



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 18 marca 2013 r.

Poz. 1944

WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 598/12
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 26 października 2012 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia NSA

Sędziowie Sędzia WSA

Sędzia WSA

Protokolant asystent sędziego

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 26 października 2012 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Miejskiej w Głogowie

z dnia 30 maja 2011 r. nr XI/57/11

w przedmiocie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Starego Miasta w Głogowie

– Andrzej Wawrzyniak

– Ireneusz Dukiel (spr.)

– Mieczysław Górkiwicz

– Wojciech Śnieżyński

I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości.

II. orzeka, że uchwała opisana w punkcie I nie podlega wykonaniu

Uzasadnienie

Rada Miejska w Głogowie uchwałą z dnia 30 maja 2011 r. nr XI/57/11 podjętą na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2011 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm., dalej w skrócie u.s.g.) i art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm., dalej w skrócie u.p.z.p.) w związku z uchwałą nr XXII/205/2008 Rady Miejskiej w Głogowie z dnia 15 października 2008 r. w sprawie przystąpienia do sporządzania zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Starego Miasta w Głogowie, po stwierdzeniu zgodności ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Głogowa, uchwaliła zmianę miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Starego Miasta w Głogowie.

Wobec wątpliwości co do zgodności z prawem opisanego powyżej aktu Wojewoda Dolnośląski działając na podstawie art. 93 ust. 1 u.s.g. i art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t. jedn. Dz. U. z 2012 r., poz. 270, dalej w skrócie u.p.s.a.) wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu.

W skardze zwrócił się o stwierdzenie nieważności uchwały, zarzucając podjęcie jej z istotnym naruszeniem art. 28 ust. 1 w zw. z art. 15 ust. 2 pkt 1, art. 4 ust. 1, art. 6 ust. 1 i ust. 2 u.p.z.p. i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

W uzasadnieniu skargi Wojewoda Dolnośląski wyjaśnił, że określając przeznaczenie poszczególnych terenów objętych ustaleniami planu w § 17 ust. 1 Rada wskazała, że dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 96.1.UC ustala się przeznaczenie podstawowe: obiekty handlowe o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m² – w przypadku odstąpienia od realizacji na terenie oznaczonym symbolem 96.1.UC obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m², dopuszcza się zrealizowanie alternatywnych przeznaczeń terenu, określonych w Rozdziale 9.

Z kolei w § 18 ust. 1 Rada postanowiła, że dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolem 97.1.UC ustala się przeznaczenie podstawowe: obiekty handlowe o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m² – w przypadku odstąpienia od realizacji na terenie oznaczonym symbolem 97.1.UC obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m², dopuszcza się zrealizowanie alternatywnych przeznaczeń terenu, określonych w Rozdziale 10. Organ nadzoru stwierdził przy tym, że powyższe oznacza, że zarówno w § 17 ust. 1 jak i § 18 ust. 1 Rada postanowiła o możliwości odstąpienia od realizacji przeznaczenia określonego w tych regulacjach i odpowiedniego zastosowania regulacji określających alternatywne przeznaczenie dla tych terenów, tj. przeznaczenia, o którym mowa:

- w § 19 – dla terenu 96.1.UC przyjmującego oznaczenie 96.1.MW/U,
- w § 20 – dla terenu 97.1.UC przyjmującego oznaczenie 97.1.MW/U.

W dalszej części uzasadnienia Wojewoda Dolnośląski wskazał, że podobne alternatywne przeznaczenie terenów objętych ustaleniami planu zostało określone w § 28 uchwały dla obszaru oznaczonego symbolem 15.1.U/KD-D.

Dla terenu tego w § 28 ust. 1 pkt 1 określono przeznaczenie podstawowe usługi komercyjne nieuciążliwe lub alternatywnie ulica publiczna – klasy dojazdowej. Z kolei w poszczególnych punktach ustępu 2 tego paragrafu Rada zawarła obowiązujące ustalenia w zakresie kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu dla każdego z ww. alternatywnych przeznaczeń.

