



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 20 lutego 2007 r.

Nr 44

TREŚĆ:

Poz.:

WYROKI

WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU:

- 479** – wyrok z dnia 13 stycznia 2006 r. Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu wydany po rozpoznaniu sprawy ze skargi na uchwałę Rady Miejskiej Gminy Mirsk z dnia 30 października 2003 r. w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu związanego z eksploatacją złoża bazaltu „Kłopotno” 3092
- 480** – wyrok z dnia 31 stycznia 2006 r. Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu wydany po rozpoznaniu sprawy ze skargi na uchwałę Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 8 lipca 2004 r. w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru Jagodno I – część A – we Wrocławiu 3095
- 481** – wyrok z dnia 31 stycznia 2006 r. Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu wydany po rozpoznaniu sprawy ze skargi na uchwałę Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 8 lipca 2004 r. w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru Jagodno II we Wrocławiu 3100
- 482** – wyrok z dnia 7 lutego 2006 r. Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu wydany po rozpoznaniu sprawy ze skargi na uchwałę Rady Gminy Święta Katarzyna z dnia 23 października 2003 r. w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Mokry Dwór 3106
- 483** – wyrok z dnia 23 lutego 2006 r. Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu wydany po rozpoznaniu sprawy ze skargi na uchwałę Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 19 lutego 2004 r. w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w rejonie Placu Wolności, w części A, w obrębie Stare Miasto we Wrocławiu 3109
- 484** – wyrok z dnia 7 kwietnia 2006 r. Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu wydany po rozpoznaniu sprawy ze skargi na uchwałę Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 1 kwietnia 2004 r. w przedmiocie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego południowej części Szczytnik we Wrocławiu 3110
- 485** – wyrok z dnia 25 kwietnia 2006 r. Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu wydany po rozpoznaniu sprawy ze skargi na uchwałę Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 9 września 2004 r. w przedmiocie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w rejonie Parku Szczytnickiego i Ogrodu Zoologicznego we Wrocławiu 3112
- 486** – wyrok z dnia 13 lipca 2006 r. Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu wydany po rozpoznaniu sprawy ze skargi na uchwałę Rady Miasta i Gminy Wiązów z dnia 30 czerwca 2004 r. w przedmiocie zmiany uchwały nr 317/XXXIII/98 Rady Miasta i Gminy Wiązów z dnia 29 kwietnia 1998 r. w sprawie zasad gospodarowania nieruchomościami 3115
- 487** – wyrok z dnia 1 sierpnia 2006 r. Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu wydany po rozpoznaniu sprawy ze skargi na uchwałę Rady Gminy Bolesławiec z dnia 29 grudnia 2004 r. w przedmiocie uchwalenia planu zagospodarowania przestrzennego wsi Osice 3118
- 488** – wyrok z dnia 1 sierpnia 2006 r. Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu wydany po rozpoznaniu sprawy ze skargi na uchwałę Rady Gminy Bolesławiec z dnia 29 grudnia 2004 r. w przedmiocie uchwalenia planu zagospodarowania przestrzennego wsi Brzeźnik. 3121

- 489 – wyrok z dnia 29 sierpnia 2006 r. Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu wydany po rozpoznaniu sprawy ze skargi na uchwałę Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 17 marca 2005 r. w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru w rejonie ulicy Bierutowskiej we Wrocławiu 3124
- 490 – wyrok z dnia 7 września 2006 r. Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu wydany po rozpoznaniu sprawy ze skargi na uchwałę Rady Gminy Długołęka z dnia 27 sierpnia 2004 r. w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obrębu wsi Borowa 3130
- 491 – wyrok z dnia 3 października 2006 r. Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu wydany po rozpoznaniu sprawy ze skargi na uchwałę Rady Gminy Bolesławiec z dnia 29 grudnia 2004 r. w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Stare Jaroszowice 3135
- 492 – wyrok z dnia 3 października 2006 r. Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu wydany po rozpoznaniu sprawy ze skargi na uchwałę Rady Gminy Bolesławiec z dnia 29 grudnia 2004 r. w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Suszki 3138
- 493 – wyrok z dnia 3 października 2006 r. Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu wydany po rozpoznaniu sprawy ze skargi na uchwałę Rady Gminy Bolesławiec z dnia 29 grudnia 2004 r. w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Żeliszów 3141
- 494 – wyrok z dnia 9 listopada 2006 r. Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu wydany po rozpatrzeniu sprawy ze skargi na uchwałę Rady Miasta i Gminy Wleń z dnia 2 czerwca 2003 r. w przedmiocie zmiany uchwały w sprawie sprzedaży samodzielnych lokali mieszkalnych z mieszkaniowego zasobu gminy 3144

479

Sygn. akt II SA/Wr 68/04

WYROK**W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

z dnia 13 stycznia 2006 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA – Andrzej Cisek
Sędzia NSA – Halina Kremis
Asesor WSA – Alicja Palus (sprawozdawca)
Protokolant – Izabela Krajewska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 13 stycznia 2006 r. sprawy ze skargi Iwony Sztuczki na uchwałę Rady Miejskiej Gminy Mirsk z dnia 30 października 2003 r. nr XII/93/03 w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu związanego z eksploatacją złoża bazaltu „Kłopotno”

- I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały;**
- II. orzeka, że zaskarżona uchwała nie może być wykonana;**
- III. zasądza od Rady Miejskiej Gminy Mirsk na rzecz skarżącej kwotę 555 zł (pięćset pięćdziesiąt pięć złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym.**

UZASADNIENIE

Uchwałą z dnia 30 października 2003 r. nr XII/93/03 Rada Miejska Gminy Mirsk działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) oraz na podstawie art. 26 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 1999 r. nr 15, poz. 139 z późn. zm.) oraz w związku z art. 85 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. nr 80, poz. 717) uchwaliła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego terenu związanego z eksploatacją złoża bazaltu „Kłopotno”.

W uchwale zawarto przepisy ogólne, szczegółowe ustalenia planu oraz przepisy końcowe.

Prawidłowość tego aktu zakwestionowała Iwona Sztuczowska w skardze skierowanej do Naczelnego Sądu Administracyjnego – Ośrodka Zamiejscowego we Wrocławiu, w której wniosła o uznanie zaskarżonej uchwały za nieważną, wstrzymanie jej wykonania oraz zasądzenie kosztów poniesionych w związku ze sprawą.

W uzasadnieniu skargi Iwona Sztuczowska wyjaśniła, że posiada gospodarstwo rolne położone we wsi Kłopotnica nr 20 na terenie gminy Mirsk. W dniu 30 sierpnia 2002 r. Rada Miejska Gminy Mirsk podjęła uchwałę nr LX/284/02 w sprawie przystąpienia do zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Mirsk. Zmianą w planie zostały objęte tereny położone w granicach projektowanego obszaru górniczego przeznaczone pod eksploatację złoża bazaltu „Kłopotno”. Skarżąca wskazała ponadto, że była „żywnotnie zainteresowana” przebiegiem procedury planistycznej jako osoba, której gospodarstwo rolne położone jest na terenie projektowanych zmian, tym bardziej że na części jej nieruchomości wytyczono obszar górniczy naruszając prawo własności.

W dalszej części uzasadnienia skargi Iwona Sztuczowska podała, że w dniu 10 marca 2003 r. złożyła wnioski do projektu planu zagospodarowania przestrzennego, które do dnia wniesienia skargi pozostały bez jakiegokolwiek odpowiedzi, czy uzasadnienia ze strony rady gminy. Zarzuciła następnie naruszenie art. 18 ust. 2 pkt 5 lit. a i c ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym poprzez niezawiadomienie jej (i innych osób) pisemnie o terminie wyłożenia planu i skuteczne pozbawienie jej jako właścicielki gospodarstwa położonego na terenie objętym zmianami i takiej osoby, która złożyła wnioski do projektu, możliwości złożenia zarzutów (lub protestu) do planu, wynikających z art. 23 i 24 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym.

Skarżąca wyjaśniła również, że w dniu 6 listopada 2003 r. wezwała Radę Gminy do usunięcia naruszenia prawa, a następnie sprecyzowała swoje żądanie na prośbę Przewodniczącej Rady Miejskiej, skierowaną do niej w dniu 13 listopada 2003 r. W dniu 30 grudnia 2003 r. Rada Miejska Gminy Mirsk uchwałą nr XIV/108/03 odrzuciła wezwanie do usunięcia naruszenia prawa.

W zakończeniu skargi Iwona Sztuczowska oświadczyła, że naruszono jej interes prawny oraz, że spełniła wszystkie warunki ustawowe wymagane przed wniesieniem skargi i wskazała na wynikający z art. 27 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym skutek nieważności uchwały w sprawie planu zagospodarowania przestrzennego, podjętej z naruszeniem procedury planistycznej, określonej w art. 18 powołanej ustawy.

W odpowiedzi na skargę zawartą w piśmie doręczonym Sądowi w dniu 27 lutego 2004 r. Gmina Mirsk zastępowana przez adwokata Jacka Siejkę wniosła o oddalenie skargi jako niezasadnej.

W uzasadnieniu tego wniosku pełnomocnik organu podał, że w niniejszej sprawie skarżąca dopatruje się ograniczeń w wykonywaniu przez nią prawa własności nieruchomości położonej na terenie objętym planem zagospodarowania przestrzennego, ale wiążą się one w istocie z interesem faktycznym i nie stanowią naruszenia prawa materialnego. Ewentualne kwestie związane ze zmianą stanu wody, pracą zakładu górniczego w nocy w dni wolne od pracy, utratą wartości nieruchomości – a wszystko to pozostaje w sferze domniemań i hipotez – W żadnym razie nie wiążą się, zdaniem pełnomocnika, z interesem prawnym skarżącej.

Pełnomocnik wskazał następnie, że dodatkowo, co jest niezwykle istotne dla oceny interesu prawnego czy też uprawnień wnoszącej skargę, podnieść należy, iż jej nieruchomości położone są co prawda na obszarze objętym planem zagospodarowania przestrzennego (w tzw. granicach opracowania), niemniej jednak poza terenem górniczym, co wynika z załączonej do akt mapy oraz rejestru gruntów. Ta nieruchomość skarżącej, która jest zabudowana budynkiem mieszkalnym jest zaś położona w ogóle poza obszarem objętym planem zagospodarowania (działka nr 59, Kłopotnica nr 10). Ponadto pozostałe działki stanowią grunty rolne i jedynie w niewielkiej części znajdują się na terenie objętym opracowaniem planu, lecz poza terenem górniczym (część działek nr 56/3 i 12/1).

Interes prawny lub uprawnienie, do którego wprost nawiązuje art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, musi wynikać wprost z normy prawa materialnego kształtującej sytuację prawną podmiotu wnoszącego skargę. W orzecznictwie i doktrynie podkreśla się przede wszystkim bezpośredniość, konkretność i realny charakter interesu prawnego tego podmiotu, kształtowanego aktem stosowania prawa materialnego. Podobnie niezbędne jest wykazanie przez osobę skarżącą, że istnieje związek pomiędzy zaskarżoną uchwałą a własną indywidualną sytuacją prawną, przez co nastąpiłoby naruszenie interesu prawnego lub uprawnienia. Taki związek musi już obecnie, a nie w przyszłości, powodować następstwo w postaci ograniczenia lub pozbawienia konkretnych uprawnień lub nałożenia obowiązków.

Pełnomocnik organu stwierdził też w odpowiedzi na skargę, że w omawianej sprawie niewątpliwie nie mamy do czynienia z nieprzestrzeganiem przez organ samorządowy norm prawnych powszechnie obowiązujących. Mając bowiem wyłącznie kompetencje do planowania miejscowego gmina może, pod warunkiem, że działa w granicach i na podstawie prawa, samodzielnie kształtować sposób zagospodarowania przestrzennego terenu podlegającego jej władztwu planistycznemu, jeżeli oczywiście władztwa tego nie nadużywa. Pełnomocnik gminy przyznał, że nie ma wątpliwości, że przedmiotowa uchwała hipotetycznie może naruszać interes faktyczny skarżącej, albowiem przyjęte w planie rozwiązania mogą być dla niej – aczkolwiek nie muszą – niekorzystne. To jednak nie może być podstawą do skutecznego zakwestionowania spornego planu. Iwona Sztuczowska nie wykazała, aby Rada Miejska Gminy Mirsk podejmując zaskarżoną uchwałę naruszyła prawo materialne i to powszechnie obowiązujące. Ewentualne niewykonanie przez Gminę obowiązku statutowego przez art. 18 ust. 2 pkt 5 lit. c ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym, a więc niepowiadomienie skarżącej na piśmie o terminie wyłożenia planu jako osoby, której wnioski nie zostały uwzględnione w projekcie planu wraz z uzasadnieniem odmowy ich uwzględnienia, nie może stanowić podstawy do zakwestionowania uchwały. Skarżąca nie została bowiem w żaden sposób pozbawiona swych uprawnień wynikających z cytowanej ustawy

o zagospodarowaniu przestrzennym. Jak wyjaśnił następnie pełnomocnik organu o terminie wyłożenia planu, wszyscy mieszkańcy Gminy Mirsk i tak zostali powiadomieni z prawem przewidziany sposób (Komunikat Burmistrza Miasta i Gminy znajdujący się w aktach), z pouczeniem o możliwości wniesienia protestu lub zarzutu. Prawo do wniesienia protestu lub zarzutu nie jest zatem uzależnione od konieczności pisemnego powiadomienia o terminie wyłożenia planu. Z kolei odrzucenie protestu nie podlega dalszemu zaskarżeniu, a odrzucenie zarzutu tylko w przypadku wykazania, że ustalenia planu zagospodarowania przestrzennego naruszają interes prawny lub uprawnienia zainteresowanego, a w przypadku Iwony Sztuczkowskiej takie okoliczności nie zachodzą. W ocenie pełnomocnika organu brak jest zatem podstaw prawnych do wniesienia skargi przewidzianej w art. 101 ustawy o samorządzie gminnym.

Wojewódzki Sąd Administracyjny orzekając w sprawie miał na względzie następujące okoliczności faktyczne i prawne:

Wyjaśniając przesłanki podjętego rozstrzygnięcia wskazać przede wszystkim należy, że zgodnie z przepisem art. 1 § 1 i § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości m.in. poprzez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem (jeżeli ustawy nie stanowią inaczej).

W ten sposób ustawodawca sformułował generalne kryterium wiążące sądy administracyjne w pełnym zakresie ich kognicji.

Wykonywana przez sądy administracyjne kontrola administracji publicznej obejmuje również orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej, akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowanie w sprawach z zakresu administracji publicznej (art. 3 § 1 w związku z § 2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270), w tym także na uchwały podjęte na podstawie ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym.

Uchwała należąca do tej kategorii aktów była przedmiotem oceny w rozpoznawanej sprawie, przy czym aspekt tej oceny ograniczony jest do kontroli prawidłowości materialnej i formalnej zaskarżonego aktu. Czynności Sądu w tym zakresie poprzedzone zostały ustaleniami dokonanymi w odniesieniu do przepisów art. 101 powołanej wcześniej ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 3 § 2 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Na ich podstawie Sąd uznał, że Iwona Sztuczkowska jako właścicielka nieruchomości położonych w granicach opracowania projektu planu zagospodarowania przestrzennego terenu związanego z eksploatacją złoża bazaltu „Kłopotno”, sporządzonego przez Radę Miejską Gminy Mirsk, jest legitymowana do wniesienia skargi w trybie art. 101 powołanej poprzednio ustawy o samorządzie gminnym.

Sąd uwzględnił również, rozważając tę kwestię, dotychczasowe orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i Sądu Najwyższego, w tym przede wszystkim wyrok Sądu Najwyższego z dnia 16 czerwca 1992 r. III ARN 31/92 (niepubl.). W rozpoznawanej sprawie spełniona też została kolejna przesłanka warunkująca skorzystanie z trybu przewidzianego wskazanym powyżej przepisem ustawy o samorządzie gminnym, bowiem zaskarżona uchwała, jako dotycząca sfery zadań wykonywanych na rzecz członków zbiorowości gminnej jest uchwałą podjętą w sprawie z zakresu administracji publicznej, a przy tym ze względu na swój materialnoprawny charakter należy ona do kategorii aktów wskazanej w przepisie art. 3 § 2 pkt 5 powołanej wcześniej ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, tzn. jest aktem prawa miejscowego. Konsekwencją takiego statusu zaskarżonej uchwały była konieczność rozważenia zasadności skargi w warunkach określonych w art. 147 § 1 powołanej wyżej ustawy. Mając na względzie wskazane wcześniej kryterium legalności Wojewódzki Sąd Administracyjny po poddaniu ocenie ustalonych w sprawie okoliczności faktycznych i istniejących wówczas okoliczności prawnych stwierdził konieczność zastosowania tego przepisu przy orzekaniu w rozpoznawanej sprawie.

Przepis ust. 4 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym, wcześniej powołanej, statuuje autonomiczne prawo gminy do ustalenia przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenu. Tak szeroko określona kompetencja w tym zakresie, mimo ograniczenia jakie tworzy dla jej zrealizowania art. 1 ust. 2 powołanej wyżej ustawy, przyzwalała nawet na naruszenie cudzego interesu prawnego, ale przy jednoczesnym spełnieniu ustawowych warunków. Prawodawca świadomy konsekwencji, jakie mogą wynikać dla członków lokalnej społeczności z działań planistycznych gminy, w szczególności i rygorystyczny sposób potraktował procedurę planistyczną, ustalając w art. 18 ust. 2 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym przebieg procesu sporządzania projektu planu miejscowego i ustanawiania tego planu, właściwość organów, krąg uczestników procesu planistycznego oraz terminy wykonywania poszczególnych czynności przewidzianych w procesie planistycznym na kolejnych jego etapach. Określono w nim także instrumenty prawne, którymi mogą dysponować uczestnicy tego procesu, umożliwiające kontrolę prawidłowości działań podejmowanych w toku prac planistycznych.

Ranga omawianego przepisu podkreślona została przez sankcję przyjętą w art. 27 ust. 1 powołanej ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, z którego wynika, że naruszenie trybu postępowania oraz właściwości organów określonych w art. 18 powoduje nieważność uchwały rady gminy w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w całości lub w części.

Materiał zebrany w rozpoznawanej sprawie pozwala stwierdzić, że w procesie planistycznym gmina dopuściła się uchybień, które obliowały do stwierdzenia nieważności uchwały z dnia 30 października 2003 r.

nr XII/93/03 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu związanego z eksploatacją złoża bazaltu „Kłopotno”.

Istotne bowiem jest, że powoływana ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym przewiduje na etapie przygotowania do sporządzenia planu możliwość składania wniosków do planu, nakazując jednocześnie zawiadomienie o terminie wyłożenia projektu planu osób, których wnioski nie zostały uwzględnione w projekcie planu i podania uzasadnienia odmowy ich uwzględnienia (art. 18 ust. 2 pkt 5 lit. c)..

Obowiązek rady gminy zawiadomienia na piśmie o terminie wyłożenia projektu planu dotyczy również – zgodnie z postanowieniami omawianej ustawy – właściciele lub władających nieruchomościami, których interes prawny może być naruszony ustaleniami planu (art. 18 ust. 2 pkt 5a).

Powinności te określone zostały przez ustawodawcę w stosunku do organu podejmującego procedurę planistyczną w sposób jednoznaczny, bezwarunkowy, nieprzewidujący ani wyjątków ani, uznaniowości.

Z akt sprawy wynika w sposób niebudzący wątpliwości, że Rada Miejska Gminy Mirsk w stosunku do skarżącej, która spełnia kryteria zawarte zarówno w przepisie art. 18 ust. 2 pkt 5 lit. c, jak i w przepisie art. 18 ust. 2 pkt 5 lit. a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym, nie wywiązała się z ustawowych obowiązków, obarczając w ten sposób podjętą uchwałę kwalifikowaną wadliwością skutkującą koniecznością podjęcia orzeczenia w trybie art. 147 § 1 (zd. pierwsze) powoływanej wcześniej ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Należy przy tym wyjaśnić, że właśnie poprzez to uchybienie i zlekceważenie ustawowych gwarancji przyznanych określonym podmiotom przez konkretny przepis prawa materialnego, naruszony został interes prawny skarżącej, co niezasadnie poddaje w wątpliwość pełnomocnik organu w odpowiedzi na skargę.

