

3924

**WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 609/10
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU**

z dnia 22 grudnia 2010 r.

w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia NSA Halina Kremis (spr.)
Sędzia NSA	Zygmunt Wiśniewski
Sędzia WSA	Anna Siedlecka
Protokolant	Patrycja Kikosicka-Jędrzejczak

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 3 grudnia 2010 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Miejskiej w Jeleniej Górze
z dnia 17 kwietnia 2007 r. nr 45/IX/2007
w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

stwierdza nieważność § 4 ust. 1 p. 6 lit. b zaskarżonej uchwały oraz § 14 ust. 7, a także załącznika graficznego do uchwały w zakresie obszaru oznaczonego symbolem 54.UC+KP/M

UZASADNIENIE

Rada Miejska Jeleniej Góry w dniu 17 kwietnia 2007 r. podjęła uchwałę nr 45/IX/2007 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego rejonu Śródmieścia część zachodnia w Jeleniej Górze, po stwierdzeniu zgodności przyjętych rozwiązań z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Jelenia Góra zawartymi w uchwale Rady Miejskiej Jeleniej Góry z dnia 22 maja 2001 r., nr 482/XXXVII/2001.

Skargę na tę uchwałę złożył w trybie nadzoru Wojewoda Dolnośląski. Wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały w całości Zarzucił podjęcie aktu z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 1, art. 17 pkt 4, art. 20 ust. 1 w zw. z art. 15 ust. 3 pkt 4 w zw. z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.) wobec naruszenia zasady zgodności postanowień MPZP z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Jelenia Góra. W planie przewidziano (między innymi) tereny rozmieszczenia obiektów handlowych o pow. sprzedaży pow. 2000m² (§ 4 ust. Lit. 6b). W planie miejscowym wyznaczono teren oznaczony symbolem 54.UC=KP/MW, dla którego jako przeznaczenie podstawowe ustalono „tereny na których zlokalizowano obiekty wolno stojące lub lokale będące częścią wspólną innego budynku, przeznaczone do wykonywania funkcji biurowych, kultury, rozrywki, oświaty zdrowia, rekreacji i sportu, bańkowości, handlu detalicznego, gastronomii oraz turystyki i hotelarstwa lub innych, służących obsłudze ludności”, zaś zgodnie z wprowadzonym na legendzie załącznika graficznego symbolem „UC” – określa tereny usług handlu o pow. sprzedaży przekraczającej 2000 m².

Organ Nadzoru wskazał, że organ uchwałodawczy gminy winien w pierwszej kolejności wyznaczyć obszary, dla których obowiązkowe jest sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na podstawie przepisów odrębnych, w tym obszary wymagające przeprowadzenia scaleń i podziału nieruchomości, a także obszary rozmieszczenia obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m² oraz obszary przestrzeni publicznej, stosownie do ustawy obowiązującej w dacie sporządzenia planu. Zdaniem Wojewody uchwała o planie jest niezgodny ze studium także i z tej przyczyny, że dla terenów oznaczonych MUC „tereny śródmiejskie (centrum) w Jeleniej Górze i Cieplicach, które powinny być sukcesywnie przekształcane w kierunku stworzenia obszaru o charakterze prestiżowym i wysokich walorach estetycznych. W ocenie organu nadzoru przewidziane w planie obiekty o pow. pow. 2000 m² nie są obiektami usług nieuciążliwych. Tym samym wprowadzenie ich do planu jest niezgodne ze studium, które przewiduje jedynie usługi nieuciążliwe. W doręczonej Sądowi odpowiedzi na skargę organ strona przeciwna wniosła o oddalenie skargi i podniosła, że miasto Jelenia Góra dysponowało – uchwalonym w 2001 r. – studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, które zachowało moc obowiązującą na podstawie art. 87 ust. 1 u.p.z.p. Obszar oznaczony w uchwale o planie symbolem 54.UC=KP/MW przewidziano w studium na cele usługowo-handlowe, a to oznacza, iż przeznaczenie ze studium jest niespreczne z ustaleniami planu. Konieczność zmiany studium jest uzasadnienie

tylko wówczas, gdy dotychczasowe przeznaczenie terenu określone w tym studium pozostaje w oczywistej sprzeczności z przewidywanymi ustaleniami planu, gdyż do takich przypadków odnosi się art. 33 u.p.z.p.