Następnie skarżący organ nadzoru zwrócił uwagę, że zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p., w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Oznacza to, że przeznaczenie terenów w planie musi być jednoznaczne. Regulacja ta pozostaje w związku z treścią art. 4 ust. 1 tej ustawy, zgodnie z którym ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

Wojewoda Dolnośląski - mając na uwadze racjonalność działania ustawodawcy uznał, że skoro powierzył on radzie gminy uchwalenie planu zagospodarowania przestrzennego i określenie w nim, jakie przeznaczenie będą miały określone tereny, dla których plan ten jest uchwalany, to rada określając przeznaczenie tych terenów nie może ostatecznego ustalenia ich przeznaczenia pozostawiać innym, bliżej nieokreślonym podmiotom. Tym samym, w ocenie organu nadzoru, Rada nie może wprowadzać w treści planu rozwiązań alternatywnych, dopuszczających uznaniowe: jedno albo drugie, diametralnie różne przeznaczenie.

Organ nadzoru podkreślił przy tym, że przedmiotowa uchwała jako akt prawa miejscowego ma charakter powszechnie obowiązujący i po jej wejściu w życie, będzie stanowiła źródło prawa powszechnie obowiązującego na terenie Miasta Głogowa, a także rozstrzygała o sposobie zagospodarowania terenów objętych ustaleniami planu. Ponadto, będzie kształtowała sposób wykonywania prawa własności nieruchomości (art. 6 ust. 1 u.p.z.p.).

Zdaniem Wojewody Dolnośląskiego uznanie jako zgodnego z prawem dopuszczenia przez Radę alternatywnego przeznaczenie terenów oznaczałoby zaakceptowanie braku stabilności porządku prawnego obowiązującego na terenie Miasta Głogowa. Nie można bowiem mówić o stabilności porządku prawnego w sytuacji, gdy mimo uchwalenia planu zagospodarowania przestrzennego, niewiadome jest, jakie przeznaczenie ma określony teren objęty ustaleniami tego planu oraz w przypadku przedmiotowego alternatywnego przeznaczenia, w jakim okresie i kto rozstrzygałby o przeznaczeniu terenów oznaczonych symbolami 96.1.UC i 97.1.UC.

Takie działanie uniemożliwiłoby wykonywanie prawa własności nieruchomości.

Ponadto Wojewoda Dolnośląski wskazując, że Rada Miejska w zapisach § 17–20 uwarunkowała realizację alternatywnego sposobu przeznaczenia odstępianiem od realizacji na tych terenach budowy obiektów o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m², wyjaśnił, że Rada nie określiła przy tym, kto miałby decydować o realizacji alternatywnego przeznaczenia tych terenów, pozostawiając tym samym bliżej nieokreślonemu podmiotowi możliwość dowolnego rozstrzygania o przeznaczeniu terenów objętych planem. Tym samym treść powyższego zapisu każe przyjąć, że Rada de facto nie ustaliła przeznaczenia terenów oznaczonych symbolami 96.1.UC i 97.1.UC. i pozostawiła tą kwestię do uregulowania w nieustalonym trybie i przez niewiadomy podmiot. Podobnie w przypadku terenu oznaczonego symbolem U/KD-D.

Jednocześnie skarżący organ podał, że w treści studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Głogowa, stanowiącego załącznik nr 1 do uchwały nr XLVIII/390/2010 Rady Miejskiej w Głogowie z dnia 25 maja 2010 r., Rada dla terenu oznaczonego na rysunku studium symbolem UH zlokalizowanego w jednostce Stare Miasto dopuściła uzupełniającą lub alternatywnie zabudowę mieszkaniową wielorodzinną i usługi, ale nie oznacza to, że wprowadzenie w treści planu alternatywnego przeznaczenia terenów będzie uznane za działanie legalne. Takie alternatywne przeznaczenie nie zostało określone w studium dla terenu oznaczonego symbolem U.

W zakończeniu uzasadnienia skargi Wojewoda Dolnośląski wyjaśnił, że zgodnie z art. 28 ust. 1 u.p.z.p., 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.

Zdaniem organu nadzoru sposób ustalenia przeznaczenia dla terenów oznaczonych symbolami: 96.1.UC (96.1.MW/U) i 97.1.UC (97.1.MW/U), oraz 15.1.U/KD-D, stanowi naruszenie zasad sporządzania planu.

Przyjmując taką ocenę w sprawie Wojewoda Dolnośląski odwołał się do wyroków Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu.