Wobec kategoriycznego brzmienia przepisu art. 18 ust. 2 pkt 5 lit. a i c oraz art. 27 ust. 1 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym nie można również zaakceptować stwierdzenia pełnomocnika Rady Gminy, że w niniejszej sprawie „niewątpliwie nie mamy do czynienia z nieprzestrzeganiem przez organ samorządowy norm prawnych powszechnie obowiązujących”.

Takie same racje przemawiają za niesłusznością argumentacji przedstawionej w odpowiedzi na skargę, wskazującej, że w tej sprawie nie wykazano naruszenia przez gminę prawa materialnego oraz, że ewentualne niewykonanie przez gminę ustawowego obowiązku określonego w art. 18 ust. 2 pkt 5 lit. c ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym nie może stanowić postawy do zakwestionowania uchwały.

Sąd podziela natomiast pogląd pełnomocnika organu, że prawo do wniesienia protestu czy zarzutu nie jest uzależnione od konieczności pisemnego powiadomienia o terminie wyłożenia planu. Zważyć jednak należy, że skarżąca nie zarzuca uchybienia polegającego na pozbawieniu jej możliwości wniesienia zarzutu, lecz wskazuje na niewykonanie skonkretyzowanych w ustawie i obligatoryjnych czynności, których zaniechanie jest sankcjonowane skutkiem określonym w art. 27 ust. 1 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym.

Mając na względzie przedstawione powyżej okoliczności faktyczne i prawne, Wojewódzki Sąd Administracyjny stwierdzając, że zaskarżona uchwała podjęta została z naruszeniem trybu postępowania określonego w art. 18 powołanej wyżej ustawy – zgodnie z art. 147 § 1 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi – orzekł, jak w sentencji.

Klauzula zawarta w pkt II wyroku wynika z obowiązku zastosowania przez Sąd przy orzekaniu o uwzględnieniu skargi przepisu art. 152 wskazanej powyżej ustawy, natomiast orzeczenie o kosztach uzasadnione jest treścią art. 200 tego samego aktu.

480

Sygn. akt II SA/Wr 552/04

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

z dnia 31 stycznia 2006 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA	– Halina Kremis
Sędzia NSA	– Julia Szczygielska (sprawozdawca)
Asesor WSA	– Alicja Palus
Protokolant	– Magda Mikus

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 31 stycznia 2006 r. sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego na uchwałę Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 8 lipca 2004 r. nr XXV/2106/04 w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru Jagodno I – część A – we Wrocławiu

I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały;

II. orzeka, że zaskarżona uchwała nie może być wykonana.

UZASADNIENIE

W dniu 21 września 2004 r. Wojewoda Dolnośląski powołując się na przepis art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r., o samorządzie gminnym (Dz. u. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.) wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego skargę na uchwałę Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 8 lipca 2004 r., nr XXV/2106/04 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru Jagodno I – część A – we Wrocławiu, zarzucając jej naruszenie art. 18 ust. 2 pkt 3 i 4 w zw. z art. 25 oraz art. 18 pkt 6 w zw. z art. 25 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 15, poz. 139 ze zm.).

Mając na uwadze powyższe zarzuty organ nadzoru wniósł, powołując się na przepis art. 147 ust. 1 ustawy z dnia 20 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w zw. z art. 27 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.) o stwierdzenie nieważności ww. uchwały.

W uzasadnieniu organ wskazał, iż w dniu 8 lipca 2004 r. Rada Miejska Wrocławia podjęła uchwałę nr XXV/2196/04 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru Jagodno I – część A – we Wrocławiu. Uchwała wraz z dokumentacją planistyczną wpłynęła do organu w dniu 23 lipca 2004 roku.

Z załączników graficznych planu nadestanych do opiniowania i uzgodnienia wynika, iż w środkowej jego części znajduje się teren zieleni parkowej oznaczony symbolem 17 ZP (20 ZP – mapa przedstawiona do uzgodnienia). We wschodniej części planu umieszczono teren usług handlowych 21 UH (23 UH – mapa przedstawiona do uzgodnienia).

Co do wyżej wymienionych terenów opinie i uzgodnienia są pozytywne, żaden z organów nie wnioskował o zmianę ich przeznaczenia lub jakiegokolwiek przesunięcia.

Po uzgodnieniu planu Prezydent Wrocławia wyłożył plan do publicznego wglądu. Już na tym etapie plan różnił się od planu opiniowanego i uzgadnianego.

W trakcie badania nadzorczego, dokonując analizy planu zagospodarowania przestrzennego przedstawionego do opiniowania i uzgodnienia uprawnionym organom, planu wyłożonego do publicznego wglądu oraz planu ostatecznie uchwalonego, organ nadzoru stwierdził istotne różnice pomiędzy planem opiniowanym, planem wyłożonym do publicznego wglądu a planem ostatecznie uchwalonym. Różnice te nie znajdują uzasadnienia w dokumentacji planistycznej – bowiem nie zostały one wprowadzone na skutek opinii i uzgodnień.

Z porównania załącznika graficznego planu przedstawionego do opinii a planu uchwalonego wynikają następujące różnice:

1. Dla terenu oznaczonego 17 ZP (20 ZP) zostało zamienione przeznaczenie funkcjonalne z zielni parkowej na zabudowę jednorodziną mieszkaniową;
2. Dla terenu oznaczonego 21 UH (23 UH) zmieniono przeznaczenie funkcjonalne z usług handlowych na teren usług oznaczony 20 UG;
3. Wyłączono z planu południową część terenu objętego planem.

Organ podkreślił, że etapy procedury planistycznej zostały ściśle uregulowane w art. 18 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym. Sankcją, według art. 27 ust. 1 ustawy za naruszenie art. 18 ustawy, jest nieważność uchwały w całości lub w części.

Natomiast zgodnie z art. 25 ustawy, jeżeli rada gminy stwierdzi konieczność dokonania zmian w przedstawionym do uchwalenia projekcie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w tym także w wyniku uwzględnienia wniosków, protestów i zarzutów, czynności, o których mowa w art. 18 ust. 2, ponawia się w zakresie niezbędnym do dokonania tych zmian.

Wobec wprowadzonych zmian przyjąć należy zdaniem organu, że plan nie został poddany procedurze opiniowania i uzgadniania, o której mowa w art. 18 ust. 2 pkt 3 i 4 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym. Zmiany w planie nie wynikają z uwzględnienia opinii i uzgodnień, wobec czego wnioskować można, że Gmina dokonała ich samodzielnie, bez wiedzy organów opiniujących i uzgadniających. Tym samym w sposób istotny naruszono art. 18 ust. 2 pkt 3 i 4 w zw. z art. 25 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym.

Ustosunkowując się do drugiego postawionego zarzutu – naruszenia art. 18 ust. 2 pkt 6 oraz art. 25 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, zauważyć należy, iż po wyłożeniu planu do publicznego wglądu dokonano zmian planu w ten sposób, że w południowej części obszaru objętego planem wyłączając teren objęty planem. Do publicznego wglądu, w okresie od 15 września do 13 października 2003 r., został wyłożony projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla całego obszaru Jagodno I we Wrocławiu. Ustalenia zawarte w projekcie miejscowego planu odnosiły się do całości obszaru określonego uchwałą nr XLIX/1713/02 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru Jagodno I we Wrocławiu. Jednakże po okresie wyłożenia projektu planu do publicznego wglądu postanowiono uchwalić miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego dla części obszaru objętego projektem – część A.

Obszar w południowej części planu wyłączony w skutek wniesionych zarzutów, które zostały następnie odrzucone przez Radę. Do planu zarzuty wniosły uprawnione podmioty: Maria Podolak-Dawidziak, Grzegorza Dawidziak, Zygmunta Misiewicz, Alina i Piotra Klepacz. Uchwałami z dnia 1 kwietnia 2004 r. od nr XXI/1736/04 do XX/1739/04 zarzuty zostały odrzucone. Uchwały Rady zostały zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego.

Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 11 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym prezydent miasta: „11) przedstawia radzie gminy do uchwalenia projekt planu, uwzględniający orzeczenia sądu administracyjnego wydane w związku ze złożonymi zarzutami, oraz informuje o wynikach badań, o których mowa w pkt 2a.

Nie można wykluczyć, podkreśla dalej organ, że w przypadku pozytywnego zakończenia wymienionego postępowania sądowego, uwzględnienia wniesionych skarg oraz stwierdzenia zasadności zarzutów będzie istniała potrzeba zmiany planu dla obszaru Jagodno I – część A. Wynika to z faktu, iż obszar dla którego uchwalono plan stanowi środkową część opracowywanego planu, który nie stanowi w sensie faktycznym wyodrębnionej całości i jest otoczony ze wszystkich stron terenami dla których plan został uchwalony. Uwzględnienie zarzutu przez Sąd administracyjny może spowodować naruszenie interesu osób trzecich, które mają tytuł prawny do działek dla których plan jest już uchwalony Jagodno I – część A.

Planu z dokonanymi zmianami nie wyłożono ponownie do publicznego wglądu, czym istotnie naruszono art. 18 ust. 2 pkt 6 w zw. z art. 25 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym.

W odpowiedzi na skargę Gmina Wrocław wniosła o jej oddalenie. Nie godząc się z zarzutami skargi, Gmina podniosła, iż:

1. Teren zieleni parkowej oznaczony na rysunku planu symbolem 17.ZP (20.ZP) został zmieniony na zabudowę mieszkaniową jednorodzinną. Ta zaistniała zmiana jest zmianą polegającą na komplementarności funkcji zielni i zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej.

Właścicielem przedmiotowego terenu jest Gmina Wrocław. Zgodnie z polityką przestrzenną określoną w „Studium uwarunkowań i zagospodarowania przestrzennego Gminy Wrocław” (uchwała nr XLVIII/580/98 rady Miejskiej Wrocławia z dnia 30 stycznia 1998 r. oraz uchwałą nr XXXV/1126/01 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 5 stycznia 2001 r. w sprawie zmiany ww. Studium) ustalenia planu przygotowują tereny dla rozwoju zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej. W ramach przedmiotowego planu przygotowano ok. 4,0 ha terenu zieleni urządzonej przeznaczonej do realizacji celów publicznych oraz większe działki budowlane o powierzchni od 800 m² do 1200 m² i w zapisach planu pojawiły się strefy zieleni urządzonej, gdzie zakazuje się wznoszenia, rozbudowy i nadbudowy obiektów budowlanych. Są to wykreowane pasy zieleni, które powstaną na tyłach działek budowlanych tworząc charakterystyczne dla tego planu ekosystemy. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego obszaru Jagodno I sąsiaduje bezpośrednio z zielonymi terenami Klina Tarnogajskiego, Klina Wojszyckiego oraz Parkiem Brochowskim. Obowiązkiem władz samorządowych jest prowadzenie polityki przestrzennej uwzględniającej walory ekonomiczne przestrzeni i ograniczenie kosztów rozwoju miasta.

2. Teren oznaczony na rysunku planu symbolem 21.UH (23.UH) w późniejszym etapie prac planistycznych został określony symbolem 23.UG. Ta wprowadzona zmiana dotyczy tylko zmiany symbolu. Przedmiotowy teren na każdym etapie procedury planistycznej zachowuje tę samą funkcję – usługową. Dla przedmiotowego terenu ustalono następujące przeznaczenie: 1) podstawowe: a) usługi handlu detalicznego, b) usługi gastronomii, c) usługi rzemiosła oraz 2) uzupełniające: a) usługi sportu i rekreacji, b) usługi ochrony zdrowia, c) usługi kultury, d) biura, e) parkingi. Zmianę symbolu wprowadzono w celu zintegrowania rysunku planu z treścią uchwały. Symbol UG bardziej uniwersalnie określa funkcję usługową terenu, w skład którego wchodzi między innymi funkcja handlowa.

3. Po okresie wyłożenia do publicznego wglądu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru Jagodno I wniesiono zarzuty dotyczące ustaleń w południowej części planu. W związku z tym podzielono projekt planu na dwie niezależnie i samodzielnie funkcjonujące części. Część A obszaru Jagodno I, którą Rada Miejska Wrocławia uchwaliła, w skład których wchodzi nowo projektowane tereny północne obsługiwane od strony ul. Konduktorskiej, oznaczonej na rysunku planu symbolem 3.KL, oraz tereny już zagospodarowane obsługiwane od strony ul. Buforowej, oznaczonej na rysunku planu symbolem 1.KG, ul. Dróżniczej, oznaczonej na rysunku planu symbolem 31.KD, i ul. Sygnałowej, oznaczonej na rysunku planu symbolem 27.KL. Część południową miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wyłączono z uchwalenia w skutek wniesionych zarzutów. Tereny te stanowią niezależny obszar obsługiwany od strony nowo projektowanej ulicy łączącej się bezpośrednio z ul. Buforową.

W związku z tak przeprowadzonym podziałem rozstrzygnięcie postępowania sądowego w związku ze złożonymi zarzutami nie będą miały zdaniem strony przeciwnej wpływu na zmiany planu dla Jagodno I – część A – we Wrocławiu.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Na wstępie podkreślić należy, że Wojewódzki Sąd Administracyjny działając w granicach kompetencji wynikających z art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269) w związku z art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270), obowiązany jest skontrolować, czy zaskarżona uchwała odpowiada prawu, czy też to prawo narusza i w zależności od tej oceny orzec w sposób przewidziany w art. 147 § 1 lub art. 151 ww. ustawy Prawo postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Podstawową kwestią w niniejszej sprawie jest udzielenie odpowiedzi, czy Rada Miejska Wrocławia miała dostateczną podstawę do podjęcia skarżonej uchwały z dnia 8 lipca 2004 r., nr XXV/2106/04 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru Jagodno I – część A we Wrocławiu czyli, czy ww. rada miała dostateczną podstawę do podjęcia uchwały w istocie w innym zakresie niż czyniła to uchwała nr XLIX/1713/02 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru Jagodno I we Wrocławiu.

Podkreślić należy, że gmina jako podstawowa jednostka samorządu terytorialnego posiada osobowość prawną. Gminie przysługuje prawo własności i inne prawa majątkowe, co wynika wprost z zapisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483).

Zgodnie jednak z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.

Tymi konstytucyjnymi granicami działania związane są także wspólnoty samorządowe i ich organy. przekroczenie tych granic stanowi istotne naruszenie prawa.

Podstawy prawne działania organów władzy publicznej wyznacza zaś art. 87 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, w myśl którego źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia.

Niewątpliwie jest w sprawie, że z mocy art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 ze zm.), a która to ustawa z mocy przepisu art. 85 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.) ma zastosowanie w niniejszej sprawie, gmina posiada władztwo planistyczne i może samodzielnie decydować o sposobie zagospodarowania terenu, w którego ramach ustala przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenu położonego na obszarze danej gminy.

W świetle powyższego przyjąć należy, że gmina w ramach posiadanych kompetencji obowiązana jest w zakresie zagospodarowania przestrzennego działać na podstawie i w granicach ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, nie może zaś działać dowolnie.

Wskazać przy tym należy, że w myśl art. 7 ww. ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest przepisem gminnym, a jego ustalenia mają moc przepisów powszechnie obowiązujących.

Tryb zaś postępowania w sprawie sporządzania i ustanawiania planu zagospodarowania przestrzennego został szczegółowo uregulowany w art. 18 omawianej ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym.

I tak zgodnie z tym przepisem, organem właściwym w sprawie sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest wójt, burmistrz albo prezydent miasta (art. 18 ust. 1).

W ust. 2 tegoż przepisu, ustawodawca postanowił, iż wójt, burmistrz albo prezydent miasta, po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, kolejno:

- 1) ogłasza w miejscowej prasie oraz przez obwieszczenie, a także w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości, o przystąpieniu do sporządzania planu, określając formę, miejsce i termin, nie krótszy niż 21 dni, składania wniosków do planu,
- 2) zawiadamia na piśmie o przystąpieniu do sporządzania planu organy właściwe do uzgadniania projektu planu oraz zarząd województwa i powiatu,
 - 2a) bada spójność rozwiązań projektu planu z polityką przestrzenną gminy określoną w studium, o którym mowa w art. 6,
 - 3) występuje o opinie właściwych organów administracji rządowej, stosownie do przedmiotu planu,
 - 4) uzgadnia projekt planu, stosownie do jego zakresu, z:
 - a) organami właściwymi do uzgadniania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, na podstawie przepisów szczególnych,
 - b) wojewodą, w zakresie zgodności miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z zadaniami rządowymi wpisanymi do wojewódzkiego rejestru, o którym mowa w art. 61 ust. 1,
 - b¹) zarządem województwa, w zakresie zgodności miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z zadaniami samorządu województwa wpisanymi do rejestru, o którym mowa w art. 61 ust. 1,
 - c) wójtami (burmistrzami, prezydentami miast) gmin sąsiednich, jeżeli obszar objęty projektem planu przylega do granic tych gmin lub gdy ustalenia planu mogą naruszać ich interes prawny,
 - d) organem wykonawczym miasta, będącego obowiązkowym związkiem gmin, gdy plan dotyczy gminy położonej na jego obszarze, w zakresie zgodności z planem zagospodarowania przestrzennego tego miasta,
 - e) właściwymi terytorialnie organami wojskowymi, ochrony granic oraz bezpieczeństwa państwa, w zakresie ich właściwości,
 - f) dyrektorem właściwego urzędu morskigo w zakresie zagospodarowania pasa technicznego, pasa ochronnego, morskich portów i przystani,
 - g) właściwym zarządem drogi, jeżeli sposób zagospodarowania gruntów przyległych do pasa drogowego lub zmiana tego sposobu może mieć wpływ na ruch drogowy lub samą drogę,
- 5) zawiadamia na piśmie o terminie wyłożenia projektu planu:
 - a) właścicieli lub władających nieruchomościami, których interes prawny może być naruszony ustaleniami planu,
 - b) właścicieli nieruchomości, od których może być pobrana opłata, o której mowa w art. 36 ust. 3,

- c) osoby, których wnioski nie zostały uwzględnione w projekcie planu, uzasadniając odmowę ich uwzględnienia,
- 6) wykląda projekt planu i prognozę, o której mowa w przepisach o ochronie środowiska, do publicznego wglądu, na okres co najmniej 21 dni, a o wyłożeniu ogłasza, w sposób określony w pkt 1, co najmniej na 7 dni przed wyłożeniem, a także zapewnia informację o wyłożonym projekcie i umożliwia uzyskanie, za zwrotem kosztów, kopii, wypisów i wyrysów,
 - 7) przyjmuje protesty, o których mowa w art. 23 ust. 1, i zarzuty, o których mowa w art. 24 ust. 1,
 - 8) po upływie terminów, o których mowa w art. 23 ust. 2 i art. 24 ust. 2, rozpatruje, w terminie nie dłuższym niż miesiąc, protesty i zarzuty wniesione do projektu planu i przedstawia radzie gminy protesty i zarzuty nie uwzględnione w projekcie planu,
 - 9) ogłasza, w sposób określony w pkt 1, o terminie sesji, na której rada gminy rozpatrzy nie uwzględnione protesty i zarzuty, zawiadamiając o tym imiennie zainteresowanych,
 - 10) doręcza zainteresowanym wyciąg z uchwały rady gminy rozstrzygającej o nieuwzględnieniu złożonych zarzutów wraz z pouczeniem o dopuszczalności wniesienia skargi do sądu administracyjnego,
 - 11) przedstawia radzie gminy do uchwalenia projekt planu, uwzględniający orzeczenia sądu administracyjnego wydane w związku ze złożonymi zarzutami, oraz informuje o wynikach badań, o których mowa w pkt 2a,
 - 12) ogłasza, w sposób określony w pkt 1, o terminie sesji, na której będzie rozpatrywany projekt planu,
 - 13) przedstawia wojewodzie uchwałę rady gminy wraz z dokumentacją planistyczną w celu oceny zgodności z prawem,
 - 14) kieruje, w terminie nie dłuższym niż 30 dni, uchwałę rady gminy do ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Zgodnie zaś w art. 27 ust. 1 omawianej ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, naruszenie trybu postępowania oraz właściwości organów określonych w art. 18 powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub części.

