadzi do uchylenia zaskarżonego rozstrzygnięcia nadzorczego (art. 148 Ppsa). Wyrok opatrzone klauzulą ochrony tymczasowej na zasadzie art. 152 Ppsa. O kosztach nie orzekano, albowiem w myśl art. 100 Usg postępowanie sądowe w sprawach skarg m.in. na rozstrzygnięcie nadzorcze jest wolne od opłat sądowych, a innych składników kosztów pełnomocnik strony skarżącej, nie będąca adwokatem lub radcą prawnym, nie sprecyzowała.

KIEROWNIK

Sekretariatu Wydziału II

Mariusz Bieszczad