Ponadto wyjaśnił, że zdaniem organu nadzoru zasadne jest stwierdzenie nieważności § 17, § 18, § 19, § 20 i § 28 zaskarżonej uchwały, ale mając na uwadze fakt, że stwierdzenie nieważności wyłącznie w tym zakresie powodowałoby, że przedmiotowy plan nie mógłby zostać wykonany z tego względu, że jako obowiązujące pozostałoby wyłącznie ustalenia dotyczące dróg publicznych, terenu zieleni urządzone oraz terenu zieleni urządzonej wraz z zabudową usługową, to zasadnym jest stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w całości.

W odpowiedzi na skargę przedstawionej w piśmie doręczonym Sądowi w dniu 10 października 2011 r. Rada Miejska w Głogowie wniosła o oddalenie skargi.

Uzasadniając wniosek Rada Miejska wyjaśniła m.in., że przyjęte w zaskarżonej uchwale dla terenów 96.1.UC i 97.1.UC ustalenia w § 17 i § 18 co do przeznaczenia podstawowego pod obiekty handlowe o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m² są zgodne z wnioskiem właścicieli działek (w tym wszystkich trzech właścicieli działek w obrębie terenu 96.1.UC i jednego właściciela terenu 97.1.UC. Funkcja ta z uwagi na profil usługi ogólnomiejskiej o charakterze centrotwórczym ustalona została wcześniej w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Głogowa (zmienionej uchwałą Rady Miejskiej Głogowa z dnia 25 maja 2010 r. Nr XLVIII/390/2010), jako najbardziej odpowiadająca potrzebom wzmocnienia potencjału handlowo-usługowego centrum miasta.

W dalszej części uzasadnienia Rada Miejska podała, że po rozpoczęciu prac nad planem zagospodarowania przestrzennego dla Starego Miasta Głogowa, zmieniała się zasadniczo sytuacja gospodarcza, zmalały szanse na realizację w przewidywalnej przyszłości tak ustalonej funkcji terenów, a zainteresowany budową galerii handlowo-usługowej podmiot wycofał się z zamiaru podjęcia inwestycji. Przyjęto w toku prac nad planem inne, dopuszczalne w tym obszarze przez Studium jako alternatywne, funkcje, tj. zabudowę mieszkaniową wielorodzinną oraz zabudowę usługową i usługi towarzyszące zabudowie mieszkaniowej, których realizacja może następować sukcesywnie etapami, nawet przy niesprzyjającej koniunkturze gospodarczej. Ustalenia takie zawarto w §19 i §20 zaskarżonej uchwały, formułując jednak warunek, że jest to możliwe po odstępianiu od realizacji obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m². Zapis ten gwarantuje, że na każdym z tych terenów może być realizowane tylko jedno ze wskazanych przez Radę Miejską przeznaczeń. Podobne rozwiązanie przyjęto w § 28 uchwały dla terenu 15.1.U/KD-D, ustalając realizację nieuciążliwych usług ko-

mercyjnych lub alternatywnie, przeznaczając teren pod publiczną drogę dojazdową co było bezpośrednio uzależnione od ostatecznego wyboru funkcji na terenach 96.1. i 97.1.

Tak stworzone warunki alternatywnego zagospodarowania przedmiotowych terenów gwarantują zachowanie ładu przestrzennego przy kształtowaniu nowej struktury urbanistycznej tego obszaru.

Na terenie 96.1. rezygnacja jednego z właścicieli działek przekreśla możliwość realizacji obiektu handlowo-usługowej w zakresie określonym w planie zagospodarowania przestrzennego dla Starego miasta w Głogowie. W konsekwencji ogranicza to prawo wykonywania własności przez pozostałych właścicieli działek, co m.in. zarzuca uchwałę Skarżący w skardze. Tymczasem przyjęte rozwiązania dają pozostałym właścicielom możliwości podjęcia na ogólnych zasadach działań, mieszczących się w szeroko pojętej swobodzie wykonywania prawa własności, w tym np. dokonywania obrotu nieruchomościami, niezbędnych dla realizacji zamierzonych przez siebie celów. Tak, jak dla wspólnego, najkorzystniejszego dla siebie interesu gospodarczego właściciele działek zgłosili zgodne wnioski o zmianę planu miejscowego, tak w przypadku odstąpienia od jego realizacji (bez względu na to kto odstąpi i z jakiej przyczyny) będzie mógł być realizowany alternatywny wariant zagospodarowania, na warunkach ściśle określonych przez Radę Miejską w planie. Tak zapisane warunki zostały przez wszystkich właścicieli nieruchomości zaakceptowane poprzez czynny udział w procedurze sporządzania planu. Sytuacja taka nie występuje w terenie 97.1., który jest w posiadaniu jednego właściciela. Jedyne ograniczenia dla obu terenów dotyczą obowiązku kompleksowego opracowania koncepcji zagospodarowania, istotnego z punktu widzenia kształtowania ładu przestrzennego w obszarze staromiejskim, objętym strefą ścisłej ochrony konserwatorskiej. Zdaniem Rady zarzut ograniczenia sposobu wykonywania prawa własności, o którym mowa w art.6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie wydaje się zatem uzasadniony.