Oznacza to zatem, że każde naruszenie trybu postępowania oraz właściwości organów tak w procesie sporządzania i ustanawiania planu zagospodarowania przestrzennego, jak i w procesie wprowadzania zmian do tegoż planu, pociąga za sobą nieważność uchwały.

Stanowisko to jest w pełni akceptowane przez Naczelnego Sąd Administracyjny, który przyjmuje, iż ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym nie przewiduje bowiem żadnych wyjątków pozwalających na odstępianie od przewidzianej w jej art. 18 procedury uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub ich zmian. Tak więc wobec kategorycznego brzmienia art. 27 ustawy, który stanowi, że naruszenie trybu postępowania oraz właściwości organów określonych w art. 18 powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części, należy uznać, że żadne względy celowościowe nie mogą naruszyć wykładni gramatycznej oraz systemowej zacytowanych wyżej przepisów, (por. wyrok z dnia 16 listopada 2005 r., sygn. akt II OSK 229/05, sygn. akt II OSK 230/05).

Powyższe ustalenia znajdują także odpowiednie potwierdzenie w orzecznictwie Sądu Najwyższego, gdzie wyrok z dnia 7 maja 1997 r., sygn. akt III RN 21/97/OSNP 1997/22/429 ' Sąd stwierdził: „... Ustawa o planowaniu przestrzennym zawiera szczegółowe unormowania regulujące procedurę dokonywania zmian w obowiązującym planie. Przewiduje obowiązek dokonania we właściwych terminach odpowiednich czynności zarówno przez radę, jak i przez zarząd Miasta. Czynności te mają również na celu zabezpieczenie praw osób trzecich przed ewentualnymi naruszeniami ich interesów i to dokonywanymi pośpiesznie, nawet bez przekazania im właściwej informacji o toczącym się postępowaniu w sprawie zmiany planu. Ustawodawca zdawał sobie w pełni sprawę z tego, iż właściwe organy lokalne mogą w praktyce często dążyć do omijania owych rygorystycznych wymogów, dlatego też zamieścił w ustawie klauzulę (art. 27), iż każde naruszenie przepisów art. 18 ustawy powoduje nieważność uchwały rady w całości lub w części. Jest to zatem rozwiązanie, w którym nie pozostawiono organom nadzorczym, a także sądom sfery uznania nawet co do dokonywania oceny skali występującego naruszenia, wystarczające jest tylko stwierdzenie jego istnienia, by uchwała (lub odpowiednia jej część) ex lege stawała się w odpowiednim zakresie nieważna ...”.

Niewątpliwie jest w niniejszej sprawie, że przy podejmowaniu skarżonej uchwały nie została zachowana procedura określona w cyt. wyżej art. 18 ust. 2 pkt 3 i pkt 4 oraz pkt 6 omawianej ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym.

Znajduje to potwierdzenia w dokumentacji planistycznej związanej z uchwalaniem skarżonej uchwały. I tak z akt administracyjnych, dołączonych do odpowiedzi na skargę, a w szczególności z rysunków miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (dołączonych dodatkowo na żądanie Sądu), obrazujących różnice w kolejnych projektach planu wynika, że w toku procedury uchwalania planu obszaru Jagodno I w sposób ewidentny doszło do uchwalenia planu w wersji różniącej się znacząco tak od wersji uzgodnionej, a także wyłożonej do publicznego wglądu.

Stwierdzić należy, że wobec istotnych zmian w rysunku planu, winien on być po zmianach ponownie przedłożony do opiniowania i uzgodnienia przez odpowiednie służby. Niezbędne było także wyłożenie zmodyfikowanego planu do publicznego wglądu.

Ponowienie procedury w niezbędnym zakresie winno być nastąpić z uwzględnieniem ustawowego trybu.

Sąd w pełni zatem podziela stanowisko oraz argumentację Wojewody zawartą w skardze, iż naruszenie w niniejszej sprawie trybu postępowania w ww. zakresie skutkuje nieważnością skarżonej uchwały.

Sąd nie może podzielić stanowiska Gminy, że dokonane zmiany w skarżonej uchwale mają jedynie charakter doprecyzowania lub dopełnienia wcześniejszych zapisów lub wynikają z innej konstrukcji zmian.

Odwolac się w tym miejscu należy do opisanego wyżej wyroku Sądu Najwyższego, gdzie Sąd przyjął, że ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym nie przewiduje „korekt” i „doprecyzowań” ustaleń planu.

W konsekwencji powyższych ustaleń stwierdzić należy, że przed podjęciem skarżonej uchwały, winny były być podjęte zgodnie z art. 18 ust. 2 ściśle określone czynności obowiązujące przy sporządzaniu planu zagospodarowania przestrzennego.

Wskazać przy tym należy, że istotny wpływ na rozstrzygnięcie w niniejszej sprawie miał również wyrok tut. Sądu z dnia 31 stycznia 2006 r., sygn. akt II S.A./Wr 342/04, a o którym to Sąd wie z urzędu.

Wyrokiem tym Sąd uwzględnił skargę Aliny i Piotra Klepacz wniesioną na uchwałę Rady Miejskiej Wrocławia nr XXI/1736/04 z dnia 1 kwietnia 2004 r. w sprawie odrzucenia zarzutu wniesionego do projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru Jagodno I we Wrocławiu i stwierdził nieważność skarżonej uchwały.

Niewątpliwie jest w sprawie, że choć zarzut Aliny i Piotra Klepacz wniesiony został do projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru Jagodno I we Wrocławiu – jako całości, to faktycznie dotyczył terenu objętego skarżoną w niniejszej sprawie uchwałą z dnia 8 lipca 2004 r., nr XXV/2106/04 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru Jagodno I – część A we Wrocławiu.

Podjęcie w tej sytuacji wymienionej wyżej, a zaskarżonej w niniejszej sprawie uchwały z dnia 8 lipca 2004 r. nr XXV/2106/04 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru Jagodno I – część A we Wrocławiu, gdy nierozpoznana była jeszcze przez Sąd skarga w sprawie odrzucenia zarzutu wniesionego przez Alinę i Piotra Klepacz, powoduje konieczność uznania jej za nieważną zgodnie z art. 27 ust. 1 w związku z art. 18 ust. 2 pkt 11 ww. ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym.

Ponieważ w efekcie końcowym mamy do czynienia z sytuacją przedwczesności uchwalenia planu, wobec zatem niezachowania bezwzględnych wymogów ustawowych z art. 18 ust. 2 omawianej ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, skarżona w niniejszej sprawie uchwała została wyeliminowana z obrotu prawnego.

Mając na uwadze powyższe, Sąd działając w oparciu o przepis art. 147 § 1 i art. 152 ustawy 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnym, orzekł jak w pkt I i II sentencji.

481

Sygn. akt II SA/Wr 551/04

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

z dnia 31 stycznia 2006 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w składzie następującym:

Przewodniczący: SNSA	– Halina Kremis (sprawozdawca)
Sędziowie: NSA	– Julia Szczygielska
As. WSA	– Alicja Palus
Protokolant	– Magda Mikus

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 31 stycznia 2006 r. sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego na uchwałę Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 8 lipca 2004 r. nr XXV/2107/04 w przedmiocie uchwalenia planu zagospodarowania przestrzennego obszaru Jagodno II we Wrocławiu

- I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały;
- II. orzeka, że zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu.

UZASADNIENIE

Przywołując w podstawie prawnej art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.) Organ Nadzoru zaskarżył w całości uchwałę Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 8 lipca 2004 r. nr XXV/2107/04 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru Jagodno II we Wrocławiu, zarzucając jej naruszenie art. 18 ust. 2 pkt 3 i 4 w zw. z art. 25 oraz art. 18 pkt 6 i w zw. z art. 25 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 15, poz. 139 ze zm.).

Wojewoda wniósł na podstawie art. 147 ust. 1 ustawy z dnia 20 sierpnia 2002 r. prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w zw. z art. 27 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym o stwierdzenie nieważności uchwały w zakresie zaskarżenia.

Na uzasadnienie wskazał, że w dniu 8 lipca 2004 r. Rada Miejska Wrocławia podjęła uchwałę nr XXV/2107/04 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru Jagodno II we Wrocławiu. Uchwała wraz z dokumentacją planistyczną wpłynęła do organu w dniu 23 lipca 2004 r.

Na żądanie Wojewody Gmina Wrocław doręczyła jedynie graficzne przedstawienie planu zagospodarowania przestrzennego w kształcie w jakim został wyłożony do publicznego wglądu. W tomie pierwszym dokumentacji planistycznej zamieszczono wykaz opinii łącznie ze zbiorem opinii. Wraz z wykazem załączono graficzne przedstawienie planu przekazanego do opinii. W północnej jego części umieszczono teren zieleni parkowej oznaczony symbolem 4 ZP. Poniżej wskazano teren usług oświatowych – symbol 5 UO, określając linie nieprzekraczalnej zabudowy w połowie terenu. W środkowej części planu umieszczono teren usług handlowych oznaczony symbolem 20 UH. W południowo-wschodniej części planu symbolem 27 UO oznaczono teren usług oświaty, określając nieprzekraczalne linie zabudowy, które tylko częściowo zachodzą na naniesione stanowisko archeologiczne. Poniżej tego terenu naniesiono teren zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej z usługami oznaczony symbolem 28 MWU. Nieprzekraczalne linie zabudowy nie obejmują całego terenu. Podobnie jest z terenem 22 MWU – nieprzekraczalne linie zabudowy nie obejmują całego terenu.

Na skutek opinii Zarządu Osiedla „Jagodno” przesunięto teren 20 UH w stronę zachodnią. W opinii Wydziału Edukacji Urzędu Miejskiego Wrocławia wniesiono o zarezerwowanie terenów pod budowę przyszłych placówek oświatowych. Co do pozostałych wymienionych terenów zaopiniowano pozytywnie, nie wnioskując o zmianę ich przeznaczenia lub jakiegokolwiek przesunięcia.

Pismem z dnia 27 czerwca 2003 r. Prezydent Wrocławia wystąpił o uzgodnienie planu zagospodarowania przestrzennego. Plan w wersji graficznej przedstawionej do uzgodnienia w zasadzie nie różni się od planu przedstawionego do opiniowania z tym jednak, że przedstawia już uwzględnioną opinię Zarządu Osiedla „Jagodno” i przesunięto teren 20 UH w stronę zachodnią. Żaden z organów uzgadniających nie wniósł o zmianę przeznaczenia tych terenów, jak również o jakiegokolwiek przesunięcia granic terenów o oznaczonych funkcjach.

Po uzgodnieniu planu Prezydent Wrocławia wyłożył go do publicznego wglądu. Już na tym etapie plan różnił się od planu opiniowanego i uzgadnianego. Dodatkowo wskutek uwzględnionego zarzutu Spółki „Archicom” zmieniono przeznaczenie terenu 13 MN – teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej wolno stojącej na 13 MW teren zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej. Ponadto rozszerzono nieprzekraczalne linie zabudowy dla terenów 20 MWU i 26 MWU (w planie przedstawionym do opinii to tereny 22 MWU i 28 MWU). W dniu 8 lipca 2004 r. Rada Gminy uchwałą nr XXV/2107/04 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru Jagodno II we Wrocławiu przyjęła plan.

W trakcie badania nadzorczego, dokonując analizy planu zagospodarowania przestrzennego przedstawionego do opiniowania i uzgodnienia uprawnionym organom planu wyłożonego do publicznego wglądu oraz planu ostatecznie uchwalonego, organ nadzoru stwierdził istotne różnice pomiędzy planem opiniowanym, planem wyłożonym do publicznego wglądu a planem ostatecznie uchwalonym. Różnice te nie znajdują uzasadnienia w dokumentacji planistycznej – bowiem nie zostały one wprowadzone na skutek opinii i uzgodnień.

Z porównania załącznika graficznego planu przedstawionego do opinii, a planu uchwalonego, wynikają następujące różnice.

1. dla terenu oznaczonego 4ZP zostało zamienione przeznaczenie funkcjonalne z zieleni parkowej na zabudowę jednorodziną mieszkaniową,
2. dla terenu oznaczonego 5 UO zmieniono linie nieprzekraczalnej zabudowy terenu w ten sposób, że na całym terenie 6 UO dopuszczalna jest zabudowa,
3. dla terenu oznaczonego 20 UH zmieniono przeznaczenie funkcjonalne z usług handlowych na teren usług oznaczony 18 UG,
4. dla terenu oznaczonego 27 UO zmieniono linie nieprzekraczalnej zabudowy terenu w ten sposób, że na całym terenie 25 UO dopuszczalna jest zabudowa,
5. dla terenu oznaczonego 12 MN zmieniono przeznaczenie funkcjonalne z zabudowy jednorodzinnej wolno stojącej na teren zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej mieszkaniowej – 13 MW,
6. dla terenu oznaczonego 22 MWU i 28 MWU zmieniono linie nieprzekraczalnej zabudowy terenu w ten sposób, że na całym terenie 20 MWU i 26 MWU dopuszczalna jest zabudowa.

Dodatkowo Wojewoda zwraca uwagę na pismo (wniosek do planu) Dolnośląskiego Konserwatora Zabytków z dnia 6 grudnia 2002 r., w którym wnioskuje on o ograniczenie zabudowy do dwóch kondygnacji plus użytkowe poddasze, jak również wnioskuje o zakazanie lokalizacji zabudowy o charakterze bloków mieszkalnych.

Dolnośląskiemu Konserwatorowi Zabytków do opiniowania i uzgadniania przedstawiono plan, który nie przewidywał zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej. Konserwator Zabytków zaopiniował i uzgodnił plan bez uwag w tym zakresie. Zmiana funkcji terenu z 12 MN na 134 MW umożliwiła w świetle § 16 uchwały zabudowę do trzech kondygnacji i do 12 m wysokości, co w efekcie umożliwiło zabudowę do trzech kondygnacji i użytkowego poddasza.

Przedstawiony do opinii plan dla terenów 22 MWU i 28 MWU przewidywał ograniczenie nieprzekraczalnych linii zabudowy do istniejących bloków. Tymczasem uchwalony plan zmienił nieprzekraczalne linie zabudowy w ten sposób, że na całym terenie 20 MWU i 26 MWU dopuszczalna jest zabudowa. Umożliwia to budowę domów wielorodzinnych (poza tymi co istnieją) 4 kondygnacyjnych do 15 metrów wysokości. Uchwała w § 15 nie zawiera bowiem zakazu lokalizacji nowych domów wielorodzinnych.

O tych okolicznościach Konserwator Zabytków nie wiedział. Mając na uwadze wniosek Konserwatora Zabytków z 6 grudnia 2002 r. można przepuszczać, że Konserwator Zabytków wiedząc o lokalizacji zabudowy wielorodzinnej wniósłby uwagi na etapie opiniowania i uzgadniania planu.

Analogicznie wywodzić należy w stosunku do opinii i uzgodnień przedstawionych przez inne organy, a przede wszystkim szczególnej uwagi wymaga opinia Dowództwa Wojsk Lotniczych i Obrony Powietrznej z dnia 16 czerwca 2003 r. oraz uzgodnienie Urzędu Lotnictwa Cywilnego z dnia 30 września 2002 r.

We wniosku z dnia 3 grudnia 2002 r. Dowództwo Wojsk Lotniczych i Obrony Powietrznej zastrzegło konieczność uzgadniania każdej zabudowy wysokiej na obszarze objętym planem.

Przedstawiony do opinii plan nie przewidywał dalszej rozbudowy wielorodzinnej, a wskazywał jedynie na istniejącą zabudowę wysoką. Tymczasem uchwalony plan zmienił nieprzekraczalne linie zabudowy w ten sposób, że na całym terenie 20 MWU i 26 MWU dopuszczalna jest zabudowa. Umożliwia to budowę domów wielorodzinnych (poza tymi co istnieją) 4 kondygnacyjnych do 15 metrów wysokości. Uchwała w § 15 nie zawiera bowiem zakazu lokalizacji nowych domów wielorodzinnych. Także zmiana funkcji terenu z 12 MN na 13 MW umożliwia w świetle § 16 uchwały zabudowę do trzech kondygnacji i do 12 m wysokości, co w efekcie umożliwia zabudowę do trzech kondygnacji i użytkowego poddasza.

W takim kształcie plan nie był opiniowany przez Dowództwo Wojsk Lotniczych i Obrony Powietrznej i uzgadniany przez Urząd Lotnictwa Cywilnego. Mając na uwadze wniosek Dowództwa Wojsk Lotniczych i Obrony Powietrznej z dnia 16 czerwca 2002 r. można przepuszczać, że Dowództwo Wojsk Lotniczych i Obrony Powietrznej oraz Urząd Lotnictwa Cywilnego, wiedząc o możliwości lokalizacji zabudowy wielorodzinnej wniosłyby uwagi na etapie opiniowania i uzgadniania planu.

Etapy procedury planistycznej zostały ściśle uregulowane w art. 18 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym. Sankcją, według art. 27 ust. 1 ustawy, za naruszenie art. 18 ustawy jest nieważność uchwały w całości lub w części. W świetle art. 18 ust. 2 pkt 3 i 4 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym prezydent miasta, o podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, kolejno: 1) ogłasza w miejscowej prasie oraz przez obwieszczenie, a także w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości, o przystąpieniu do sporządzania planu, określając formę, miejsce i termin, nie krótszy niż 21 dni, składania wniosków do planu, 2) zawiadamia na piśmie o przystąpieniu do sporządzania planu organy właściwe do uzgadniania projektu planu oraz zarząd województwa i powiatu, 2a) bada spójność rozwiązań projektu planu z polityką przestrzenną gminy określoną w studium, o którym mowa w art. 6, 3) występuje o opinie właściwych organów administracji rządowej, stosownie do przedmiotu planu, 4) uzgadnia projekt planu (...).

Natomiast zgodnie z art. 25 ustawy, jeżeli rada gminy stwierdzi konieczność dokonania zmian w przedstawionym do uchwalenia projekcie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w tym także w wyniku uwzględnienia wniosków, protestów i zarzutów, czynności, o których mowa w art. 18 ust. 2, ponawia się w zakresie niezbędnym do dokonania tych zmian. Wobec wprowadzonych zmian przyjąć należy, że plan nie został poddany procedurze opiniowania i uzgadniania o której mowa w art. 18 ust. 2 pkt 5 i 4 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym. Zmiany w planie nie wynikają z uwzględnienia opinii i uzgodnień, wobec czego wnioskować można, że Gmina dokonała ich samodzielnie, bez wiedzy organów opiniujących i uzgadniających. Zmiany wprowadzone przez Gminę są wbrew wnioskowi zgłoszonym przez Konserwatora Zabytków i Dowództwo Wojsk Lotniczych. Tym samym, zdaniem organu nadzoru, w sposób istotny naruszono art. 18 ust. 2 pkt 3 i 4 w zw. z art. 25 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym.

Ustosunkowując się do drugiego postawionego zarzutu – naruszenie art. 18 ust. 2 pkt 6 zauważyć należy, iż po wyłożeniu planu do publicznego wglądu dokonano zmian planu w następujący sposób: 1. dla terenu oznaczonego 13 MN zmieniono przeznaczenie funkcjonalne z zabudowy jednorodzinnej wolno stojącej na teren zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej – 13 MW. 2. dla terenu oznaczonego 20 MWU i 26 MWU zmieniono linie nieprzekraczalnej zabudowy terenu w ten sposób, że na całym terenie 20 MWU i 26 MWU dopuszczalna jest zabudowa.

Zmiana przeznaczenia terenu z 13 MN na 13 MW dokonana została w skutek uwzględnienia zarzutu Spółki Archicom sp. z o.o.

Zgodnie z art. 25 ustawy, jeżeli rada gminy stwierdzi konieczność dokonania zmian w przedstawionym do uchwalenia projekcie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w tym także w wyniku uwzględnienia wniosków, protestów i zarzutów, czynności, o których mowa w art. 18 ust. 2, ponawia się w zakresie niezbędnym do dokonania tych zmian.

Planu z dokonanymi zmianami nie wyłożono ponownie do publicznego wglądu, czym istotnie naruszono art. 18 ust. 2 pkt 6 w zw. z art. 25 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym.