Na rozprawie pełnomocnik Wojewody zmodyfikował skargę wnosząc (z uwagi na okres, który upłynął od jego uchwalenia) o stwierdzenie nieważności uchwały w zakresie § 4 ust. 1 pkt 6 lit. b, § 11 ust. 2 wiersz 34 zawartej w nim tabeli, § 11 ust. 7 niniejszej uchwały, a także załącznika graficznego w zakresie obszaru oznaczonego symbolem 54.UC+KP/NW pozostawiając pod rozważę Sądu ewentualne stwierdzenie nieważności całej uchwały.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Oceniając zaskarżoną uchwałę według kryterium zgodności z prawem (art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych, Dz. U. Nr 153, poz. 1269 ze zm., w zw. z art. 3 § 2 pkt 5 i art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przez sądami administracyjnymi, Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm., zwanej dalej w skrócie „u.p.p.s.a.”), sąd administracyjny bada, czy przy wydaniu aktu z zakresu administracji publicznej organy zachowały reguły proceduralne i czy niewadliwie zastosowały normy prawa materialnego odnoszące się do konkretnej sprawy. Sąd orzeka w granicach danej sprawy, nie jest jednak związany zarzutami i wnio-skami skargi oraz powołaną podstawą prawną (art. 134 § 1 u.p.p.s.a.).

Rozstrzygnięcie zaistniałego w sprawie sporu sprowadza się w istocie do odpowiedzi na pytanie: Czy podjęcie przez Radę Miejską Jeleniej Góry w dniu 17 kwietnia 2007 r. uchwały nr 45/IX/2007 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego rejonu Śródmieścia – część zachodnia w Jeleniej Górze, z powołaniem się na zgodność przyjętych rozwiązań z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Jelenia Góra zawartymi w uchwale Rady Miejskiej Jeleniej Góry z dnia 22 maja 2001 r., nr 482/XXXVII/2001, nie naruszyło ustawowych reguł uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego?

Organ nadzoru ustalił bowiem, że w przyjętym planie przewidziano lokalizację obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży przekraczającej 2 000 m², co znalazło odzwierciedlenie w § 4 ust. 1 pkt 6 lit. b) uchwały. W tymże planie wyznaczono teren oznaczony symbolem 54.UC+KP/MW, dla którego – jako przeznaczenie podstawowe – określono: „tereny, na których zlokalizowano obiekty wolnostojące lub lokale będące częścią innego budynku, przeznaczone do wykonywania funkcji biurowych, kultury, rozrywki, oświaty, zdrowia, rekreacji i sportu, bankowości, handlu detalicznego oraz turystyki i hotelarstwa lub innych służących obsłudze ludności”. W legendzie załącznika graficznego do uchwały z dnia 17 kwietnia 2007 r. – określając przeznaczenie terenu oznaczonego symbolem UC – postanowiono: „tereny usług handlu o powierzchni sprzedaży przekraczającej 2000 m²”. Tymczasem w przyjętym uchwałą Rady Miejskiej z dnia 22 maja 2001 r., nr 482/XXXVII/2001, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Jeleniej Góry, obszar, na którym znajduje się teren oznaczony w planie miejscowym symbolem 54.UC+KP/MW, jest opatrzony symbolem MUC, co oznacza „tereny śródmiejskie (centrum) w Jeleniej Górze i Cieplicach, które powinny być sukcesywnie przekształcane w kierunku stworzenia obszaru miejskiego o charakterze prestiżowym i wysokich walorach estetycznych”. Gdy zaś chodzi o zasady zagospodarowania, to: „a) preferuje się różne, nieuciążliwe usługi – głównie o charakterze cenotwórczym (handel, gastronomia, banki i hotele itp.) – oraz placówki administracji państwowej i samorządowej; w Cieplicach przede wszystkim związane z funkcjami uzdrowiskowymi; b) towarzyszącą funkcją jest zabudowa mieszkaniowa z preferencją dla zabudowy zwartej o charakterze obrzeżnym; c) dopuszcza się obiekty dworców i przystanków komunikacji zbiorowej; d) na ulicach lokalnych, rozdzielających jednostki sfery centralnej, oraz na ulicach dojazdowych w obrębie tych jednostek należy wprowadzić zasady ruchu uspokojonego (samochodowego) oraz rozwiązania sprzyjające pieszym i rowerzystom; e) dopuszcza się inne obiekty, urządzenia i sieci towarzyszące wyżej wymienionym funkcjom (w tym infrastruktury technicznej i komunikacji) oraz tereny zieleni urządzonej zgodnie z wymaganiami konserwatorskimi; f) nowa i modernizowana zabudowa powinna odznaczać się wysokimi walorami architektonicznymi, nawiązującymi do otaczającej zabudowy historycznej; obiekty (budynki) administracji publicznej powinny mieć prestiżowy charakter; g) preferuje się zabudowę od 3 do 7 kondygnacji (w Cieplicach do 5 kondygnacji) pod warunkiem spełnienia przez nią wymagań konserwatorskich”.