Rozpoznając sprawę Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu wyrokiem z dnia 15 lutego 2012 r., sygn. akt II SA/Wr 739/11, podzielił zarzut dotyczący rozwiązań przyjętych w § 28 uchwały i w tym zakresie stwierdził nieważność uchwały, natomiast nie znalazł podstaw do uwzględnienia zarzutów w odniesieniu do postanowień zawartych w § 17, § 18, § 19 i § 20 zaskarżonego planu i do wyeliminowania ich z obrotu prawnego. Przedstawiając motywy podjętego orzeczenia Wojewódzki Sąd Administracyjny przyjął, że zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu oraz różnych zasadach zagospodarowania. Podstawowym elementem planu miejscowego jest ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobu zagospodarowania i warunków zabudowy terenu. Dopuszczalne jest przy tym ustalenie dla jednego terenu różnych funkcji (tzw. wielofunkcyjność terenu) w sposób alternatywny lub uzupełniający tak, aby nie wykluczały się one wzajemnie, a były uzasadnione specyfiką terenu czy preferencjami lokalnej społeczności. W ocenie Sądu brzmienie § 28 zaskarżonej uchwały nie pozwala jednoznacznie stwierdzić, jakie zostało określone przeznaczenie terenu oznaczonego symbolem 15.1.U/KD-D. Niedopuszczalne jest umieszczanie w planie norm otwartych, umożliwiających przejęcie bądź uzupełnienie planistycznych kompetencji gminy przez organy administracji publicznej właściwe do wydawania decyzji związanych w realizacją inwestycji. Oddalając skargę w pozostałej części Wojewódzki Sąd Administracyjny przyjął, że dopuszczalne jest takie sformułowanie § 17 ust. 1 zaskarżonej uchwały, że dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 96.1.UC ustala się przeznaczenie podstawowe – obiekty handlowe o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m², a w przypadku odstąpienia od realizacji tych obiektów na terenie oznaczonym symbolem 96.1.UC, dopuszcza się zrealizowanie alternatywnych przeznaczeń terenu określonych w Rozdziale 9. Podobne stanowisko Sąd wyraził odnośnie § 18 ust. 1, w którym określono, że dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolem 97.1.UC ustala się przeznaczenie podstawowe – obiekty handlowe o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m², a w przypadku odstąpienia od realizacji na terenie oznaczonym symbolem 97.1.UC obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m², dopuszcza się zrealizowanie alternatywnych przeznaczeń terenu, określonych w Rozdziale 10. W ocenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego określenie w § 17 i § 18, warunku realizowania na terenach oznaczonych symbolami 96.1.UC i 97.1.UC alternatywnego przeznaczenia, w postaci odstąpienia od realizacji na tych terenach obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m² oraz uzupełnienie tych postanowień ustaleniami zawartymi w § 19 i § 20 (rozdziały 9 i 10 uchwały) spełnia wymóg jednoznacznego i precyzyjnego określenia funkcji tych terenów po wejściu w życie planu miejscowego oraz sposobu, w jaki mogą być zagospodarowane i wykorzystane. Obowiązku jednoznacznego określania przeznaczenia terenu w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego nie można interpretować jako wymogu zachowania wyłącznie jednofunkcyjności. Dopuszczalne jest takie sformułowanie planu, w którym realizację alternatywnego przeznaczenia uzależniono od odstąpienia od realizacji przeznaczenia podstawowego, ponieważ taki sposób sformułowania przepisu planistycznego odpowiada wymogowi jednoznaczności określenia funkcji terenu.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku w części oddalającej skargę wniósł Wojewoda Dolnośląski, zarzucając naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 1, art. 4 ust. 1, art. 6 ust. 2 pkt 1 oraz art. 28 ust. 1 u.p.z.p. Wnoszący skargę kasacyjną podniósł, że niedopuszczalne jest określenie przeznaczenia terenu w sposób alternatywny. Wprowadzone w § 17 i 18 zaskarżonej uchwały warunki realizowania na terenach oznaczonych symbolami 96.1.UC i 97.1.UC alternatywnego przeznaczenia nie spełniają wymogów jednoznacznego i precyzyjnego określenia funkcji terenów po wejściu w życie planu miejscowego, a tym samym naruszają zasady sporządzania planu. Dopuszczenie przesłanki wyboru jednego z dwóch alternatywnie określonych przez Radę przeznaczeń terenów objętych ustaleniami planu przez podmiot dysponujący tytułem prawnym do terenu prowadzi do przyjęcia, że podmiotem określającym przeznaczenie terenu nie będzie rada gminy, tylko inny podmiot. Przytaczając takie podstawy kasacyjne Wojewoda Dolnośląski wniósł o uchylenie zaskarżonej części wyroku oraz o rozpoznanie skargi, ewentualnie o przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu we Wrocławiu oraz o zasądzenie kosztów postępowania.

Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 8 sierpnia 2012 r. sygn. akt II OSK 1334/11 uchylił zaskarżony wyrok Sądu I instancji i przekazał sprawę Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu we Wrocławiu do ponownego rozpoznania. Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że podniesione w skardze kasacyjnej zarzuty Wojewody Dolnośląskiego są trafne i należyce uzasadnione, co skutkuje uwzględnieniem skargi kasacyjnej. W ocenie NSA, sformułowanie przepisów planu i oznaczenie przeznaczenia terenów w sposób alternatywny (96.1.UC. – 96.1MW/U oraz 97.1.UC – 97.1 MW/U) jest wadliwe, albowiem nie określa w sposób jednoznaczny z chwilą wejścia w życie planu przeznaczenia terenów oznaczonych wskazanymi symbolami. Przeznaczenie terenów zostało uzależnione od woli podmiotu innego niż gmina. Przy czym z uchwały nie wynika kto i w jakim terminie ma decydować, czy będą realizowane obiekty handlowe wielkopowierzchniowe, czy na tym terenie będzie realizowana zabudowa mieszkaniowa wielorodzinna. NSA zwrócić uwagę, że wskazane rodzaje funkcji zabudowy (obiekty handlowe powyżej 2000 m² albo alternatywnie zabudowa mieszkaniowa wielorodzinna i zabudowa usługowa) i w konsekwencji ustalone dla tych funkcji sposoby kształtowania zabudowy, zagospodarowania terenu i ładu przestrzennego są zupełnie odmienne i wykluczają się wzajemnie. Sformułowanie w ten sposób ustaleń planu stwarza stan niepewności co do ostatecznego przeznaczenia terenów nie tylko w stosunku do właścicieli nieruchomości objętych tym planem, ale także właścicieli nieruchomości bezpośrednio sąsiadujących z obszarem objętym planem. Tymczasem określone w planie miejscowym przeznaczenie terenu powinno być jednoznaczne i nie może budzić wątpliwości co do sposobu zagospodarowania danego terenu już z chwilą wejścia planu w życie. Ponadto w ocenie NSA, takie sformułowanie przepisów planu uniemożliwia w przypadku sprzedaży nieruchomości na terenie objętym planem ustalenie wysokości opłaty planistycznej, albowiem w momencie uchwalania planu i jego wejścia w życie nie jest wiadome, jakie w istocie zostało ustalone przeznaczenie terenu w planie.