W doręczonej sądowi odpowiedzi na skargę Gmina Wrocław wniosła o oddalenie skargi w całości. Na uzasadnienie wskazała, iż Wojewoda Dolnośląski zaskarża w całości uchwałę zarzucając jej naruszenie art. 18 ust. 2 pkt 3 i 4 w związku z art. 25 oraz art. 18 pkt 6 w związku z art. 25 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 ze zm.) a w szczególności z porównania załącznika graficznego planu przedstawionego do opiniowania a planem uchwalonym.

Gmina nie zgadza się z zarzutami zawartymi w skardze i podnosi, że teren zieleni parkowej oznaczony na rysunku planu symbolem 4.ZP został zamieniony na zabudowę mieszkaniową jednorodziną. Ta zaistniała zmiana jest zmianą polegającą na specyfice komplementarności funkcji zieleni i zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej. Właścicielem terenu jest Gmina Miejska Wrocław. Zgodnie z polityką przestrzenną określoną w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Wrocław (uchwała nr XLVIII/680/98 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 30 stycznia 1998 r. oraz uchwała nr XXXV/1126/01 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 5 stycznia 2001 r. w sprawie zmiany Studium) ustalenia planu przygotowują tereny dla rozwoju zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej. W ramach planu przygotowano większe działki budowlane o powierzchniach

od 800 do 1200 m² i w zapisach planu pojawiły się strefy zieleni urządzonej, gdzie zakazuje się wznoszenia, rozbudowy i nadbudowy obiektów budowlanych. Są to wykreowane pasy zieleni, które powstaną na tyłach działek budowlanych tworząc charakterystyczne dla tego planu ekosystemy. Należy również wspomnieć, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego obszaru Jagodno II sąsiaduje bezpośrednio z zielonymi terenami Klina Wojszyckiego oraz, w niewielkiej odległości, z Parkiem Brochowskim. Obowiązkiem władz samorządowych jest prowadzenie polityki przestrzennej uwzględniającej walory ekonomiczne przestrzeni i ograniczenie kosztów rozwoju miasta.

Dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolem 5.UO i 27.UO zmieniono linię nieprzekraczalnej zabudowy w ten sposób, że odpowiednio na terenach 6.UO i 25.UO dopuszcza się zabudowę prawie na całym terenie. Są to tereny, dla których ustalono następujące przeznaczenie: 1) odstawowe: a) usługi oświaty, b) usługi sportu i rekreacji, c) usługi kultury, 2) uzupełniające: a) usługi handlu detalicznego, b) usługi gastronomii, c) usługi ochrony zdrowia, d) biura, c) parkingi, f) zieleń urządzonej.

Jak widać z przeznaczenia terenu zabudowa i zagospodarowanie obszaru nie będzie się ograniczało tylko do obiektów kubaturowych lecz równie ważne będzie urządzenie terenu związane ze sportem i rekreacją (boiska, mała architektura), które również będzie podlegało procedurze wydania pozwolenia na budowę i w związku z tym te obszary formalnie zostały powiększone, aby umożliwić większą elastyczność w zagospodarowaniu tych terenów.

Teren oznaczony na rysunku planu (przedstawionego do opiniowania) symbolem 20.UH został zmieniony na rysunku planu uchwalonego na symbol 18.UG.

Ta wprowadzona zmiana dotyczy tylko zmiany symbolu. Ten teren na każdym etapie procedury planistycznej zachowuje tę samą funkcję – usługową. Ustalono dla niego następujące przeznaczenie: 1) podstawowe: a) usługi handlu detalicznego, b) usługi gastronomii, c) usługi rzemiosła oraz 2) uzupełniające: a) usługi sortu i rekreacji, b) usługi ochrony zdrowia, c) usługi kultury, d) biura, e) parkingi. Zmianę symbolu wprowadzono w celu zintegrowania rysunku planu z treścią uchwały. Symbol UG bardziej uniwersalnie określa funkcję usługową terenu w skład których wchodzi między innymi funkcja handlowa.

Teren oznaczony na rysunku planu, przedstawionego do opiniowania symbolem 12.MN – zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna, zmieniono na rysunku planu uchwalonego na 13.MW – zabudowa mieszkaniowa wielorodzinna.

Przywołany w skardze wniosek Dolnośląskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków z dnia 6 grudnia 2002 r. zawiera uwagę: „na całym terenie planu wysokość zabudowy należy ograniczyć do dwóch kondygnacji plus poddasze użytkowe (...). Proponuje się małe domy wielorodzinne, kondominia, domy jednorodzinne”.

W świetle tak sformułowanego wniosku zapisy planu nie są sprzeczne z intencją konserwatora lecz niejako realizują jego zalecenia. W świetle rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z dnia 15 czerwca 2002 r. Nr 75, poz. 690) poddasze użytkowe jest traktowane jako kondygnacja.

Ważnym elementem jest fakt, że sporny teren w obowiązującym do 31 grudnia 2003 r. miejscowym planie ogólnym zagospodarowania przestrzennego miasta Wrocławia (uchwała nr XXI/104/88 Miejskiej Rady Narodowej we Wrocławiu z dnia 10 czerwca 1988) przeznaczony był pod zabudowę mieszkaniową średniowysoką, która określona była od 3 do 5 kondygnacji. W związku z tym właściciel terenu nabył prawo do zagospodarowania określonego w tamtym planie.

Strona dodaje, iż zabudowa blokowa, która ma miejsce w planie, została usankcjonowana na skutek prawnie wydanych decyzji o pozwoleniu na budowę. W związku z tym wprowadzona zmiana terenu 13MW nie zostaje w sprzeczności z wnioskiem Dolnośląskiego Konserwatora Zabytków, Dowództwa Wojsk Lotniczych i Obrony Powietrznej oraz Urzędu Lotnictwa Cywilnego, ponieważ teren 13.MW staje się łącznikiem pomiędzy zabudową blokową 4 kondygnacyjną a zabudową jednorodziną wolno stojącą, ponieważ określono w uchwale maksymalną wysokość zabudowy, która do najwyższego gzymsu lub okapu nie może przekroczyć 12 m i maksymalnie zawierać 3 kondygnacje.

Tereny oznaczone na rysunku planu, przedstawionego do opiniowania, symbolem 22.MWU i 28.MW zmieniono na rysunku planu uchwalonego na 20.MWU i 26.MWU prawie na całym obszarze dopuszcza się zabudowę. Ta zmiana wynika z istniejącego już i planowanego zagospodarowania terenu. Jest to spowodowane usankcjonowaniem prawnie wydanych decyzji o pozwoleniu na budowę, by w przyszłości uniknąć rozbieżności istniejącego już zagospodarowania terenu z zapisami nowo uchwalonego planu. Projekt planu nie przewiduje lokalizacji nowych domów wielorodzinnych. Ta formalna korekta spowodowana jest określeniem zabudowy dla małej architektury takich jak stacje transformatorowe, osłony śmietników oraz parkingi.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył:

Skarga jest zasadna, a co za tym idzie skarżona uchwała musi być wyeliminowana z obrotu prawnego.

Według art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej oraz rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego, samorządowymi kolegiami 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 obejmuje również orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego (art. 3 § 1 w związku z § 2 pkt 5 ustawy z dnia

30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi – Dz. U. Nr 153, poz. 1270), z czym mamy do czynienia w sprawie niniejszej.

Jak wynika z akt administracyjnych zakwestionowana przez organ nadzoru w trybie art. 91 ustawy ustrojowej uchwała Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 8 lipca 2004 r. (nr XXV/2107/94) dotyczyła uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru Jagodno II we Wrocławiu.

Gmina jako podstawowa jednostka samorządu terytorialnego posiada osobowość prawną, przysługuje jej prawo własności i przysługuje jej prawo własności i inne prawa majątkowe, co wynika wprost z Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483).

Niesporne jest także to, iż gmina posiada władztwo planistyczne i może samodzielnie decydować o sposobie zagospodarowania terenu, wprowadzając do planu miejscowego zagospodarowania przestrzennego bądź to precyzyjne zapisy (plan szczegółowy), bądź też postanowienia ogólne (plan ogólny) dla poszczególnych terenów.

Wszelkie jednak czynności gminy, także o charakterze publicznoprawnym muszą odznaczać się legalnością, czyli inaczej mówiąc jest ona obowiązana działać zgodnie z prawem.

Właśnie zgodność z prawem podjętych uchwał lub zarządzeń organów gminy, w myśl przywołanego art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) bada organ nadzoru, który o nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka w rozstrzygnięciu nadzorczym, w trybie określonym w art. 90.

Zdaniem sądu, zakwestionowana uchwała, jako niezgodna z prawem, a to naruszająca ustawę o zagospodarowaniu przestrzennym w stopniu istotnym, podlegała wyeliminowaniu z obrotu prawnego.

Jak wynika z akt administracyjnych sporna uchwała nie została odjęta z uwzględnieniem chronologii czynności materialno-technicznych wskazanych w art. 18 i art. 27 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 ze zm.). Zastosowanie tych norm prawa materialnego znajduje swoje uzasadnienie w treści art. 85 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.). W świetle bowiem wskazanego przepisu do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz planów zagospodarowania przestrzennego województw, w stosunku do których podjęto uchwałę o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany planu oraz zawiadomiono o terminie wyłożenia tych planów do publicznego wglądu, ale postępowanie nie zostało zakończone przed dniem wejścia w życie ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe.

Według brzmienia przywołanego art. 18 ust. 1 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, obowiązującego od dnia 4 sierpnia 2002 r. organem właściwym w sprawie sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest wójt, burmistrz albo prezydent miasta. Wójt, burmistrz albo prezydent miasta, po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, kolejno: 1) ogłasza w miejscowej prasie oraz przez obwieszczenie, a także w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości, o przystąpieniu do sporządzania planu, określając formę, miejsce i termin, nie krótszy niż 21 dni, składania wniosków do planu, 2) zawiadamia na piśmie o przystąpieniu do sporządzania planu organy właściwe do uzgadniania projektu planu oraz zarząd województwa i powiatu, 2a) bada spójność rozwiązań projektu planu z polityką przestrzenną gminy określoną w studium, o którym mowa w art. 6, 3) występuje o opinie właściwych organów administracji rządowej, stosownie do przedmiotu planu, 4) uzgadnia projekt planu, stosownie do jego zakresu, z: a) organami właściwymi do uzgadniania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, na podstawie przepisów szczególnych, 5) zawiadamia na piśmie o terminie wyłożenia projektu planu: a) właścicieli lub władających nieruchomościami, których interes prawny może być naruszony ustaleniami planu, b) właścicieli nieruchomości, od których może być pobrana opłata, o której mowa w art. 36 ust. 3, c) osoby, których wnioski nie zostały uwzględnione w projekcie planu, uzasadniając odmowę ich uwzględnienia, 6) wyklada projekt planu i prognozę, o której mowa w przepisach o ochronie środowiska, do publicznego wglądu, na okres co najmniej 21 dni, a o wyłożeniu ogłasza, w sposób określony w pkt 1, co najmniej na 7 dni przed wyłożeniem, a także zapewnia informację o wyłożonym projekcie i umożliwia uzyskanie, za zwrotem kosztów, kopii, wypisów i wyrysów, 7) przyjmuje protesty, o których mowa w art. 23 ust. 1, i zarzuty, o których mowa w art. 24 ust. 1, 8) po upływie terminów, o których mowa w art. 23 ust. 2 i art. 24 ust. 2, rozpatruje, w terminie nie dłuższym niż miesiąc, protesty i zarzuty wniesione do projektu planu i przedstawia radzie gminy protesty i zarzuty nieuwzględnione w projekcie planu, 9) ogłasza, w sposób określony w pkt 1, o terminie sesji, na której rada gminy rozpatrzy nieuwzględnione protesty i zarzuty, zawiadamiając o tym imiennie zainteresowanych, 10) doręcza zainteresowanym wyciąg z uchwały rady gminy rozstrzygającej o nieuwzględnieniu złożonych zarzutów wraz z pouczeniem o dopuszczalności wniesienia skargi do sądu administracyjnego, 11) przedstawia radzie gminy do uchwalenia projekt planu, uwzględniający orzeczenia sądu administracyjnego wydane w związku ze złożonymi zarzutami, oraz informuje o wynikach badań, o których mowa w pkt 2a, 12) ogłasza, w sposób określony w pkt 1, o terminie sesji, na której będzie rozpatrywany projekt planu, 13) przedstawia wojewodzie uchwałę rady gminy wraz z dokumentacją planistyczną w celu oceny zgodności z prawem, 14) kieruje, w terminie nie dłuższym niż 30 dni, uchwałę rady gminy do ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Ocenie w przypadku zakwestionowania uchwały o uchwaleniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru Jagodno poddana jest prawidłowość zachowania procedury sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jaką precyzyjnie wskazują art. 18 ust. 2 i art. 27 omawianej ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym. W sprawie niespornym pozostaje, że mimo wydania Zarządzenia nr 1808/03 organ stanowiący nie ponowił w żadnej części procedury art. 18 ustawy.

Dla prawidłowego rozstrzygnięcia sprawy niniejszej rozważenia zatem wymaga, czy uchwalając plan zagospodarowania przestrzennego, po uwzględnieniu Zarządzeniem Prezydenta Wrocławia z dnia 24 listopada 2003 r. części zarzutów i protestów wniesionych do projektu planu organ gminy nie postąpił sprzecznie z obowiązującym prawem.

Aby dokonać właściwej oceny zaistniałego stanu faktycznego trzeba wskazać, że w myśl art. 25 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, jeżeli rada gminy stwierdzi konieczność dokonania zmian w przedstawionym do uchwalenia projekcie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w tym także w wyniku uwzględnienia wniosków, protestów i zarzutów, czynności, o których mowa w art. 18 ust. 2, ponawia się w zakresie niezbędnym do dokonania tych zmian.

Zgodnie z art. 91 ust. 1 ustawy ustrojowej uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne, a w przypadku nieistotnego naruszenia prawa nie stwierdza się nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, iż uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa. Ustawodawca wskazał w ten sposób, że podstawą stwierdzenia nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy są istotne naruszenia prawa, przy czym powołana regulacja nie typizuje takich istotnych naruszeń prawa, podobnie jak nie charakteryzuje nieistotnych naruszeń prawa, które ustawodawca uwzględnił w art. 91 ust. 4 ustawy, sankcjonując w odmienny niż stwierdzenie nieważności sposób tą kategorią wadliwości wymienionych aktów organu gminy.

Rozpoznając sprawę Sąd podzielił pogląd prezentowany w dotychczasowym orzecznictwie sądowym, według którego odesłanie zawarte w art. 91 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym do odpowiedniego stosowania przepisów kodeksu postępowania administracyjnego nie uprawnia do stosowania w zakresie oceny wadliwości uchwały lub zarządzenia organu gminy art. 156 § 1 kpa, ustanawiającego w sposób taksatywny przypadki kwalifikowanej wadliwości orzeczenia administracyjnego, obligującej właściwy organ do stwierdzenia jego nieważności. Wypracowane w omawianym zakresie poglądy nauki i judykatury pozwoliły ustalić pewien katalog istotnych naruszeń prawa, skutkujących stwierdzeniem nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy. Do tej kategorii naruszeń zalicza się podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy, brak podstawy prawnej do podjęcia określonego rodzaju uchwały, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą jej podjęcia, **naruszenie procedury podjęcia uchwały**. Akceptując prezentowane dotychczas w tym przedmiocie poglądy (np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 marca 1992 r. sygn. akt II S.A./Wr 96/92, OSP z. 7-8 z 1993 r. poz. 148). Sąd rozpoznając sprawę prowadził swoją ocenę w ramach tak określonych przesłanek istotnego naruszenia prawa.

Jak wyżej wskazano, ustawodawca w art. 18 ustawy zobowiązał organ egzekucyjny gminy do wystąpienia o opinie właściwych organów administracji rządowej, stosownie do przedmiotu planu, uzgodnienia projektu planu, stosownie do jego zakresu, z organami właściwymi do uzgadniania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, na podstawie przepisów szczególnych, zawiadomienia na piśmie o terminie wyłożenia projektu planu właścicieli lub władających nieruchomościami, których interes prawny może być naruszony ustaleniami planu etc. Z akt administracyjnych, dołączonych do odpowiedzi na skargę, a w szczególności rysunków (dołączonych dodatkowo na żądanie sądu), obrazujących różnice w kolejnych projektach planu wynika, iż Wojewoda trafnie uznał, że w toku procedury uchwalania planu obszaru Jagodno II w sposób ewidentny doszło do uchwalenia planu w wersji różniącej się znacząco tak od wersji uzgodnionej, a także wyłożonej do publicznego wglądu. Wobec tak istotnych zmian w rysunku planu winien on być po zmianach ponownie przedłożony do opiniowania i uzgodnienia przez odpowiednie służby. W świetle akt planistycznych za konieczne wydaje się także wyłożenie zmodyfikowanego planu do publicznego wglądu. Ponowienie procedury w niezbędnym zakresie winno nastąpić z uwzględnieniem ustawowego trybu.

W myśl art. 27 ust. 1 tej ustawy każde naruszenie przepisów jej art. 18 powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części. Nieważna zatem jest uchwała dotycząca miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, uchwalona w sposób nieodpowiadający normie art. 18 ustawy. W konsekwencji uchwalenie planu zagospodarowania przestrzennego zostało obarczone istotną wadą prawną, dlatego uchwała musiała być wyeliminowana z obrotu prawnego.

W tym miejscu należy zauważyć, iż ustawodawca nadał niezwykle wysoką rangę procedurze tworzenia prawa miejscowego.

Jakiegokolwiek bowiem naruszenie tej procedury powoduje, z mocy art. 27, nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Ustanowienie tego rodzaju zasady jest ze wszelkich miar uzasadnione. Skoro bowiem plan miejscowy jest przepisem gminnym, a więc prawem lokalnym powszechnie obowiązującym, rygory jego stanowienia muszą być ściśle przestrzegane. Stanowi to jedną z gwarancji państwa prawnego w tworzeniu prawa lokalnego. Nie można przy tym pominąć, że ustalenia planu miejscowego kształtują sposób wykonywania własności, a w rezultacie niejednokrotnie ograniczają prawo własności (por.: R. Hauser, E. Mzyk, Z. Niewiadomski, M. Rządewska: Ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1995, st. 73).

Reasumując, każde naruszenie przepisów art. 18 ust. 2 skutkuje nieważnością uchwały rady gminy. Do takich naruszeń doszło w tej sprawie, co wyżej wykazano.

Trzeba podkreślić, iż gdyby wykazane naruszenia procedury opracowywania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zostały ponowione przed uchwaleniem planu, to można by było wówczas mówić o ich wyeliminowaniu, jednakże pozostaje poza sporem, iż do tego nie doszło.

Ponieważ, co jest niesporne, w efekcie końcowym mamy do czynienia z sytuacją przedwczesności uchwalenia planu, więc wobec niezachowania bezwzględnych wymogów ustawowych z art. 18 ust. 2 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, skarżona uchwała została wyeliminowana z obrotu prawnego.

Zasadnymi pozostają także pozostałe zarzuty Wojewody Dolnośląskiego w zakresie rozbieżności planu ostatecznie uchwalonego, z tym wyłożonym do wglądu, a także z tym, który został przedstawiony do uzgodnień odpowiednim służbom, co zgodnie z art. 27 ust. 1 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, każde naruszenie przepisów art. 18 powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub części.