Z zestawienia przywołanych uregulowań organ nadzoru wyprowadził wnioszek, według którego wprowadzenie w planie miejscowym obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m² powinno znajdować swoje uzasadnienie w uprzednim wyznaczeniu obszarów ich rozmieszczenia w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, na co wskazuje art. 15 ust. 3 pkt 4 u.p.z.p., odsyłający wprost do art. 10 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p., który nakazuje wyznaczenie takich obszarów w studium. Jeżeli więc w studium nie określono takich obszarów, to nie można było przewidzieć w planie miejscowym budowy wymienionych wcześniej obiektów handlowych. Wobec dostrzeżonego braku, organ nadzoru uznał, że uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego niezgodnego z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy narusza zasady sporządzania planu określone w art. 15 ust. 1, art. 17 pkt 4 i art. 20 ust. 1 u.p.z.p., co powinno prowadzić do nieważności uchwały w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (art. 28 u.p.z.p.).

W ocenie organu uchwałodawczego, miasto Jelenia Góra dysponowało – uchwalonym w dniu 22 maja 2001 r. – studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, które zachowało moc obowiązującą na podstawie art. 87 ust. 1 u.p.z.p. Obszar oznaczony w planie symbolem 54.UC+KP/MW został przewidziany w studium m.in. na cele handlu i usług, co oznacza, że przeznaczenie określone w studium nie jest sprzeczne z ustaleniami planu. Konieczność zmiany studium ma bowiem uzasadnienie tylko wówczas, gdy dotychczasowe przeznaczenie terenu określone w studium pozostaje w oczywistej sprzeczności z przewidywanymi ustaleniami planu (np. gdyby na terenie przewidzianym w studium dla budownictwa mieszkaniowego zamierzano w planie lokować wielkopowierzchniowy obiekt handlowy), gdyż do takich przypadków odnosi się art. 33 u.p.z.p.

Uwzględniając stan prawny obowiązujący w dniu podjęcia zaskarżonej uchwały (17 kwietnia 2007 r.), nie można podzielić stanowiska organu uchwałodawczego o zgodności tego aktu z regulami uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w zakresie relacji między studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy a treścią planu. Z tego też powodu należy przede wszystkim zwrócić uwagę na unormowania określające stosunek studium do planu oraz konsekwencje prawne wynikające z rozbieżności między tymi aktami.

Wykonując zadanie własne gminy, jakim jest kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie podstawowej jednostki samorządu terytorialnego (art. 3 ust. 1 u.p.z.p.), organ stanowiący gminy (art. 15 ust. 1 u.s.g.) uchwała studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (art. 3 ust. 1 w zw. z art. 12 ust. 1 u.p.z.p.) oraz miejscowy plan zagospodarowania terenu (art. 3 ust. 1 w zw. z art. 12 ust. 1 u.p.z.p.), przy czym uchwalenie planu miejscowego następuje po stwierdzeniu jego zgodności z ustaleniami studium. Ten ostatni warunek ustawowy jest konsekwencją unormowań o związaniu ustaleniami studium organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych (art. 9 ust. 4 u.p.z.p.). Już bowiem na etapie sporządzania projektu planu miejscowego wymaga się jego zgodności „z zapisami studium” (art. 15 ust. 1 u.p.z.p.). Po podjęciu zaś przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego – wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego wraz z prognozą oddziaływania na środowisko, uwzględniając ustalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (art. 17 pkt 4 u.p.z.p.). Tak więc postanowienia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy mają dla organów wykonawczych gminy charakter wiążący przy sporządzaniu projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, dla organów stanowiących zaś przy uchwalaniu tychże planów (zob. wyrok NSA z dnia 30 października 2008 r., II OSK1294/07, LEX nr 516797).