Jednorazowa opłata z tytułu wzrostu wartości nieruchomości (tzw. renta planistyczna), o której mowa w art. 36 ust. 4 u.p.z.p., w związku z uchwaleniem lub zmianą planu miejscowego, odnosi się do zmiany wartości nieruchomości, która jest skutkiem uchwalenia planu miejscowego i następuje z dniem wejścia w życie planu. Według daty wejścia w życie planu miejscowego określa się to, czy na skutek uchwalenia lub zmiany planu nastąpił wzrost lub obniżenie wartości nieruchomości. Nie ulega zaś wątpliwości, że wartość nieruchomości objętych planem może być inna w przypadku przeznaczenia terenu pod obiekty handlowe wielkopowierzchniowe o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m², a inna w przypadku przeznaczenia tego terenu pod budownictwo mieszkaniowe wielorodzinne. Także stawka opłaty jednorazowej, w razie wzrostu wartości nieruchomości, w kwestionowanym planie miejscowym została określona w innej wysokości w przypadku przeznaczenia terenu pod obiekty handlowe (30%), a w innej wysokości w przypadku przeznaczenia pod budownictwo mieszkaniowe wielorodzinne. Ponadto NSA wskazała, że inaczej zostały określone warunki korzystania z nieruchomości w tym co do istnienia zabudowy na terenie objętym planem, w zależności od tego, czy teren będzie przeznaczony pod obiekty handlowe wielkopowierzchniowe, czy pod budownictwo wielorodzinne.

W wyrażonym przez NSA przekonaniu, na zmianę oceny zaskarżonej uchwały nie wpływają argumenty Rady Miejskiej w Głogowie, że takie sformułowanie przepisów planu miało na celu jego „uelastycznienie” i dostosowanie do obecnej sytuacji społeczno-gospodarczej, albowiem przepisy planu miejscowego bez względu na cel wprowadzanych rozwiązań planistycznych nie mogą naruszać obowiązujących standardów dotyczących jednoznacznego określenia przeznaczenia terenów w planie miejscowym, ponieważ prowadzi to do naruszenia konstytucyjnie chronionego prawa własności. NSA nie podzielił również stanowiska Sądu pierwszej instancji, że określenie w § 17 i § 18 warunku realizowania na terenach oznaczonych symbolami 96.1.UC i 97.1.UC alternatywnego przeznaczenia, w postaci odstąpienia od realizacji na tych terenach obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m² spełnia wymóg jednoznacznego i precyzyjnego określenia funkcji tych terenów po wejściu w życie planu miejscowego. W przekonaniu NSA, wadliwym było przyjęcie przez Sąd pierwszej instancji, że nie narusza zasad sporządzania miejscowych planów zagospodarowania prze-

strzennego uzależnienie przeznaczenia danych terenów od oświadczenia podmiotu dysponującego tytułem prawnym do terenu o odstąpieniu od realizacji na tym terenie obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m², zwłaszcza że z akt sprawy wynika, iż teren oznaczonym symbolem 96.1.UC obejmuje nieruchomości należące do różnych właścicieli. Przeznaczenie terenu na określone cele oraz zasady ich zagospodarowania ma określać plan miejscowy, a więc nie można w planie upoważnić właściciela nieruchomości lub innych podmiotów do dokonywania wyboru, co do tego na jaki cel będzie przeznaczony teren.

W końcowej części uzasadnienia NSA wyjaśnił, że uwzględnienie skargi kasacyjnej oznacza, iż konieczne jest uchylenie zaskarżonego wyroku w całości, ponieważ, z uwagi na obszar objęty planem, który w znacznym stopniu wypełniają tereny oznaczone symbolami 96.1.UC-96.1.MW/U i 97.1.UC-97.1.MW/U (tereny obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m² – tereny zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej/zabudowy usługowej) oraz teren oznaczony symbolem 15.1.K/KD-D (usługi komercyjne nieuciążliwe lub alternatywnie ulica publiczna – klasy dojazdowej), którego dotyczy § 28 zaskarżonej uchwały zakwestionowanej przez Sąd pierwszej instancji, wymaga wyjaśnienia i rozstrzygnięcia, po uprzednim przedstawieniu stanowiska przez Gminę, czy możliwe jest stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały tylko w części odnoszącej się do terenów, których przeznaczenie w planie miejscowym zostało określone alternatywnie, w sytuacji gdy tereny te wypełniają w znacznym stopniu obszar objęty planem i gdy sporządzenie planu miejscowego dla tych terenów było powodem podjęcia zaskarżonej uchwały.

Ponownie rozpoznając sprawę Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:

Według 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 oraz rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego, samorządowymi kolegiatami odwoławczymi i między tymi organami a organami administracji rządowej. Kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej (art. 1 § 2 tej ustawy). Zakres kontroli administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje również w myśl art. 3 § 1 w zw. z § 2 pkt 5 u.p.p.s.a. orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej.