Nadto odnośnie do zarzutów w zakresie niespornych zmian w sposobie zagospodarowania terenu, objętego zmianą planu, wskazać można na kolejny wyrok Sądu Najwyższego, w myśl którego „zawarte w planie zagospodarowania przestrzennego ustalenia koncepcji urbanistycznej i form zabudowy nie mogą być zmieniane bez zachowania ustanowionego trybu wprowadzania zmian do planu (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 maja 1997 r., III RN 21/97, OSNP 1997/22/429). W wyroku tym Sąd Najwyższy wyjaśnił, że ustawa o planowaniu przestrzennym zawiera szczegółowe unormowania regulujące procedurę dokonywania zmian w obowiązującym planie. Przewiduje obowiązek dokonania we właściwych terminach odpowiednich czynności zarówno przez radę, jak i przez zarząd Miasta. Czynności te mają również na celu zabezpieczenie praw osób trzecich przed ewentualnymi naruszeniami ich interesów i to dokonywanymi pośpiesznie, nawet bez przekazania im właściwej informacji o toczącym się postępowaniu w sprawie zmiany planu. Ustawodawca zdawał sobie w pełni sprawę z tego, iż właściwe organy lokalne mogą w praktyce często dążyć do omijania owych rygorystycznych wymogów, dlatego też zamieścił w ustawie klauzulę (art. 27), iż każde naruszenie przepisów art. 18 ustawy powoduje nieważność uchwały rady w całości lub w części. Jest to zatem rozwiązanie, w którym nie pozostawiono organom nadzorczym, a także sądom sfery uznania nawet co do dokonywania oceny skali występującego naruszenia, wystarczające jest tylko stwierdzenie jego istnienia, by uchwała (lub odpowiednia jej część) ex lege stała się w odpowiednim zakresie nieważna. Stwierdzenie nieważności powinno jednak nastąpić w trybie przewidzianym ustawą o samorządzie terytorialnym, co powoduje m.in., że powinno ono nastąpić w przewidzianym przepisem art. 94 ust. 1 rocznym terminie”.

Mając na względzie przedstawione powyżej okoliczności, Wojewódzki Sąd Administracyjny – zgodnie z art. 147 § 1 powoływanej wcześniej ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi – orzekł jak w sentencji.

482

Sygn. akt II SA/Wr 264/04

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

z dnia 7 lutego 2006 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA – Andrzej Cisek – sprawozdawca
Sędziowie: Sędzia NSA – Andrzej Wawrzyniak
Asesor – Olga Białek
Protokolant – Katarzyna Grott

po rozpoznaniu w dniu 27 stycznia 2006 r. na rozprawie sprawy ze skargi Prokuratora Okręgowego we Wrocławiu na uchwałę Rady Gminy Święta Katarzyna z dnia 23 października 2003 r. nr XII/103/03 w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi mokry Dwór

I. stwierdza nieważność przepisów § 3 ust. 3 i ust. 11 opisanej wyżej uchwały;

II. stwierdza, że wymienione wyżej przepisy nie podlegają wykonaniu.

UZASADNIENIE

Rada Gminy Święta Katarzyna podjęła 23 października 2003 r. uchwałę w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wsi Mokry Dwór. Mocą tej uchwały Rada Gminy uregulowała zasady gospodarki przestrzennej w granicach obrębu Mokry Dwór, gmina Święta Katarzyna. Na terenie objętym planem znajdują się źródła zaopatrzenia w wodę przeznaczoną do spożycia przez mieszkańców Wrocławia, w związku z czym teren ten został objęty reżimem szczególnej ochrony pośredniej i bezpośredniej ujęć wody na mocy decyzji z dnia 31 marca 1974 r. (nr RLS gw I 053/17/74).

Decyzja powyższa wprowadziła dla terenów, którym przyznała ochronę bezpośrednią zakaz wykonywania budowli niezwiązanych z pracą ujęć i jego urządzeniami, wykonywania wierceń i odkrywek, odprowadzania ścieków do gruntu i wód, składowania i gromadzenia ścieków i odpadków, które mogą zanieczyścić wody, wjazdu lub przebywania osób niezatrudnionych przy ujęciu urządzeniach wodociągowych, rolniczego, ogrodniczego i innego wykorzystania terenu niezwiązanego z ujmowaniem wody.

W treści uchwalonego planu zagospodarowania przestrzennego postanowiono, że część terenu, który objęty jest ochroną bezpośrednią, przeznaczona zostanie na cele sportu i rekreacji w granicach polderów zalewowych (§ 3 ust. 3 planu) oraz na cele rolne w granicach zalewowych (§ 3 ust. 11 planu). W zakresie przeznaczenia terenu na cele sportu i rekreacji dopuszczona ta lokalizację bezkubaturowych obiektów i urządzeń sportu i rekreacji oraz lokalizację urządzeń i sieci infrastruktury technicznej. W ramach przeznaczenia terenu na cele rolne przewidziane dopuszczalność rolniczego wykorzystania gruntów z wyłączeniem lokalizacji wszelkiej zabudowy, lokalizację niezbędnych dróg i dojazdów do pól i do urządzeń infrastruktury technicznej oraz wykorzystanie terenu dla celów ochrony przed powodzią poprzez okresowe zalewania (polder zalewowy).

Zdaniem Gminy Św. Katarzyna wskazana wyżej decyzja wydana została na podstawie ustawy z dnia 30 maja 1962 r. – Prawo wodne, a także – jako wydana przez organ niewłaściwy (Prezydenta Wrocławia zamiast Wojewody) – obciążona jest wadą powodującą nieważność takiego aktu. Zarzucono również, że zaniebano obowiązkowi dostosowania decyzji do obowiązujących później przepisów zgodnie § 13 rozporządzenia Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z 5 listopada 1991 r. w sprawie ustanawiania stref ochronnych źródeł i ujęć wody (Dz. U. Nr 116, poz. 504). Jednocześnie wskazano, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest w całości zgodny z projektem nowej decyzji w sprawie ustanowienia stref ochronnych ujęć wody, która ma być niebawem wydana przez dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej.

Gmina Świąta Katarzyna podjęła uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wsi Mokry Dwór oraz dokonała zawiadomienia o wyłożeniu projektu planu do publicznego wglądu przed dniem wejścia w życie aktualnej ustawy z 27 marca 1994 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717). Zgodnie zatem z art. 85 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym do badania legalności uchwały należy stosować przepisy poprzednio obowiązującej ustawy – to jest ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 ze zm.) oraz przepisów wykonawczej do niej. Z treści art. 4 tejże ustawy wynika, że ustalanie przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenu należy do zadań własnych gminy. Jednakże w ustaleniach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego uwzględnia się obowiązkowo postanowienia przepisów szczególnych odnoszące się do obszaru objętego planem (art. 9 ustawy). W rozpatrywanej sprawie teren objęty planem ma szczególny status wynikający z decyzji z dnia 31 marca 1974 r. – w sprawie ustanowienia stref ochronnych ujęć wodnych.

Decyzja administracyjna wydana z naruszeniem przepisów o właściwości powinna być przedmiotem odpowiedniego postępowania w sprawie stwierdzenia jej nieważności i o ile nie stwierdzono tego w odpowiednim trybie, nie ma odstaw prawnych do nieuwzględniania takiego aktu i uznania jego nieważności. Decyzje tego rodzaju nie zostały również uchylone mocą przepisów przejściowych nieobowiązującej już ustawy z dnia 24 października 1974 r. – Prawo wodne, jak i obecnej ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (Dz. U. Nr 115, poz. 1299 ze zm.).

Decyzji tej przysługuje zatem domniemanie ważności i należy respektować jej postanowienia do czasu ewentualnego jej wyeliminowania z obrotu prawnego. Nie ma również prawnego znaczenia fakt, że obecnie toczy się przed dyrektorem regionalnego zarządu gospodarki wodnej postępowanie w sprawie ustanowienia stref ochronnych i że planowany zakres przestrzennej ochrony bezpośredniej ma ulec ograniczeniu. Przedmiotem oceny jest bowiem zgodność uchwały z obowiązującym prawem w chwili jej podjęcia, nie zaś jego zgodność z założeniami projektów przewidywanych rozstrzygnięć prawnych.

Należy wskazać, że zgodnie z postanowieniami decyzji w sprawie ustanowienia stref ochronnych przedmiotowy teren podzielono na strefę ochrony bezpośredniej i strefę ochrony pośredniej, przy czym w tej ostatniej strefie zróżnicowano zakres zakazów. W ramach sfery ochrony bezpośredniej zakazano wykonywania budowli niezwiązanych z pracą ujęć wodnych i ich urządzeniami, wykonywania wierceń i odkrywek, odprowadzania ścieków do gruntu i wód, składowania i gromadzenia śmieci i odpadków, które mogą zanieczyścić wody, wjazdu lub przebywania osób niezatrudnionych przy ujęciu i urządzeniach wodociągowych, rolniczego, ogrodniczego i innego wykorzystania terenu niezwiązanego z ujmowaniem wody. Zakazy powyższe wykluczają więc możliwość przeznaczenia terenów na cele rolne lub rekreacyjno-sportowe.

W odpowiedzi na skargę Gmina Świąta Katarzyna wniosła o oddalenie skargi w całości.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Stosownie do dyspozycji art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej oraz rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego, samorządowymi kolegiami 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 obejmuje w szczególności orzekanie w sprawach skarg na decyzje administracyjne (art. 3 § 1 w związku z § 2 pkt 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi – Dz. U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.), a także na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego.

Kryterium legalności przewidziane w art. 1 § 2 ustawy ustrojowej umożliwia sądowi wyeliminowanie z obrotu prawnego zarówno decyzji administracyjnej uchybiającej prawu materialnemu, jeżeli naruszenie to miało wpływ na wynik sprawy (art. 145 § 1 pkt 1 lit. a), jak też rozstrzygnięcia dotkniętego wadą warunkującą wznowienie postępowania administracyjnego (lit. b), a także wydanego bez zachowania reguł postępowania, jeżeli uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy (lit. c).

Z kolei art. 147 § 1 przywoływanej wyżej ustawy procesowej upoważnia Sąd, który uwzględni skargę na uchwałę lub akt, stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeśli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

Oceniając legalność zakwestionowanych przepisów przedmiotowej uchwały Rady Gminy należy zważyć, iż zgodnie z przepisem art. 9 ust. 1 powoływanej ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym w ustaleniach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego uwzględnia się postanowienia przepisów szczególnych odnoszące się do obszaru objętego planem i przedmiotu jego ustaleń. Do grupy takich przepisów należą niewątpliwie w rozpatrywanej sprawie przepisy Prawa wodnego i rozstrzygnięcia wydawane na podstawie tej ustawy. W rozpatrywanej sprawie należało uwzględnić fakt, iż teren będący przedmiotem uchwały z dnia 23 października 2003 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wsi Mokry Dwór został objęty szczególną ochroną zarówno pośrednią i bezpośrednią na mocy wskazanej wcześniej decyzji nr RLS gw I 053/17/74 z dnia 31 marca 1974 r. Zgodnie z postanowieniami tejże decyzji przedmiotowy teren podzielono na strefę ochrony bezpośredniej i strefę ochrony pośredniej, przy czym w tej ostatniej strefie zróżnicowano zakres zakazów. W ramach sfery ochrony bezpośredniej zakazano wykonywania budowli niezwiązanych z pracą ujęć wodnych i ich urządzeniami, wykonywania wierceń i odkrywek, odprowadzania ścieków do gruntu i wód, składowania i gromadzenia śmieci i odpadków, które mogą zanieczyścić wody, wjazdu lub przebywania osób niezatrudnionych przy ujęciu i urządzeniach wodociągowych, rolniczego, ogrodniczego i innego wykorzystania terenu niezwiązanego z ujmowaniem wody. Powyższa decyzja, mimo iż została wydana na podstawie nieobowiązującej już ustawy z dnia 30 maja 1962 r. – Prawo wodne, nadal jest w obrocie prawnym, gdyż nie została uchylona na podstawie później uchwalonych przepisów ani też nie została wyeliminowana z obrotu późniejszymi rozstrzygnięciami organów administracji publicznej. Podnoszony przez organy planistyczne argument, że przedmiotowa decyzja jest dotknięta istotną wadą, albowiem wydana została przez organ niewłaściwy, nie zasługuje na uwzględnienie. Należy bowiem zważyć, iż polskiemu prawu administracyjnemu nie jest znana nieważność decyzji z mocy prawa (por. J. Borkowski, w: B. Adamiak, J. Borkowski, Kodeks postępowania administracyjnego, Komentarz, Warszawa 2002. s. 688 i n.). Jeżeli bowiem dana decyzja jest dotknięta którąkolwiek z wad wymienionych w przepisie art. 156 KPA (w tym wadą opisaną w § 1 pkt 1 powoływanego przepisu – a więc wydaną przez organ niewłaściwy) to jest to podstawa do wszczęcia nadzwyczajnego postępowania w przedmiocie stwierdzenia nieważności danej decyzji. Tak długo jak nie zostanie stwierdzona nieważność decyzji we wskazanym wyżej trybie, tak długo dana decyzja pozostaje w obrocie i przysługuje jej przymiot domniemania jej zgodności z prawem. Należy bowiem zważyć, iż nawet jeżeli przepis prawa materialnego uznaje, iż dana decyzja jest obciążona wadą nieważności (np. w sytuacji opisanej w przepisie art. 46a ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym), to i tak warunkiem wyeliminowania jej z obrotu jest wydanie decyzji w trybie art. 156 KPA. Świadczy o tym chociażby treść przepisu art. 156 § 1 pkt 7 KPA, zgodnie z którym organ administracji publicznej stwierdza nieważność decyzji, która zawiera wadę powodującą jej nieważność z mocy prawa. Jak się bowiem wskazuje w orzecznictwie sądowym stwierdzenie nieważności decyzji nie następuje z mocy prawa, a przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego wymieniają jedynie przyczyny pozwalające na wszczęcie postępowania administracyjnego (na wniosek lub z urzędu) o stwierdzenie nieważności. Przedmiotem postępowania o stwierdzenie nieważności jest ustalenie wad decyzji, które pozwalają na stwierdzenie nieważności z powodu jej wad istniejących od dnia jej wydania, a więc ze skutkiem *ex tunc*. Kasacyjny charakter decyzji stwierdzającej nieważność innej decyzji administracyjnej powoduje, że decyzja, której nieważność stwierdzono, przestaje istnieć w obrocie prawnym ze skutkiem wstecznym (por. wyrok NSA z 29 czerwca 2001 r. I SA 2134/99, LEX nr 54120). Należy przy tym podkreślić, że stwierdzenie nieważności ostatecznej decyzji administracyjnej, stanowiące wyjątek od zasady stabilności decyzji, wymaga bezspornego ustalenia, że uchylona decyzja jest dotknięta jedną z wad określonych w art. 156 § 1 kpa (por. wyrok NSA z dnia 7 stycznia 2002 r. I SA 1805/00, LEX nr 81985).

Biorąc powyższe pod uwagę, Sąd na podstawie art. 147 § 1 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi orzekł jak w sentencji. Rozstrzygnięcie zawarte w pkt II wyroku ma uzasadnienie w przepisie art. 152 powoływanej ustawy.

483

Sygn. akt II SA/Wr 378/04

**WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

z dnia 23 lutego 2006 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w składzie następującym:

Przewodniczący: Sędzia NSA – Zygmunt Wiśniewski
Sędziowie: NSA – Andrzej Wawrzyniak (sprawozdawca)
Asesor WSA – Olga Białek
Protokolant – Kinga Kręc

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 23 lutego 2006 r. sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego na uchwałę Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 19 lutego 2004 r. nr XX/579/04 w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w rejonie Placu Wolności, w części A, w obrębie Stare Miasto we Wrocławiu

- I. stwierdza nieważność § 6 pkt 4, § 9 ust. 6 pkt 3, § 10 ust. 6 pkt 3 oraz § 11 ust. 6 pkt 3 zaskarżonej uchwały;**
- II. orzeka, iż § 6 pkt 4, § 9 ust. 6 pkt 3, § 10 ust. 6 pkt 3 oraz § 11 ust. 6 pkt 3 zaskarżonej uchwały nie mogą być wykonane.**

UZASADNIENIE

W dniu 19 lutego 2004 r. Rada Miejska Wrocławia podjęła uchwałę nr XX/579/04 w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w rejonie Placu Wolności, w części A, w obrębie Stare Miasto we Wrocławiu.

Na wyżej wymienioną uchwałę Wojewoda Dolnośląski, powołując się na art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.jedn. Dz. U. z 1996 r. Nr 13, poz. 74 z późn. zm.), złożył skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu.

Skarżący wniósł o stwierdzenie nieważności § 6 pkt 4, § 9 ust. 6 pkt 3, § 10 ust. 6 pkt 3 oraz § 11 ust. 6 pkt 3 tej uchwały.

W opinii Wojewody § 6 pkt 4 zaskarżonej uchwały niezgodnie z prawem wprowadza jako dodatkowy warunek wydania pozwolenia na budowę wymóg sporządzenia szczegółowego studium archeologiczno-architektonicznego obejmującego obszar inwestycji, a § 9 ust. 6 pkt 3, § 10 ust. 6 pkt 3 oraz § 11 ust. 6 pkt 3 zawierają zapis stanowiący powtórzenie obowiązku prawnego płynącego z art. 39 ust. 1 Prawa budowlanego. Organ nadzoru podkreślił, że niedopuszczalne jest powtarzanie w uchwałach organów gminy uregulowań ustawowych i wywiódł, że powtórzenie za ustawą określonej regulacji stanowi istotne naruszenie prawa. Powołał się przy tym na art. 7, art. 87–93 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz § 118 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908).

W dniu 8 lipca 2004 r. Rada Miejska Wrocławia podjęła uchwałę nr XXV/2113/04 w sprawie rozpatrzenia skargi Wojewody Dolnośląskiego na uchwałę nr XX/579/04 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 19 lutego 2004 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w rejonie Placu Wolności, w części A, w obrębie Stare Miasto we Wrocławiu.

W § 1 tej uchwały Rada Miejska podała, że „uwzględni skargę Wojewody”, a w § 2, że odpowiedź na skargę sporządzi Prezydent Wrocławia.

W odpowiedzi na skargę Prezydent Wrocławia wniósł o „wezwanie do udziału w sprawie na prawach strony” Wojewódzkiego Dolnośląskiego Konserwatora Zabytków oraz o „oddalenie – z ostrożności procesowej – skargi w całości”.

W uzasadnieniu odpowiedzi na skargę podano, że treść zaskarżonych przepisów uchwały została ustalona zgodnie z wymaganiami Wojewódzkiego Dolnośląskiego Konserwatora Zabytków.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 3 § 2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.), sprawowana przez sądy administracyjne kontrola działalności administracji publicznej obejmuje między innymi orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej oraz na akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej.

Przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie jest działalność uchwałodawcza organu samorządu terytorialnego, jaką jest Rada Miejska Wrocławia, a konkretnie zgodność z prawem jej uchwały nr XX/579/04 z dnia 19 lutego 2004 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w rejonie Placu Wolności, w części A, w obrębie Stare Miasto we Wrocławiu.

Zdaniem Wojewody Dolnośląskiego podejmując przedmiotową uchwałę Rada Miejska Wrocławia w § 6 pkt 4 zaskarżonej uchwały niezgodnie z prawem wprowadziła jako dodatkowy warunek wydania pozwolenia na budowę wymóg sporządzenia szczegółowego studium archeologiczno-architektonicznego obejmującego obszar inwestycji, a w § 9 ust. 6 pkt 3, § 10 ust. 6 pkt 3 oraz § 11 ust. 6 pkt 3 zawarła zapisy stanowiące powtórzenie regulacji zawartej w ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (t.jedn. Dz. U. z 2003 r. Nr 207, poz. 2016 z późn. zm.), co stanowi naruszenie unormowań wynikających z art. 7 i art. 87–93 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, stanowiących normatywnie określenie źródeł prawa oraz z § 118 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908).

Podzielając w pełni powyższe stanowisko, organu nadzoru zauważyć trzeba, iż Rada Miejska Wrocławia w § 1 swojej uchwały z dnia 8 lipca 2004 r. nr XXV/2113/04 w sprawie rozpatrzenia przedmiotowej skargi Wojewody Dolnośląskiego również stanowisko to podzieliła.

W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego przyjęto, że „istotne naruszenie prawa”, powodujące nieważność uchwały organu gminy, nie pokrywa się z przesłankami nieważności decyzji w rozumieniu art. 156 § 1 kpa (por. wyroki NSA z dnia 18 września 1990 r. sygn. akt SA/Wr 849/90 – ONSA 1990/42, z dnia 12 listopada 1998 r. sygn. akt II SA/Wr 1516/98 – OSP 1999/9/165, z dnia 16 listopada 2000 r. sygn. akt II SA/Wr 157/99). Z tezą tych wyroków należy się zgodzić, uwzględniając, że na podstawie konstrukcji wad powodujących nieważność oraz wzruszalność decyzji administracyjnych można wskazać rodzaje naruszeń przepisów prawa, które trzeba zaliczyć do istotnych naruszeń prawa, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy zaliczyć naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania tych aktów, podstawy prawnej ich podejmowania, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię oraz przepisów regulujących procedurę odejmowania tych aktów (por. wyroki NSA z dnia 3 grudnia 1996 r. sygn. akt II SA/Wr 949/96, z dnia 16 listopada 2000 r. sygn. akt II SA/Wr 157/99).