Komentując związanie ustaleniami studium organów gminy, w szczególności zaś rady gminy, podkreśla się, że rada gminy – wyposażona w kompetencje zarówno do uchwalania studium, jak i miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – przy podejmowaniu uchwały w sprawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, dokonuje swobodnego samoograniczenia w sferze uchwalanych na podstawie tego aktu planów. Samoograniczenie to może być modyfikowane przez radę gminy wskutek zmiany studium w celu realizacji przedsięwzięć nieprzewidzianych w dotychczasowej wersji tego aktu. Jeżeli więc organy gminy uznają za niezbędne zagospodarowanie terenu w sposób odmienny od postanowień studium, zmiana planu w tym zakresie może nastąpić jedynie po uprzedniej nowelizacji studium. Przyjęcie w planie ustaleń niezgodnych z treścią studium stanowi naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego prowadzące do nieważności tego aktu (art. 28 ust. 1 w zw. z art. 9 ust. 1 u.p.z.p.; zob. T. Bąkowski, Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, Zakamycze 2004, akapit 7 komentarza do art. 9 oraz akapit 2 komentarza do art. 15 tej ustawy; także wyrok NSA z dnia 9 kwietnia 2008 r., II OSK 34/08, LEX nr 565688).

Uwzględniając przywołane unormowania, należy zauważyć, że w rozpoznawanej sprawie doszło do przyjęcia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego postanowień sprzecznych z treścią studium. W uchwalonym planie przewidziano lokalizację obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży przekraczającej 2000 m², co znalazło odzwierciedlenie w § 4 ust. 1 pkt 6 lit. b) uchwały. W tymże planie wskazano teren oznaczony symbolem 54.UC+KP/MW, dla którego – jako przeznaczenie podstawowe – ustalono: „tereny, na których zlokalizowano obiekty wolno stojące lub lokale będące częścią innego budynku, przeznaczone do wykonywania funkcji biurowych, kultury, rozrywki, oświaty, zdrowia, rekreacji i sportu, bankowości, handlu detalicznego oraz turystyki i hotelarstwa lub innych służących obsłudze ludności”. W legendzie załącznika graficznego do uchwały z dnia 17 kwietnia 2007 r. – określając przeznaczenie terenu oznaczonego symbolem UC – postanowiono: „tereny usług handlu o powierzchni sprzedaży przekraczającej 2000 m²”. Tymczasem – jak zauważył organ nadzoru – w przyjętym uchwałą Rady Miejskiej z dnia 22 maja 2001 r. studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Jeleniej Góry tereny, określone w planie jako 54.UC+KP/MW, figurują pod symbolem MUC, co oznacza „tereny śródmiejskie (centrum) w Jeleniej Górze i Cieplicach, które powinny być sukcesywnie przekształcane w kierunku stworzenia obszaru miejskiego o charakterze prestiżowym i wysokich walorach estetycznych”. Gdy zaś chodzi o zasady zagospodarowania, to: „a) preferuje się różne, nieuciążliwe usługi – głównie o charakterze cenotwórczym (handel, gastronomia, banki i hotele itp.) – oraz placówki administracji państwowej i samorządowej; w Cieplicach przede wszystkim związane z funkcjami uzdrowiskowymi; b) towarzyszącą funkcją jest zabudowa mieszkaniowa z preferencją dla zabudowy zwartej o charakterze obrzeżnym; c) dopuszcza się obiekty dworców i przystanków komunikacji zbiorowej; d) na ulicach lokalnych, rozdzielających jednostki sfery centralnej, oraz

na ulicach dojazdowych w obrębie tych jednostek należy wprowadzić zasady ruchu uspokojonego (samochodowego) oraz rozwiązania sprzyjające pieszym i rowerzystom; e) dopuszcza się inne obiekty, urządzenia i sieci towarzyszące wyżej wymienionym funkcjom (w tym infrastruktury technicznej i komunikacji) oraz tereny zieleni urządzonej zgodnie z wymaganiami konserwatorskimi; f) nowa i modernizowana zabudowa powinna odznaczać się wysokimi walorami architektonicznymi, nawiązującymi do otaczającej zabudowy historycznej; obiekty (budynki) administracji publicznej powinny mieć prestiżowy charakter; g) preferuje się zabudowę od 3 do 7 kondygnacji (w Cieplicach do 5 kondygnacji) pod warunkiem spełnienia przez nią wymagań konserwatorskich”.