Przedmiotem kontroli sądowej w niniejszej sprawie jest uchwała Rady Miejskiej w Głogowie z dnia 30 maja 2011 r. Nr XI/57/11 w przedmiocie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Starego Miasta w Głogowie.

Przystępując do szczegółowych rozważań dotyczących przedmiotowej uchwały w pierwszym rzędzie wskazać należy, że na dokonaną w sprawie ocenę w istotny sposób rzutuje fakt, że sprawa niniejsza była - na skutek skargi kasacyjnej – przedmiotem rozpoznania Naczelnego Sądu Administracyjnego, który prawomocnym wyrokiem z dnia 8 sierpnia 2012 r., sygn. akt II OSK 1334/12 uchylił opisany wyżej wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 15 lutego 2012r., sygn. akt II SA/Wr 739/11 i przekazał temu Sądowi sprawę do ponownego rozpoznania.

W takiej sytuacji, przy ponownym rozpoznaniu sprawy przez tut. Sąd zastosowanie znajduje art. 190 u.p.p.s.a. stanowiący, że wojewódzki sąd administracyjny, któremu sprawę przekazano, pozostaje związany wykładnią prawa dokonaną przez Naczelnego Sądu Administracyjnego. Obowiązek przyjęcia wykładni Naczelnego Sądu Administracyjnego nie ma wprawdzie charakteru bezwzględnego, gdyż orzecznictwo i doktryna dopuszczają od niego odstępstwa, ale w bardzo ograniczonym zakresie. Omawiane wyjątki mogą występować wówczas, gdy stan faktyczny sprawy ustalony w wyniku ponownego jej rozpoznania ulegnie tak zasadniczej zmianie, że do nowo ustalonego stanu faktycznego należy stosować przepisy prawa odmienne od wyjaśnionych przez Naczelnego Sądu Administracyjnego lub gdy przy niezmiennym stanie faktycznym zmieni się stan prawny (por. T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, Wyd. Praw., Warszawa 2005, str. 577).

W kontekście przywołanych unormowań, orzekający ponownie w niniejszej sprawie Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu został związany wykładnią wyrażoną w motywach wyroku Naczelnego Sądu z dnia 8 sierpnia 2012 r., sygn. akt II OSK 1334/12, albowiem w okolicznościach tej sprawy nie zaistniały wymienione wcześniej przesłanki umożliwiające odstąpienie od oceny prawnej wyrażonej w tymże wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego. Tym samym dalsze rozważania na temat legalności zaskarżonej uchwały muszą być prowadzone na podstawie stanowiska Sądu wyższej instancji.

Niewątpliwie jest w sprawie, że w uzasadnieniu wyroku kasacyjnego Naczelnego Sądu Administracyjnego przesądził w istotnych kwestiach. I tak powołując się na przepis art. 15 ust. 2 pkt.1 u.p.z.p., zgodnie z którym, w planie miejscowym obowiązkowo określa się linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania, Sąd drugiej instancji stwierdził, że przeznaczenie terenu musi być określone

w planie w sposób jednoznaczny, nie może pozostawiać podmiotowi innemu niż rada możliwości określenia tego przeznaczenia. Tym samym NSA podzielił stanowisko skarżącego Wojewody Dolnośląskiego, że zmiana przeznaczenia terenu może zostać dokonana jedynie w drodze zmiany planu. Treść przepisów planu wraz z innymi przepisami determinuje sposób wykonywania prawa własności, zatem dokonany w planie miejscowym wybór przeznaczenia terenu nie może mieć charakteru dowolnego i nie może nasuwać żadnych wątpliwości co do funkcji danego terenu.