Trafnie zatem organ nadzoru uznał, że wymienione wyżej przepisy § 6 pkt 4, § 9 ust. 6 pkt 3, § 10 ust. 6 pkt 3 oraz § 11 ust. 6 pkt 3 przedmiotowej uchwały zostały podjęte z naruszeniem prawa i że naruszenie to uznać należy za istotne.

W tym stanie rzeczy istniały uzasadnione podstawy do uwzględnienia skargi, a zatem zgodnie z art. 147 § 1 i art. 152 powołanej wyżej ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, orzeczono jak w sentencji wyroku.

484

Sygn. akt II SA/Wr 7/05

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

z dnia 7 kwietnia 2006 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA	– Mieczysław Górki-Rewicz (sprawozdawca)
Asesor WSA	– Olga Białek
Sędzia NSA	– Andrzej Wawrzyniak
Protokolant	– Katarzyna Grott

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 7 kwietnia 2006 r. sprawy ze skargi Prokuratora Okręgowego we Wrocławiu na uchwałę Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 1 kwietnia 2004 r. nr XXI/1746/04 w przedmiocie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego południowej części Szczytnik we Wrocławiu

- I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości
- II. orzeka, że zaskarżona uchwała nie może być wykonana.

UZASADNIENIE

Rada Miejska Wrocławia w dniu 16 listopada 2000 r. uchwaliła przystąpienie do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego południowej części Szczytnik we Wrocławiu.

Projekt planu wyłożono do publicznego wglądu w dniach od 1 września do 29 września 2003 r., o czym w sposób należyty zawiadomiono i ogłoszono. W dniu 15 stycznia 2004 r. Rada Miejska Wrocławia na podstawie w szczególności art. 26 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym w związku z art. 85 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym podjęła uchwałę nr XVIII/514/04 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego południowej części Szczytnik we Wrocławiu.

Zaskarżoną uchwałą wydaną na tej samej podstawie prawnej i w związku z uchwałą nr XXV/856/00 z dnia 16 listopada 2000 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia planu, rada wprowadziła w powyższej uchwale z dnia 15 stycznia 2004 r. zmiany w: 1a) § 9 ust. 1 pkt 5, gdzie ustalono wymagania dotyczące dachów, przez wyłączenie od ich spełnienia przebudowy, dobudowy lub modernizacji obiektów istniejących – budynków o walorach kulturowych z dachami płaskimi, ponadto przez usunięcie zakazu wprowadzania lukarni oraz przez zastąpienie w opinii pokrycia blach przez pokrycie materiałem b) § 9 ust. 2 pkt 2, gdzie ustalono zasady zagospodarowania terenu, przez poprawienie odesłania do słowniczka z § 2 ust. 2 pkt 3 na prawidłowe, do § 2 ust. 2 pkt 4 c) § 9 ust. 3 w zakresie zasady parcelacji gruntów, przez zastąpienie zakazu wrotnych podziałów działek, dopuszczeniem tego podziału jedynie w celu wyrównania granic lub powiększenia działek sąsiednich, 2) § 14 ust. 2 pkt 2 przez doprecyzowanie, że zakaz rozbudowy lub przebudowy określonego obiektu, dotyczy rozbudowy lub przebudowy zewnętrznej, 3) § 24 ust. 1 pkt 1a (podczas gdy pkt 1 nie ma dalszego podziału, zaś dzieli się pkt 2 tego przepisu) przez dodanie przed wyrazem „nieuciążliwe” wyrazu „usługi”, 4) § 28 ust. 2 pkt 2 przez wykreślenie wyrazów „nieprzekraczalną linię zabudowy od KD-2 (ul. Witelona)”, 5a) § 31 ust. 2 pkt 5, gdzie zamiast ustalenia liczby kondygnacji i wysokości zabudowy wprowadzono możliwość parcelacji gruntów pod określoną tutaj zabudowę i ustalono szerokość frontu działki oraz minimalną i maksymalną wielkość działki, 5b) § 31 ust. 2 pkt 7 (również omyłkowo, bowiem pkt 7 dotyczy wymogów konserwatorskich w obrębie strefy „OW”, zaś zmiana dotyczyć miała zapewne pkt 6 dot. terenów zieleni) gdzie w zakresie terenów zieleni dodano, że przepis ten dotyczy terenów niezwiązanych z zabudową mieszkaniową.

W skardze do sądu administracyjnego skarżący zarzucił naruszenie art. 18 ust. 2 w zw. z art. 25 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym oraz art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury (Dz. U. z 1999 r. Nr 98, poz. 1150), oraz wniósł o stwierdzenie nieważności § 1 pkt 1 lit. a) i c), pkt 2, pkt 3, pkt 4 oraz pkt 5 lit. a i b zaskarżonej uchwały. Według uzasadnienia skargi, przepis art. 25 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym stosuje się do planu, co do którego procedura planistyczna nie zakończyła się, który nie został opublikowany i nie obowiązuje. Jednak zmiany w projekcie planu powinny, w zależności od ich zakresu, doprowadzić do ponowienia czynności procedury planistycznej, o których mowa w art. 18 ust. 2 ustawy. Plan zmieniany zaskarżoną uchwałą w dacie zmiany nie obowiązywał, zatem mógł być zmieniony w trybie art. 25 ustawy, jako projekt planu. Uchwała dokonała zmian zarówno w celu naprawienia oczywistych błędów planu, jak też związanych z pominięciem uwzględnionych przez Prezydenta Wrocławia protestów i zarzutu, a w końcu istotnych zmian merytorycznych. Dwie ostatnie kategorie zmian wymagały częściowego ponowienia procedury planistycznej, co nie zostało dokonane. Obszar planu jest z mocy prawa objęty ochroną konserwatorską przez wpisanie do rejestru zabytków pod nazwą Park Szczytniki RZ nr 194, zatem zmiany w projekcie planu wymagały uzgodnienia z wojewódzkim konserwatorem zabytków według art. 11 ust. 2 poprzednio obowiązującej ustawy, a obecnie art. 20 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 162, poz. 1568). Naruszono ponadto art. 18 ust. 2 pkt 14 ustawy, gdyż obie uchwały doręczono jednocześnie organowi nadzoru. Obie uchwały zostały opublikowane w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego z dnia 12 lipca 2004 r. Nr 132, poz. 2253 i 2254. Uzasadnia to stwierdzenie nieważności oznaczonych na wstępie części uchwały zgodnie z art. 27 ust. 1 ustawy.

W odpowiedzi na skargę Gmina wniosła o jej oddalenie. Zaskarżona uchwała nie wprowadziła zmian merytorycznych w uchwalonym planie oraz nie zawierała błędów merytorycznych. Wbrew wywodom skargi zmiany nie wymagały ponowienia procedury planistycznej. Nie nastąpiły zmiany w rozumieniu art. 25 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym. Uchwalenie poprawek nie spowodowało naruszenia interesu prawnego osób trzecich. Nie wystąpiła zwłoka w przekazaniu uchwały organowi nadzoru, gdyż obowiązująca procedura statutowa uniemożliwiła niezwłoczne dokonanie poprawek.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 12 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 ze zmianami) zmiana miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wymaga podjęcia przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do zmiany planu, zaś po podjęciu tej uchwały zgodnie z art. 18 ust. 2 i 3 ustawy wójt, burmistrz albo prezydent miasta dokonuje kolejno czynności składających się na procedurę planistyczną. Ustawa wyróżnia projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz uchwałę w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Nie ma natomiast podstaw do wyróżniania jeszcze trzeciej formy, w postaci planu miejscowego uchwalonego, ale jeszcze nieobowiązującego. Zgodnie z art. 25 ustawy rada gminy może dokonywać wszelkich zmian w przedstawionym do uchwalenia projekcie planu, czyli do chwili podjęcia uchwały w sprawie planu. Jest wymogiem tego stadium procedury uchwalania planu, że w zależności od rodzaju zmiany projektu, czynności określone w art. 18 ust. 2 ustawy ponawia się w niezbędnym zakresie. Zresztą sformułowanie „ponawia się” oznacza nakaz powtórzenia określonej lub określonych czynności, zatem dokonanie zmian chociażby projektu uchwały bez tego ponowienia już byłoby naruszeniem trybu postępowania planistycznego. Wbrew poglądom prawnym wyrażonym przez strony należy stwierdzić

w sposób wyraźny, że przepisu art. 25 ustawy w ogóle nie można stosować do uchwalenia zmian już podjętej uchwały w sprawie planu. Uchwalenie takiej zmiany wymagało przeprowadzenia procedury zgodnej z art. 12, art. 18 – art. 26 ustawy. W ustawie nie było ponadto podstaw do różnicowania rodzaju zmian i przeprowadzenia ich podziału na zmiany wymagające przeprowadzenia procedury planistycznej oraz tego niewymagające. Na marginesie jedynie można wskazać, że ustawa posługuje się pojęciem obowiązywania aktu prawnego niezgodnie z jego powszechnie przyjętym znaczeniem, bowiem akt prawny obowiązuje od chwili zakończenia procedury jego uchwalenia (wydawania), czyli zazwyczaj od dnia opublikowania aktu, natomiast wchodzi w życie w dniu określonym w tym akcie (patrz ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych Dz. U. z 2005 r. Nr 190, poz. 1606 oraz rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” Dz. U. Nr 100, poz. 908, por. na temat stosowania Zasad przez jednostki samorządu glosa w Samorząd Terytorialny z 2005 r. Nr 11 s. 55 i nast., polemika w PiP z 2006 r. Nr 1 s. 92 i nast.). Można jedynie dodać, że oczywiście w nin. sprawie nie miała miejsca omyłka organu publikującego uchwałę i możliwość sprostowania chociażby oczywistych błędów uchwałodawcy przez ten organ, ponadto zaś sama uchwała zmieniająca zawierała dwa błędy. Wymaga jeszcze wzmianki, że zarządzeniem Prezydenta Wrocławia z dnia 12 listopada 2003 r. uwzględniono protesty wniesione przez Jadwigę Sztajer (dot. korekty linii rozgraniczającej), Jana Trznadla w części dotyczącej zakazu wtórnych podziałów działek i wymogu realizacji dachów stromych oraz zarzut Marii Piasecznej dot. obiektu historycznego i zakazu lukarn. Ten fragment dokumentacji planistycznej potwierdza twierdzenia stron na temat pominięcia w uchwalonym planie zmian wynikających z tego zarządzenia. Dołączona dokumentacja potwierdza również przyznanie Gminy, że podjęła zaskarżoną uchwałę bez podjęcia jakiegokolwiek procedury planistycznej, gdy znaczenie prawne procedury dotychczasowej wyczerpało się przez uchwalenie planu miejscowego.

Dlatego i zgodnie z art. 27 ust. 1 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym oraz art. 147 § 1 i art. 152 p.s.a., orzeczono jak na wstępie.

485

Sygn. akt II SA/Wr 642/04

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

z dnia 25 kwietnia 2006 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia NSA	– Zygmunt Wiśniewski
Asesor WSA	– Olga Białek
Sędzia WSA	– Anna Siedlecka (sprawozdawca)
Protokolant	– Katarzyna Grott

po rozpoznaniu w dniu 11 kwietnia 2006 r. na rozprawie sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego na uchwałę Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 9 września 2004 r. nr XXVI/2150/05 w przedmiocie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w rejonie Parku Szczytnickiego i Ogrodu Zoologicznego we Wrocławiu

- I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały;
- II. orzeka, że zaskarżona uchwała nie może być wykonana.

UZASADNIENIE

Rada Miejska Wrocławia uchwałą z dnia 9 września 2004 r. nr XXVI/2150/04 w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w rejonie Parku Szczytnickiego i Ogrodu Zoologicznego we Wrocławiu zmieniła w uchwale nr XX/1672/04 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 19 lutego 2004 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w rejonie Parku Szczytnickiego i Ogrodu Zoologicznego we Wrocławiu § 84, który otrzymał brzmienie „Na podstawie art. 85 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. i o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w związku z art. 10 ust. 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym ustala się wysokość stawki procentowej, o której w art. 36 ust. 3 tej ustawy, na 30% dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami 1UKW, 3UKW, 4UKW, 5UKW, 6UKW, dla pozostałych terenów ustala się wysokość stawki na 0,1%”.

Wojewoda Dolnośląski, wykonując czynności nadzorcze, wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego skargę na powyższą uchwałę, w trybie art. 93 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2001 r. nr 142, poz. 1592 ze zm.), wnioskując o jej stwierdzenie nieważności.

Z uzasadnienia wynika, że zaskarżona uchwała podjęta została w oparciu o art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 85 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.).

Zgodnie z art. 85 ust. 2 powołanej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz planów zagospodarowania przestrzennego województw, w stosunku do których podjęto uchwałę o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany planu oraz zawiadomiono o terminie wyłożenia tych planów do publicznego wglądu, ale postępowanie nie zostało zakończone przed dniem wejścia w życie ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe”.

Cytowany przepis zezwala stosować przepisy ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym tylko w określonych przypadkach – jeżeli podjęto uchwałę o przystąpieniu do sporządzania planu, podjęto uchwałę o przystąpieniu do zmiany planu oraz zawiadomiono o terminie wyłożenia planu do publicznego wglądu, a procedury nie ukończono do dnia wejścia w życie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W pozostałych przypadkach należy stosować przepisy ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

W tym przypadku art. 85 ust. 2 nie może być podstawą do podjęcia przedmiotowej uchwały, albowiem przesłanki do jego zastosowania nie zostały spełnione. Przed wejściem w życie ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym rada nie podjęła uchwały o przystąpieniu do zmiany planu, ani też nie zawiadomiła o wyłożeniu planu do publicznego wglądu. Z tego też względu uchwała może być oceniana tylko w oparciu o przepisy ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Zgodnie z art. 27 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zmiana studium lub planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim są one uchwalane. Wobec powyższego przepisu nie budzi wątpliwości, iż obligatoryjne organy gminy winny zastosować procedurę przewidzianą w art. 17 ustawy.

Zmiana planu przeprowadzona została bez zachowania procedury planistycznej, co w świetle art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości.

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska Wrocławia wniosła o umorzenie postępowania, ponieważ w dniu 18 listopada 2004 r. podjęła uchwałę nr XXIX/2260/04 w sprawie rozpatrzenia niniejszej skargi Wojewody Dolnośląskiego, którą to uchwałą postanowiła uwzględnić skargę. Zaskarżona uchwała nie została opublikowana, dlatego też nie stanowi obowiązującego prawa. Ponadto przy sporządzaniu zaskarżonej uchwały nie przeprowadzono procedury planistycznej, co skutkuje brakiem akt administracyjnych sprawy.

W piśmie procesowym z dnia 17 maja 2005 r. skarżący wskazuje, że mimo uznania skargi przez Gminę Wrocław Rada Miejska nie odjęła uchwały korygującej, która eliminowałaby wadliwą uchwałę z obrotu prawnego, w związku z powyższym podtrzymuje skargę w całości.

Na rozprawie w dniu 11 kwietnia 2006 r. pełnomocnik Gminy Wrocław podtrzymała dotychczasowe stanowisko i wnioski zawarte w odpowiedzi na skargę. Ponadto oświadczyła, że zaskarżona uchwała została opublikowana o upływie 8–9 miesięcy przez Wojewodę w jednym z Dzienników Urzędowych Województwa Dolnośląskiego z 2005 r. Z przekazanej Sądowi kopii Dziennika Urzędowego Województwa Dolnośląskiego Nr 175 z dnia 8 września 2005 r. wynika, że pod poz. 3181 zaskarżona uchwała została opublikowana.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga jest zasadna.

Przewidziana w art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) skarga do sądu administracyjnego przysługuje organowi nadzoru, który przed upływem 30 dni od daty doręczenia mu uchwały organu gminy nie skorzystał ze środka nadzoru określonego w art. 91 ustawy, tj. nie stwierdził nieważności tej uchwały we własnym zakresie.

Po upływie powyższego terminu organ nadzoru chcąc spowodować wyeliminowanie z obrotu prawnego wadliwej, w jego ocenie, uchwały musi ją zaskarżyć do sądu administracyjnego.

Wskazać należy, że przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, że uchwała organu gminy jest nieważna, gdy jest sprzeczna z prawem.

Ustawa o samorządzie gminnym wyróżnia dwie wady uchwał organów gminy: są to wady istotne i wady nieistotne. W wyroku z dnia 11 lutego 1998 r. sygn. IISA/Wr 1459/97 NSA wskazał, że „opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność oraz wzruszalność decyzji administracyjnych, można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie: przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowanych uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego – przez wadliwą ich wykładnię – oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał”.

Z poglądem tym należy się zgodzić. Odwołać się tu można również do stanowiska prezentowanego przez B. Adamiak w artykule „Wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawach z zakresu samorządu terytorialnego”, opubl. w Samorządzie Terytorialnym 1997/4/23. Podobne stanowisko zajmuje Z. Kmiecik w publikacji „Ustawowe założenia systemu nadzoru nad działalnością komunalną”, zamieszczonej w Samorządzie Terytorialnym 1994/13, wyrażając pogląd, że „orzeczenie o nieważności uchwały (organu gminy) zapada w razie ustalenia, że jest ona dotknięta wadą kwalifikowaną, polegającą na tego rodzaju sprzeczności uchwały z prawem, która jest „czymś więcej” niż tylko nieistotnym naruszeniem prawa.

Powyższe wskazuje, że dla wyeliminowania z obrotu prawnego uchwały organu jednostki samorządu terytorialnego niezbędnym jest wykazanie naruszenia prawa o charakterze kwalifikowanym.

Zaskarżona uchwała, w ocenie Sądu (co w istocie potwierdza swoim stanowiskiem również Rada Miejska Wrocławia o odpowiedzi na skargę), została podjęta z naruszeniem prawa.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest przepisem gminnym (prawem miejscowym), a więc aktem normatywnym, na podstawie którego wydawane są decyzje administracyjne w sprawach z zakresu administracji publicznej.

Procedurę sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określa art. 17, zmiany do planu następują również w trybie art. 17 w związku z art. 27 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.). Przepis art. 27 tej ustawy wskazuje, iż zmiana planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim jest on uchwalany. Potwierdza to powszechnie przyjętą zasadę w procesie stanowienia i stosowania prawa, według której zmiana aktu stanowienia lub stosowania prawa może być dokonywana w takim samym trybie, w jakim odbywał się proces tworzenia aktu zmienionego.

W art. 85 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ustawodawca unormował, iż do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w stosunku do których podjęto uchwałę o przystąpieniu do sporządzania lub **zmiany** planu oraz zawiadomiono o terminie wyłożenia tych planów do publicznego wglądu, ale postępowanie nie zostało zakończone przed dniem wejścia w życie ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe.

Zaskarżona uchwała podjęta została na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 ze zm.) w związku z art. 85 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.).

W art. 18 ust. 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym ustawodawca wskazał, że do zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego stosuje się odpowiednio przepis ust. 2 art. 18 określający procedurę uchwalania planu miejscowego.

Jak z powyższego wynika, obowiązek przestrzegania procedury planistycznej przy uchwalaniu czy też zmianie planu musi być bezwzględnie zachowany.

W niniejszej sprawie okolicznością niesporną jest to, że Gmina Wrocław nie posiada administracyjnych akt planistycznych, poprzedzających podjęcie zaskarżonej uchwały, a więc dokumentów świadczących o zachowaniu wymaganej prawem procedury poprzedzającej zmianę miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

W tej sytuacji brak było podstaw do zastosowania przepisu art. 85 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, skoro przed dniem 11 lipca 2003 r. (data wejścia w życie ustawy), nie została odjęta uchwała o przystąpieniu do sporządzania zmiany planu oraz nie zostały spełnione pozostałe wymogi tego przepisu.

Zgodnie z art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym, każde naruszenie przepisów art. 18 powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Oznacza to, że ustawodawca nadał procedurze tworzenia prawa miejscowego niezwykle wysoką rangę. Świadczy to o realizacji gwarancji państwa prawnego w tworzeniu prawa miejscowego.