Zestawienie ukazanych unormowań miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z postanowieniami studium prowadzi do istotnej dysharmonii między tymi aktami. Ujęcie w planie terenów 54.UC+KP/MW nie tylko nie pokrywa się z symbolem MUC zastosowanym w studium, ale – co najważniejsze – objęte planem „tereny wyznaczone pod budowę obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m²” nie mają właściwego odzwierciedlenia w studium. Nie sposób bowiem tzw. wielkopowierzchniowych obiektów handlowych przyporządkować preferowanym w studium „nieuciążliwym usługom” (co podkreślił w skardze także organ nadzoru), ani też uznać je za „obiekty dworców i przystanków komunikacji zbiorowej”. W rozpoznawanej sprawie przy uchwalaniu miejscowego planu zagospodarowania nie zachowano zatem wymagań przewidzianych w art. 15 ust. 3 pkt 4 w zw. z art. 10 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. (w wersji obowiązującej w dniu podjęcia zaskarżonej uchwały). Jeżeli bowiem Rada Miejska Jeleniej Góry uznała za potrzebne określenie w miejscowym planie „granic terenów pod budowę obiektów handlowych, o których mowa w art. 10 ust. 2 pkt 8” u.p.z.p., to – stosownie do dyspozycji ostatniego przepisu i z uwzględnieniem zasady związania ustaleniami studium organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych (art. 9 ust. 4 u.p.z.p.) – należało najpierw w studium określić „obszary, dla których obowiązkowe jest sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na podstawie przepisów odrębnych, w tym obszary wymagające przeprowadzenia scaleń i podziału nieruchomości, a także obszary rozmieszczenia obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m² oraz obszary przestrzeni publicznej”.

Taka ocena unormowań mających zastosowanie w stanie faktycznym rozpoznawanej sprawy znajduje także wsparcie w judykaturze i piśmiennictwie. Jeżeli bowiem „podstawową wytyczną określającą ustalenia przeznaczenia terenu objętego granicami planu jest studium gminne”, to „każde planowane przedsięwzięcie wykraczające poza jego merytoryczne założenia winno być poprzedzone nowelizacją uchwały w sprawie studium”. To zaś oznacza, że „przyjęcie ustaleń niezgodnych z treścią studium powinno być uznane za działania naruszające zasady sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego i powodować jego nieważność (zob. art. 28 ust. 1 u.p.z.p.)” (tak T. Bąkowski, Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, Zakamycze 2004, akapit 2 komentarza do art. 15 tej ustawy). Dlatego też „zmiany w planie miejscowym przeznaczenia terenów nie przewidzianych w studium [...] gmina może dokonać po uprzedniej zmianie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego – z zachowaniem trybu, w jakim studium jest uchwalane” (tak NSA w wyroku z dnia 9 kwietnia 2008 r., II OSK 34/08, LEX nr 565688). Z tych względów późniejsza zmiana studium (uchwałą Rady Miejskiej Jeleniej Góry z dnia 28 września 2010 r., nr 625/LXXII/2010) nie mogła sanować wadliwości wcześniej uchwalonego planu. W konsekwencji wniosek organu uchwałodawczego o umorzenie postępowania sądowego nie mógł być uwzględniony przez Sąd.

Skoro wszczęte skargą organu nadzoru postępowanie sądowe pozwoliło stwierdzić uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z naruszeniem zasad sporządzania takich aktów (tj. art. 15 ust. 1 w zw. z ust. 3 pkt 4 i art. 10 ust. 2 pkt 8, art. 17 pkt 4 oraz art. 20 ust. 1 u.p.z.p.), przeto – stosownie do dyspozycji art. 28 ust. 1 u.p.z.p. w zw. z art. 147 § 1 u.p.p.s.a. – należało orzec jak w sentencji wyroku. Wobec zmodyfikowanego na rozprawie w dniu 10 grudnia 2010 r. stanowiska organu nadzoru oraz uznania przez Sąd, że bez niezgodnych z prawem unormowań miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego może funkcjonować w obrocie prawnym, celowe było stwierdzenie nieważności jedynie uregulowań szczegółowo wymienionych w sentencji wyroku.