W tym stanie rzeczy – przy kierunku rozumowania Naczelnego Sądu Administracyjnego – obligowało Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu do uwzględnienia skargi Wojewody Dolnośląskiego w konsekwencji stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały. Podkreślić bowiem należy, że uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jako akt prawa miejscowego ma charakter powszechnie obowiązujący i po jej wejściu w życie, będzie stanowiła źródło prawa powszechnie obowiązującego na terenie Miasta Głogowa, a także rozstrzygała o sposobie zagospodarowania terenów objętych ustaleniami planu. Ponadto, będzie kształtowała sposób wykonywania prawa własności nieruchomości (art. 6 ust. 1 u.p.z.p.). Uznanie jako zgodnego z prawem dopuszczenia przez Radę alternatywnego przeznaczenia terenów oznaczałoby zaakceptowanie braku stabilności porządku prawnego obowiązującego na terenie Miasta Głogowa. Nie można bowiem mówić o stabilności porządku prawnego w sytuacji, gdy mimo uchwalenia planu zagospodarowania przestrzennego, niewiadome jest, jakie przeznaczenie ma określony teren objęty ustaleniami tego planu oraz w przypadku przedmiotowego alternatywnego przeznaczenia, w jakim okresie i kto rozstrzygałby o przeznaczeniu terenów oznaczonych symbolami 96.1.UC i 97.1.UC. Ponadto należy zauważyć, że Rada Miejska w § 17–20 uwarunkowała realizację alternatywnego sposobu przeznaczenia odstąpieniem od realizacji na tych terenach budowy obiektów o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m², nie określiła przy tym, kto miałby decydować o realizacji alternatywnego przeznaczenia tych terenów, pozostawiając tym samym bliżej nieokreślone podmiotowi możliwość dowolnego rozstrzygania o przeznaczeniu terenów objętych planem. Tym samym treść powyższego zapisu każe przyjąć, że Rada de facto nie ustaliła przeznaczenia terenów oznaczonych symbolami 96.1.UC i 97.1.UC. i pozostawiła tą kwestię do uregulowania w nieustalonym trybie i przez niewiadomy podmiot. Podobnie rzecz przedstawia się w przypadku terenu oznaczonego symbolem U/KD-D. Dla terenu tego w § 28 ust. 1 pkt 1 określono przeznaczenie podstawowe usługi komercyjne nieuciążliwe lub alternatywnie ulica publiczna – klasy dojazdowej. Z kolei w poszczególnych punktach ustępu 2 tego paragrafu Rada zawarła obowiązujące ustalenia w zakresie kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu dla każdego z ww. alternatywnych przeznaczeń.

Podzielić także należy, stanowisko organu nadzoru, który wskazał, że w treści studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Głogowa, stanowiącego załącznik nr 1 do uchwały nr XLVIII/390/2010 Rady Miejskiej w Głogowie z dnia 25 maja 2010 r., Rada dla terenu oznaczonego na rysunku studium symbolem UH zlokalizowanego w jednostce Stare Miasto dopuściła uzupełniając lub alternatywnie zabudowę mieszkaniową wielorodzinną i usługi, ale nie oznacza to, że wprowadzenie w treści planu alternatywnego przeznaczenia terenów będzie uznane za działanie legalne. Takie alternatywne przeznaczenie nie zostało określone w studium dla terenu oznaczonego symbolem U.

Reasumując, mając na względzie przede wszystkim status planu miejscowego jako aktu prawa miejscowego należy, zgodzić się poglądem, że brak jest możliwości określenia w nim przeznaczenia gruntów w sposób hipotetyczny, czy też alternatywny.

Z uwagi na obszar objęty planem, który w znacznym stopniu wypełniają tereny oznaczone symbolami 96.1.UC-96.1.MW/U i 97.1.UC-97.1.MW/U (tereny obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m² – tereny zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej/zabudowy usługowej) oraz teren oznaczony symbolem 15.1.K/KD-D (usługi komercyjne nieuciążliwe lub alternatywnie ulica publiczna – klasy dojazdowej), do których odnoszą się § 17, § 18, § 19, § 20 i § 28 zaskarżonej uchwały, w ocenie Sądu zasadnym jest stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w całości. Stwierdzenie nieważności wyłącznie w zakresie tych przepisów powodowałoby, że przedmiotowy plan nie mógłby zostać wykonany z tego względu, iż jako obowiązujące pozostałoby wyłącznie ustalenia dotyczące dróg publicznych, terenu zieleni urządzonej oraz terenu zieleni urządzonej wraz z zabudową usługową.

Mając powyższe na uwadze Wojewódzki Sąd Administracyjny, działając na podstawie art. 147 § 1 u.p.p.s.a. orzekł jak w pkt I sentencji wyroku. Podstawę dla orzeczenia zawartego w pkt II stanowił przepis art. 152 u.p.p.s.a.