A zatem, skoro zostały naruszone, w sposób istotny, wymienione wyżej przepisy dotyczące procedury uchwalania zmian w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, to zaskarżona uchwała musi zostać wyeliminowana z porządku prawnego.

Z powyższych przyczyn, Sąd zgodnie z art. 147 §1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.) w związku z art. 94 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, orzekł jak w sentencji.

Orzeczenie o wstrzymaniu wykonania zaskarżonej uchwały znajduje oparcie w treści art. 152 wymienionej ustawy.

486

Sygn. akt II SA/Wr 483/04

**WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

z dnia 13 lipca 2006 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA	– Zygmunt Wiśniewski (spraw.)
Sędziowie NSA	– Halina Kremis
Asesor WSA	– Alicja Palus
Protokolant	– Magdalena Domańska-Byskosz

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 30 czerwca 2006 r. sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego na uchwałę Rady Miasta i Gminy Wiązów z dnia 30 czerwca 2004 r. nr XVII/175/2004 w przedmiocie zmiany uchwały nr 317/XXXIII/98 Rady Miasta i Gminy Wiązów z dnia 29 kwietnia 1998 r. w sprawie zasad gospodarowania nieruchomościami

- I. stwierdza, że zaskarżona uchwała została podjęta z naruszeniem prawa;**
- II. stwierdza, że zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu w całości.**

UZASADNIENIE

Uchwałą z dnia 29 kwietnia 1998 r. nr 317/XXXIII/98, podjętą na odstawia art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. „a” i pkt 15 oraz art. 40 ust. 1 i 2 pkt 3 i art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz. U. z 1996 r. Nr 13, poz. 74 ze zm.) w związku z art. 34 ust. 6, art. 37 ust. 3, art. 43, art. 68 ust. 1 i 3, art. 70 ust. 4, art. 71 ust. 3, art. 73 ust. 3 i 4, art. 76 ust. 1, art. 84 ust. 3 i 4 oraz art. 86 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. Nr 115, poz. 741), Rada Miasta i Gminy Wiązów uchwaliła zasady gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Gminy Wiązów.

W dniu 30 czerwca 2004 r. Rada Miasta i Gminy Wiązów podjęła na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. „a” i pkt 15, art. 40 ust. 2 pkt 3 i art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591) w związku z art. 68 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2000 r. Nr 46, poz. 543 ze zm.), uchwałę nr XVII/175/2004 w sprawie zmiany uchwały nr 317/XXXIII/98 Rady Miasta i Gminy Wiązów dnia 29 kwietnia 1998 r. w sprawie zasad gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Gminy Wiązów. Uchwałą tą dodano w załączniku nr 2 do uchwały nr 317/XXXIII/98 Rady Miasta i Gminy Wiązów z dnia 29 kwietnia 1998 r. pkt 7 w brzmieniu: „7. Lokale mieszkalne będące w budynku położonym w Wyszonowicach 15. A) Do 80% zniżki dla każdego nabywcy, któremu przysługuje ryb bezprzetargowy. B) w razie zakupu na raty pierwsza rata wynosi 50% po zastosowanych zniżkach (dotyczy lokalu i gruntu). C) ustala się miesięczne raty w ilości do 12 przy oprocentowaniu 1% od zadłużenia”.

Na powyższą uchwałę na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.) Wojewoda Dolnośląski wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu skargę, zarzucając jej naruszenie art. 68 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2000 r. Nr 46, poz. 543 ze zm.). W uzasadnieniu skargi organ nadzoru stwierdził, iż w zestawieniu z załącznikiem nr 2 do uchwały nr 317/XXXIII/98, gdzie postanowiono: „W stosunku do ceny lokali mieszkalnych wykazanych w niniejszym załączniku stosowane będą następujące bonifikaty” stwierdzić należy, iż rada wprowadziła obowiązek udzielenia bonifikaty w maksymalnej wysokości do 80%. Organ wykonawczy musi zatem udzielić bonifikaty. W jego uznaniu pozostaje jedynie wysokość udzielonej bonifikaty nie więcej niż 80%. Skoro z przepisów prawa miejscowego wynika obowiązek udzielania bonifikaty, to nie może być ona udzielona na poziomie 0%, albowiem jest to odmowa udzielenia bonifikaty, co byłoby sprzeczne z załącznikiem nr 2 do uchwały nr 317/XXXII/98. Jeżeli przepis prawa miejscowego nakłada obowiązek udzielenia bonifikaty określając jedynie jej granicę, to udzielona bonifikata musi być większa niż zero, a mniejsza lub równa górnej granicy określonej aktem prawa miejscowego. Zgodnie z art. 68 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, jak wskazuje Wojewoda Dolnośląski, właściwy organ może udzielić za zgodą odpowiednio wojewody albo rady lub sejmiku, bonifikaty od ceny ustalonej zgodnie z art. 67 ust. 3, jeżeli nieruchomość jest sprzedawana: 1) pod budownictwo mieszkaniowe, na realizację urządzeń infrastruktury technicznej oraz innych celów publicznych, 2) osobom prawnym, które prowadzą działalność charytatywną, kulturalną, naukową, opiekuńczą, leczniczą, oświatową, badawczo-rozwojową, wychowawczą lub sportowo-turystyczną, na cele niezwiązane z działalnością zarobkową, a także organizacjom pożytku publicznego, na cel prowadzonej działalności pożytku publicznego, 3) organizacjom zrzeszającym działkowców z przeznaczeniem na pracownicze ogrody działkowe, 4) poprzedniemu właścicielowi lub jego spadkobiercy, jeżeli nieruchomość została od niego przejęta przed dniem 5 grudnia 1990 r., 5) na rzecz Skarbu państwa albo na rzecz jednostki samorządu terytorialnego, 6) kościołom i związkom wyznaniowym, mającym uregulowane stosunki z państwem, na cele działalności sakralnej, 7) jako lokal mieszkalny, 8) w wyniku uwzględnienia roszczeń,

o których mowa w art. 209a ust. 1 i 2, 9) spółdzielniom mieszkaniowym w związku z ustanowieniem na rzecz członków spółdzielni odrębnej własności lokali lub z przeniesieniem na członków spółdzielni własności lokali lub domów jednorodzinnych. W świetle przytoczonego przepisu, zdaniem organu nadzoru, nie budzi wątpliwości, iż rada może określić procentową wartość bonifikaty, jaką może udzielić burmistrz na sprzedaż lokali mieszkalnych. Problem naruszenia prawa nie dotyczy jednak wysokości bonifikaty, ale naruszenie właściwości organów przy udzielaniu bonifikaty. Z treści skarżonej uchwały oraz załącznika nr 2 do uchwały nr 317/XXXIII/98 należy wnioskować, iż to Rada udzieliła bonifikaty. Norma prawna zawarta w § 1 uchwały wskazuje, że Burmistrz obligatoryjnie obniża ustaloną cenę maksymalnie do 80%. Tymczasem do zupełnie odmiennych konkluzji dochodzi się przy analizie językowej art. 68 ust. 1: „właściwy organ może udzielić za zgodą, odpowiednio wojewody albo rady lub sejmiku, bonifikaty od ceny (...)”. W kontekście ustawy organem właściwym do gospodarowania gminnym zasobem nieruchomości jest wójt – art. 25 ust. 1 gminnym zasobem nieruchomości gospodaruje wójt, burmistrz, albo prezydent miasta. Szczególny reżim prawny ustanowiony w ustawie stwarza domniemanie kompetencji na rzecz wójta – o ile chodzi o gospodarkę nieruchomościami. Rada podejmuje działania tylko wtedy, gdy ustawa wyraźnie to przewiduje. Jak wynika z art. 68 ust. 1 rada wyraża jedynie zgodę na udzielenie bonifikaty w określonej, a w żadnym wypadku nie może jej udzielić. Bonifikaty udziela burmistrz według swego uznania. Norma z art. 68 ust. 1 została skonstruowana w oparciu o przepis blankietowy. Burmistrz zatem decyduje komu udzielić, a komu nie udzielić bonifikaty. Samo wyrażenie zgody przez radę nie stwarza jeszcze po stronie burmistrza obowiązku udzielenia bonifikaty. Udzielenie bonifikaty nie tworzy także roszczenia o stronie potencjalnych nabywców do udzielenia bonifikaty. Przepis wprost mówi „może udzielić”. W przypadku, gdy burmistrz zdecyduje się udzielić bonifikaty, związany on jest wysokością, na jaką zgodę wyraziła rada. Reasumując Wojewoda Dolnośląski wskazał, iż burmistrz udziela bonifikaty, a nie rada. Burmistrz też decyduje, komu udzieli, a komu nie udzieli bonifikaty, kierując się w zasadzie swobodnym uznaniem, niewykraczającym poza ramy prawa. Rada nie może nałożyć na burmistrza obowiązku udzielenia bonifikaty. Mając powyższe na uwadze organ nadzoru wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały.

W odpowiedzi na skargę Rada Miasta i Gminy Wiązów wniosła o umorzenie postępowania w całości oświadczając, iż uznaje zastrzeżenia wniesione w skardze oraz informując, iż na najbliższej sesji uchylili zaskarżoną uchwałę.

W dniu 15 października 2004 r. wpłynęła do Sądu kopia uchwały Rady Miasta i Gminy Wiązów z dnia 30 września 2004 r. nr XIX/199/2004 w sprawie wyrażenia zgody na udzielenie bonifikaty przy sprzedaży nieruchomości gminnej.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważy, co następuje:

Skarga zasługiwała na uwzględnienie.

Stosownie do przepisu art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269) Sąd sprawuje w zakresie swej właściwości kontrolę pod względem zgodności z prawem działalności administracji publicznej. Zakres tej kontroli obejmuje również orzekanie, po myśli art. 3 § 2 pkt 5 i 6, w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej oraz akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej.

Zgodnie zaś z art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.) Sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, 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 nieważność.

W niniejszej sprawie przedmiotem oceny Sądu była uchwała Rady Miasta i Gminy Wiązów nr XVII/175/2004 z dnia 30 czerwca 2004 r. podjęta na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. „a” i pkt 15, art. 40 ust. 2 pkt 3 i art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591) w związku z art. 68 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2000 r. Nr 46, poz. 543 ze zm.).

Podzielając argumentację Wojewody Dolnośląskiego zawartą w skardze, Sąd uznał, iż w niniejszej sprawie doszło do naruszenia art. 68 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami będącego podstawą materialnoprawną zaskarżonej uchwały. Przepis ten stanowi, iż właściwy organ może udzielić za zgodą, odpowiednio wojewody albo rady lub sejmiku, bonifikaty od ceny ustalonej zgodnie z art. 67 ust. 3, jeżeli nieruchomość jest sprzedawana określonym w tym przepisie podmiotom bądź na określone cele.

Zgodnie z przepisem art. 4 pkt 9 powołanej ustawy ilekroć w ustawie jest mowa o właściwym organie – należy przez to rozumieć, z zastrzeżeniem art. 60, starostę, wykonującego zadanie z zakresu administracji rządowej, w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność Skarbu państwa oraz organ wykonawczy gminy, powiatu i województwa w odniesieniu do nieruchomości stanowiących odpowiednio własność gminy, powiatu i województwa. Oznacza to, że przepis art. 68 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami przewiduje możliwość stosowania bonifikaty od ceny sprzedaży nieruchomości, o ile sprzedaż dotyczy przypadków wymienionych w tymże przepisie. Z tym, że bonifikaty tej udziela właściwy organ (w rozumieniu art. 4 pkt 9), ale za zgodą – odpowiednio wojewody albo rady lub sejmiku. Stosownie do przepisu art. 11 ust. 2 jeżeli przepisy ustawy wymagają udzielenia zgody przez radę, sejmik lub wojewodę, wyrażenie zgody następuje odpowiednio w drodze uchwały rady lub sejmiku albo zarządzenia wojewody.

W rozpatrywanej sprawie Rada Miasta i Gminy Wiązów w dniu 30 czerwca 2004 r. podjęła na podstawie art. 68 ust. 1 pkt 7 ustawy o gospodarce nieruchomościami uchwałę nr XVII/175/2004, którą dokonała zmiany

uchwały nr 317/XXXIII/98 Rady Miasta i Gminy Wiązów z dnia 29 kwietnia 1998 r. w sprawie zasad gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Gminy Wiązów w ten sposób, że w załączniku nr 2 do tej uchwały dodano pkt 7 w brzmieniu: „7. Lokale mieszkalne będące w budynku położonym w Wyszonowicach 15. A) Do 80% zniżki dla każdego nabywcy, któremu przysługuje tryb bezprzetargowy. B) w razie zakupu na raty pierwsza rata wynosi 50% po zastosowanych zniżkach (dotyczy lokalu i gruntu), C) ustala się miesięczne raty w ilości do 12 przy oprocentowaniu 1% od zadłużenia”.

Zaskarżoną uchwałą Rada Miasta i Gminy Wiązów, wskazując maksymalną wysokość – do 80% – udzielanej bonifikaty, wprowadziła obowiązek jej udzielania w stosunku do ceny lokali mieszkalnych wykazanych w załączniku nr 2 zmienianej uchwały. Ze sformułowania § 1 zaskarżonej uchwały wynika bowiem, że bonifikata nie może być udzielona na poziomie 0%, albowiem byłaby to odmowa udzielenia bonifikaty, co jest sprzeczne z załącznikiem nr 2 do uchwały nr 317/XXXIII/98. Organ wykonawczy gminy został zatem zobligowany do udzielenia bonifikaty. Jego uznaniu pozostaje jedynie jej wysokość – nie więcej niż 80%. Sąd podzielił w tym względzie stanowisko Wojewody Dolnośląskiego, iż jeżeli przepis prawa miejscowego nakłada obowiązek udzielenia bonifikaty określając jedynie jej granicę, to udzielona bonifikata musi być większa niż zero, a mniejsza lub równa górnej granicy określonej aktem prawa miejscowego.

Ponadto należy podkreślić, iż przepis art. 68 ustawy z 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, jak to wynika z orzecznictwa sądowo-administracyjnego, nie daje podstaw do wydawania aktu o charakterze generalnym, odnoszącym się do wszystkich mieszkańców gminy, nie oni bowiem są adresami żądania zwrotu bonifikaty, a tylko nabywca nieruchomości. Art. 68 zawiera kompletną regulację w zakresie udzielania i żądania zwrotu bonifikaty nie zostawiając miejsca żadnemu organowi do uszczegółowienia zapisów, tym samym podstaw do podejmowania aktów skierowanych do ogółu mieszkańców danej jednostki administracyjnej (zob. wyrok NSA z dnia 27 maja 2002 r., I SA 413/03, LEX nr 82659).

Udzielana na podstawie art. 68 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami bonifikata ma co do zasady charakter indywidualny, co oznacza że zgoda wojewody lub rady (sejmiku) powinna być uzyskiwana w każdym przypadku zbycia nieruchomości na rzecz konkretnego nabywcy. Zgoda powyższa powinna obejmować nie tylko sam fakt udzielania bonifikaty, ale również jej zakres (zob. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 23 marca 2006 r., II SA/Wr 579/05, nie publ.).

Ustawodawca nie wprowadza w analizowanym przepisie ani obowiązku stosowania bonifikaty ani nie precyzuje również zakresu owej bonifikaty. Zarówno udzielenie bonifikaty, jak i jej zakres jest wynikiem autonomicznego rozstrzygnięcia uprawnionych organów. W istocie więc to właściciel nieruchomości (reprezentowany przez odpowiedni organ) decyduje o tym, czy w ogóle udzielić bonifikaty, a jeśli tak – to w jakiej wysokości. Możliwość udzielenia bonifikaty, na odstawie omawianego przepisu, jest jedynie uprawnieniem właściwego organu, poprzedzonym zgodą (w niniejszej sprawie) rady. Udzielenie wspomnianej bonifikaty pozostawione jest uznaniu właściciela – to jest Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego (zob. G. Bieniek (w) G. Bieniek, S. Kalus, Z. Marmaj, E. Mzyk, Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz, Warszawa 2005 r., s. 285–286).

W rozpatrywanej sprawie Rada Miasta i Gminy Wiązów ustalając w zaskarżonej uchwale obowiązek udzielenia bonifikaty wkroczyła w kompetencje organu właściwego – w rozumieniu art. 4 pkt 9 omawianej ustawy – do jej udzielania, czym naruszono przepis art. 68 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Rada może jedynie wyrazić zgodę na udzielenie bonifikaty w konkretnym przypadku, nie ma natomiast uprawnień do jej udzielania.

Stosownie do przepisu art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi Sąd uwzględniając skargę na uchwałę, o której mowa w art. 3 § 2 pkt 5, stwierdza nieważność tej uchwały w całości lub w części albo stwierdza, że została wydana z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie jej nieważności.

Zgodnie z art. 94 ust. 1 ustaw z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) nie stwierdza się nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy po upływie jednego roku od dnia ich podjęcia, chyba że uchybiono obowiązkowi przedłożenia uchwały lub zarządzenia w terminie określonym w art. 90 ust. 1, albo jeżeli są one aktem prawa miejscowego. Jeżeli nie stwierdzono nieważności uchwały lub zarządzenia z powodu upływu terminu określonego w ust. 1, a istnieją przesłanki stwierdzenia nieważności, sąd administracyjny orzeka o ich niezgodności z prawem. Uchwała lub zarządzenie tracą moc prawną z dniem orzeczenia o ich niezgodności z prawem – ust. 2 art. 94.

Na marginesie czynionych wywodów należy wskazać, iż wniosek Rady Miasta i Gminy Wiązów o umorzenie postępowania przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym we Wrocławiu, z uwagi na uwzględnienie skargi Wojewody Dolnośląskiego i podjęcie w dniu 30 września 2004 r. uchwały nr XIX/199/2004 w sprawie wyrażenia zgody na udzielenie bonifikaty przy sprzedaży nieruchomości gminnej, nie mógł zostać uwzględniony. W ocenie Sądu, ani samo oświadczenie zawarte w odpowiedzi na skargę ani powyższa uchwała nie mogą stanowić podstawy do uznania postępowania sądowoadministracyjnego za bezprzedmiotowe. W uchwale tej nie ma bowiem mowy o uchyleniu zaskarżonej uchwały, a jedynie – o wyrażeniu zgody na udzielenie bonifikaty. W żadnym miejscu nie odnosi się ona również do skargi Wojewody Dolnośląskiego, a tym samym do jej uwzględnienia przez organ. Umorzenie postępowania sądowoadministracyjnego możliwe jest również w sytuacji, gdy strona skarżąca cofnie skargę, jednakże w niniejszej sprawie taka sytuacja nie zaistniała. Na wezwanie Sądu, pismem z dnia 17 listopada 2004 r. Wojewoda Dolnośląski oświadczył, że skargę podtrzymuje.

Sąd orzeczono jak w sentencji.

487

Sygn. akt II SA/Wr 430/05

**WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

z dnia 1 sierpnia 2006 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w składzie następującym:

Przewodniczący SWSA	– Andrzej Cisek
Sędzia SNSA	– Halina Kremis (sprawozdawca)
As. WSA	– Alucja Palys
Protokolant	– Katarzyna Grott

po rozpoznaniu w II Wydziale na rozprawie w dniu 18 lipca 2006 r. sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego na uchwałę Rady Gminy Bolesławiec z dnia 29 grudnia 2004 r. nr XXI/139/04 w przedmiocie uchwalenia planu zagospodarowania przestrzennego wsi Osice

- I. **stwierdza nieważność uchwały Rady Gminy Bolesławiec z dnia 29 grudnia 2004 r., podjętej na XIX sesji Rady Gminy Bolesławiec, zapisanej w p. 5 protokołu obrad, stwierdzającej zgodność uchwalonego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Osice ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy Bolesławiec, uchwalonego uchwałą nr VIII/167/2000 oraz § 174 pkt 4 uchwały z dnia 29 grudnia 2004 r. nr XXI/139/04 w przedmiocie uchwalenia planu zagospodarowania przestrzennego wsi Osice;**
- II. **orzeka, że uchwała stwierdzająca zgodność uchwalonego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Osice ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy Bolesławiec nie podlega wykonaniu w całości, a uchwała nr XXI/139/04 nie podlega wykonaniu w zakresie § 174 pkt 4.**

UZASADNIENIE

Rada Gminy Bolesławiec w dniu 29 grudnia 2004 r. na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 i art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) oraz art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717 ze zm.) oraz w związku z uchwałą nr XIII/82/03 Rady Gminy Bolesławiec z dnia 30 grudnia 2003 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Osice, wydała uchwałę nr XXI/139/04 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Osice. W § 174 tej uchwały Rada Gminy uchwaliła, iż dla terenów oznaczonych symbolem R (tereny rolne wyłączone spod zabudowy) ustala się: 1) przeznaczenie podstawowe: tereny rolne; 2) dopuszcza się: lokalizację sieci, nieuciążliwych obiektów i urządzeń infrastruktury technicznej i komunalnej, lokalizację stawów hodowlanych; 3) ochronę istniejących zakrzewień i zadrzewień śródpolnych; 4) wyklucza się zabudowę, w tym mieszkaniową i zarodową oraz związaną z produkcją rolną i inną działalnością gospodarczą.

W związku z tą uchwałą organ nadzoru – Wojewoda Dolnośląski wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu skargę wraz z wnioskiem o stwierdzenie nieważności § 174 pkt 4 uchwały nr XIII/139/04 Rady Gminy Bolesławiec z dnia 29 grudnia 2004 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Osice.

W uzasadnieniu organ nadzoru podał, że zgodnie z przepisem art. 20 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu jej zgodności z ustaleniami 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 zasad ich finansowania, zgodnie z przepisami o finansach publicznych. Część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały (ust. 1). Wójt, burmistrz albo prezydent miasta przedstawia wojewodzie uchwałę, o której mowa w ust. 1, wraz z załącznikami oraz dokumentacją prac planistycznych w celu oceny ich zgodności z przepisami prawnymi (ust. 2).

Wojewoda wskazał, że z wyciągu protokołu obrad Sesji Rady Gminy Bolesławiec, poświęconej między innymi uchwaleniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Osice, stwierdzono zgodność planu z ustaleniami „studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy Bolesławiec”, uchwalonym w dniu 29 listopada 2000 r. uchwałą nr XVIII/167/2000 Rady Gminy Bolesławiec.

Organ nadzoru podał, iż takie stwierdzenie budzi poważne wątpliwości, ponieważ w uchwalonym planie wyznacza się tereny rolne z wyłączeniem zabudowy (oznaczone symbolem R), które w studium określone są jako tereny rolne z dopuszczeniem zabudowy (oznaczone symbolem RM i tereny zabudowy mieszkaniowej niskiej intensywności – symbol MN). Dodano, że dla terenu oznaczonego w planie symbolem 95 RU/MN, dla któ-

rego wydano decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, w studium jest ustalenia RP – tereny rolne.

Zdaniem skarżącego, wymagania dotyczące stwierdzenia zgodności uchwalonego planu z obowiązującym studium nie mogą mieć tylko formalnego znaczenia. Podkreślono, że nowa ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zastrzega w art. 9 ust. 4 i 5, że choć studium nie jest aktem prawa miejscowego, jego ustalenia są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. Podobnej, wyraźnie ustanowionej normy nie знаła poprzednio obowiązująca ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 ze zm.). Ponadto wskazano, iż ustalenia planu miejscowego różnić się muszą od ustaleń studium, przede wszystkim w aspekcie swego zakresu i stopnia szczegółowości, jak również skutków prawnych dla mieszkańców Gminy i właścicieli gruntów. W ocenie organu nadzoru trudno przyjąć, aby istotną zmianę w zakresie zagospodarowania terenu pomiędzy ustaleniami studium, a uchwalonym planem („tereny rolne z dopuszczeniem zabudowy”, „tereny rolne z wyłączeniem zabudowy”) traktować tylko jako uszczegółowienie i weryfikację terenów przeznaczonych od zabudowę. W takiej sytuacji, przepis art. 9 ust. 4 ustawy pozbawiony byłby jakiegokolwiek znaczenia normatywnego. Ze wskazanego przepisu, a także z art. 20 ust. 1 ustawy wynika, że studium determinuje przyszły plan zagospodarowania przestrzennego o tyle przynajmniej, że plan ten nie powinien być z nim sprzeczny, zaś jego układ i treść powinna odpowiadać konstrukcji studium.

Rada Gminy Bolesławiec wniosła do Sądu odpowiedź na skargę wraz z wnioskiem o jej oddalenie.

W uzasadnieniu wskazała, iż zarzuty podniesione w skardze należy uznać za chybione w szczególności w świetle zapisu art. 10 ust. 2 pkt 2 i art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Rada Gminy podkreśliła, że jak wskazał Wojewoda Dolnośląski, ustalenia planu miejscowego różnić się muszą od ustaleń studium przede wszystkim w aspekcie swego zakresu i stopnia szczegółowości, jak również skutków prawnych dla mieszkańców Gminy i właścicieli gruntów. Studium bowiem określa politykę przestrzenną gminy, w tym lokalne zasady zagospodarowania przestrzennego, natomiast szczegółowe ustalenia dotyczące między innymi przeznaczenia terenu, szczególne warunki zagospodarowania terenu oraz ograniczenia ich w użytkowaniu zawiera plan miejscowy.

Zgodnie z art. 10 ust. 2 pkt 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w studium między innymi określa się w szczególności kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym tereny wyłączone spod zabudowy. W studium grunty objęte skargą określono jako tereny rolne z dopuszczeniem zabudowy (RM).

Taki jednak zapis w studium, zdaniem Rady Gminy Bolesławiec, nie wyklucza możliwości przyjęcia zapisu o zakazie zabudowy na tyłach terenu w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego w świetle art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy, która umożliwia ukształtowanie zabudowy na terenach niewyłączonych z zabudowy.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył:

Skarga jest uzasadniona, a to musi doprowadzić do wyeliminowania z obrotu prawnego skarżonej uchwały w części kwestionowanej, a także poprzedzającej ją uchwały Rady Gminy Bolesławiec, zapisanej w p. 5 protokołu obrad, stwierdzającej zgodność uchwalonego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Osice ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy Bolesławiec.

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 kolegiami 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 obejmuje również orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego (art. 3 § 1 w związku z § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi – Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.) zwanej dalej w skrócie „upsa”), z czym mamy do czynienia w sprawie niniejszej.

Jak wynika z akt administracyjnych, zakwestionowana przez organ nadzoru w trybie art. 93 ustawy ustrojowej uchwała Rady Gminy Bolesławiec, dotyczyła uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Osice.

Gmina, jako podstawowa jednostka samorządu terytorialnego, posiada osobowość prawną, przysługuje jej prawo własności i inne prawa majątkowe, co wynika wprost z Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483). Niesporne jest także to, iż gmina osiada władztwo planistyczne i może samodzielnie decydować o sposobie zagospodarowania terenu, wprowadzając do planu miejscowego zagospodarowania przestrzennego bądź to precyzyjne zapisy (plan szczegółowy), bądź też postanowienia ogólne (plan ogólny) dla poszczególnych terenów.

Wszelkie jednak czynności gminy, także o charakterze publicznoprawnym muszą odznaczać się legalnością, czyli inaczej mówiąc jest ona obowiązana działać zgodnie z prawem.

Właśnie zgodność z prawem podjętych uchwał lub zarządzeń organów gminy, w myśl przywołanego art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.), bada organ nadzoru, który o nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka w rozstrzygnięciu nadzorczym, w trybie określonym w art. 90.

Zdaniem sądu, zakwestionowana uchwała, w części objętej sentencją, jako niezgodna z prawem, a to naruszająca ustawę o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w stopniu istotnym, podlegała wyeliminowaniu we wskazanym zakresie z obrotu prawnego.

Kwestionowana uchwała została podjęta na podstawie przepisów kompetencyjnych, zawartych w ustawie o samorządzie gminnym i art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W myśl tego ostatecznego przepisu, w brzmieniu obowiązującym na dzień wydawania kontrolowanej uchwały, **plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu jego zgodności z ustaleniami 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.

Ustęp 2 przywołanego przepisu nakłada na organ wykonawczy gminy obowiązek przedstawienia wojewodzie uchwały, o której mowa w ust. 1, wraz z załącznikami oraz dokumentacją prac planistycznych w celu oceny ich zgodności z przepisami prawnymi. W ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ustawodawca w zasadniczo inny niż w ustawie o planowaniu przestrzennym sposób, usytuował w procesie planistycznym pozycję studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, zwane dalej „studium”.

Otóż wedle rozdziału 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zatytułowanego „Planowanie przestrzenne w gminie”, a ściślej art. 9 ust. 1 tej ustawy, w celu określenia polityki przestrzennej gminy, w tym lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego, rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, zwanego dalej „studium”. Wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza studium zawierające część tekstową i graficzną, uwzględniając zasady określone w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, ustalenia strategii rozwoju i planu zagospodarowania przestrzennego województwa oraz strategii rozwoju gminy, o ile gmina dysponuje takim opracowaniem (ust. 2), ustęp 3 przywołanego artykułu stanowi, iż studium sporządza się dla obszaru w granicach administracyjnych gminy, a w ustępie 4 ustawodawca zdecydował, że **ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych**. Zgodnie z ustępem 5 studium nie jest aktem prawa miejscowego.

Poprzednio obowiązująca ustawa, jak wcześniej powiedziano, nie stanowiła, że studium jest wiążące dla organów gminy w procesie uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Dodatkowo wskazać trzeba, iż w art. 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ustawodawca wskazał, że ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości oraz, że każdy ma prawo, w granicach określonych ustawą, do zagospodarowania terenu, do którego ma tytuł prawny, zgodnie z warunkami ustalonymi w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jeżeli nie narusza to chronionego prawem interesu publicznego oraz osób trzecich, ochrony własnego interesu prawnego przy zagospodarowaniu terenów należących do innych osób lub jednostek organizacyjnych.

Jak wynika z dołączonych do odpowiedzi na skargę akt administracyjnych, dotyczących procesu uchwalania planu zagospodarowania przestrzennego wsi Osice, w § 174 tej uchwały **dla terenu oznaczonego symbolem R** (tereny rolne wyłączone spod zabudowy) ustalono: 1) przeznaczenie podstawowe: tereny upraw polowych; 2) przeznaczenie dopuszczalne: – lokalizacja sieci, nieuciążliwych obiektów i urządzeń infrastruktury technicznej i komunalnej, – lokalizacja stawów hodowlanych, 3) ochronę istniejących zakrzewień i zadrzewień śródpolnych; natomiast w ustępie 4) **wykluczono zabudowę, w tym mieszkaniową i zagrodową oraz związaną z produkcją rolną i inną działalnością gospodarczą**.

Natomiast analiza części tekstowej i graficznej materiałów studium wskazuje, że w studium ten teren oznaczony jest jako **tereny rolne z dopuszczeniem zabudowy** (oznaczone **symbolem RM** i tereny zabudowy mieszkaniowej niskiej intensywności – **symbol MN**). Fakt rozdziwisku co do możliwościami zagospodarowania terenów wsi Osice pomiędzy studium i uchwalonym planem jest zresztą niesporny między stronami.

Zdaniem Sądu, w świetle omawianych wcześniej przepisów ustawy taka zmiana możliwości zagospodarowania spornych terenów nie da się pogodzić z bezwzględnie obowiązującymi przepisami ustawy. Nie wymaga bowiem szczegółowego uzasadnienia teza, iż ingerencja aktu prawa miejscowego, jakim w świetle ustawy jest plan zagospodarowania przestrzennego, w prawo własności jest niepomernie większa w sytuacji, gdy całkowicie wyłączono możliwość zabudowy nieruchomości gruntowej, niż dopuszczając tę możliwość, choćby w ściśle określony lub znaczenie ograniczony sposób. Skoro zaś ustawodawca zdecydował o konieczności zachowania zgodności planu ze studium, a w studium możliwość zagospodarowania działek jest znaczenie szersza, to wyłączenie możliwości zabudowy terenu musi być uznane za sprzeczne ze studium.

Inaczej mówiąc, organ stanowiący gminy uchybił zasadzie wynikającej wprost z ustawy, iż ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych, co musi prowadzić do eliminacji z obrotu prawnego kwestionowanej uchwały.

Można podzielić pogląd gminy, zaprezentowany w odpowiedzi na skargę, iż studium i plan zagospodarowania przestrzennego, uchwalony na bazie studium, mogą różnić skutki prawne dla mieszkańców Gminy i właścicieli gruntów. Jednakże nie może ująć z pola widzenia tak stron postępowania, jak i sądu fakt, iż w myśl art. 10, ust. 2 pkt 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w studium określa się kierunki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym tereny **wyłączone spod zabudowy**.

Wylimitowanie z obrotu prawnego części kwestionowanej uchwały musi skutkować dalszym wylimitowaniem z tegoż obrotu także uchwały zapisanej w p. 5 protokołu obrad, stwierdzającej zgodność uchwalonego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Osice ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy Bolesławiec. Do takiej konkluzji prowadzi się treść art. 135 upsa, w myśl którego Sąd stosuje przewidziane ustawą środki w celu usunięcia naruszenia prawa w stosunku do aktów lub czynności wydanych lub podjętych we wszystkich postępowaniach prowadzonych w granicach sprawy, której dotyczy skarga, jeżeli jest to niezbędne dla końcowego jej załatwienia. Zdaniem Sądu, przy konstatacji, iż fragment uchwały o uchwaleniu planu jest niezgodny ze studium, nie sposób pozostawić w obrocie prawnym uchwały potwierdzającej tezę przeciwną.

Z tych względów na zasadzie art. 147 § 1 upsa w związku z art. 135 tej ustawy należało orzec jak na wstępie.

488

Sygn. akt II SA/Wr 429/05

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

z dnia 1 sierpnia 2006 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w składzie następującym:

Przewodniczący SWSA	– Andrzej Cisek
Sędziowie: SNSA	– Halina Kremis (sprawozdawca)
As. WSA	– Alicja Palus
Protokolant	– Katarzyna Grott

po rozpoznaniu w II Wydziale na rozprawie w dniu 18 lipca 2006 r. sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego na uchwałę Rady Gminy Bolesławiec z dnia 29 grudnia 2004 r. nr XXI/137/04 w przedmiocie uchwalenia planu zagospodarowania przestrzennego wsi Brzeźnik

- I. **stwierdza nieważność uchwały Rady Gminy Bolesławiec z dnia 29 grudnia 2004 r., podjętej na XIX sesji Rady Gminy Bolesławiec, zapisanej w p. 3 protokołu obrad, stwierdzającej zgodność uchwalonego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Brzeźnik ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy Bolesławiec, uchwalonego uchwałą nr VIII/167/2000 oraz § 120 pkt 4 uchwały z dnia 29 grudnia 2004 r. nr XXI/137/04 w przedmiocie uchwalenia planu zagospodarowania przestrzennego wsi Brzeźnik;**
- II. **orzeka, że uchwała stwierdzająca zgodność uchwalonego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Brzeźnik ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy Bolesławiec nie podlega wykonaniu w całości, a uchwała nr XXI/139/04 nie podlega wykonaniu w zakresie § 120 pkt 4.**

UZASADNIENIE

Rada Gminy Bolesławiec w dniu 29 grudnia 2004 r., na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 i art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) oraz art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717 ze zm.) oraz w związku z uchwałą nr XIII/80/03 Rady Gminy Bolesławiec z dnia 30 grudnia 2003 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Brzeźnik, wydała uchwałę nr XXI/137/04 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Brzeźnik. W § 120 tej uchwały zdecydowano, iż dla terenu oznaczonego symbolem R (tereny rolne wyłączone spod zabudowy) ustala się: 1) przeznaczenie podstawowe: tereny upraw polowych; 2) przeznaczenie dopuszczalne: – lokalizacja sieci, nieuciążliwych obiektów i urządzeń infrastruktury technicznej i komunalnej, – lokalizacja stawów hodowlanych 3) ochronę istniejących zakrzewień i zadrzewień 4) wyklucza się zabudowę, w tym mieszkaniową i zagrodową oraz związaną z produkcją rolną i inną działalnością gospodarczą.

W związku z tą częścią uchwały organ nadzoru – Wojewoda Dolnośląski wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu skargę wraz z wnioskiem o stwierdzenie nieważności § 120 pkt 4 uchwały nr XIII/137/04 Rady Gminy Bolesławiec z dnia 29 grudnia 2004 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Brzeźnik. W uzasadnieniu podał, że zgodnie z przepisem art. 20 ustawy

o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, plan miejscowy uchwała rada gminy po stwierdzeniu zgodności z ustaleniami 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 zasad ich finansowania, zgodnie z przepisami o finansach publicznych. Część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały (ust. 1). Wójt, burmistrz albo prezydent miasta przedstawia wojewodzie uchwałę, o której mowa w ust. 1, wraz z załącznikami oraz dokumentacją prac planistycznych w celu oceny ich zgodności z przepisami prawnymi (ust. 2). Wojewoda wskazał, że z wyciągu protokołu obrad Sesji Rady Gminy Bolesławiec, poświęconej między innymi uchwaleniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Brzeźnik, stwierdzono zgodność planu z ustaleniami „studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy Bolesławiec”, uchwalonym w dniu 29 listopada 2000 r. uchwałą nr XVI 11/167/2000 Rady Gminy Bolesławiec.

Dalej podał, iż takie stwierdzenie budzi poważne wątpliwości, ponieważ w uchwalonym planie wyznacza się tereny rolne z wyłączeniem zabudowy (oznaczone symbolem R), które w studium określone są jako tereny rolne z dopuszczeniem zabudowy (oznaczone symbolem RM i tereny zabudowy mieszkaniowej niskiej intensywności – symbol MN). Dodano, że dla terenu oznaczonego w planie symbolem 95 RU/MN, dla którego wydano decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, w studium jest ustalenie RP – tereny rolne.

Zdaniem skarżącego, wymagania dotyczące stwierdzenia zgodności uchwalonego planu z obowiązującym studium nie mogą mieć tylko formalnego znaczenia. Podkreślono, że nowa ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zastrzega w art. 9 ust. 4 i 5, że choć studium nie jest aktem prawa miejscowego, jego ustalenia są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. Podobnej, wyraźnie ustanowionej normy nie знаła poprzednio obowiązująca ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 ze zm.). Ponadto wskazano, iż ustalenia planu miejscowego różnić się muszą od ustaleń studium, przede wszystkim w aspekcie swego zakresu i stopnia szczegółowości, jak również skutków prawnych dla mieszkańców Gminy i właścicieli gruntów. W ocenie organu nadzoru trudno przyjąć, aby istotną zmianę w zakresie zagospodarowania terenu pomiędzy ustaleniami studium, a uchwalonym planem („tereny rolne z dopuszczeniem zabudowy”, „tereny rolne z wyłączeniem zabudowy”) traktować tylko jako uszczegółowienie i weryfikację terenów przeznaczonych pod zabudowę. W takiej sytuacji, przepis art. 9 ust. 4 ustawy pozbawiony byłby jakiegokolwiek znaczenia normatywnego. Ze wskazanego przepisu, a także z art. 20 ust. 1 ustawy wynika, że studium determinuje przyszły plan zagospodarowania przestrzennego o tyle przynajmniej, że plan ten nie powinien być z nim sprzeczny, zaś jego układ i treść powinna odpowiadać konstrukcji studium.

Gmina Bolesławiec wniosła do Sądu odpowiedź na skargę wraz z wnioskiem o jej oddalenie. W uzasadnieniu wskazała, iż zarzuty podniesione w skardze należy uznać za chybione w szczególności w świetle art. 10 ust. 2 pkt 2 i art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Rada Gminy podkreśliła, że – jak wskazał Wojewoda Dolnośląski – ustalenia planu miejscowego różnić się muszą od ustaleń studium przede wszystkim w aspekcie swego zakresu i stopnia szczegółowości, jak również skutków prawnych dla mieszkańców Gminy i właścicieli gruntów.

Studium określa bowiem politykę przestrzenną gminy, w tym lokalne zasady zagospodarowania przestrzennego, natomiast szczegółowe ustalenia dotyczące między innymi przeznaczenia terenu, szczególne warunki zagospodarowania terenu oraz ograniczenia ich w użytkowaniu zawiera plan miejscowy.

Zgodnie z art. 10 ust. 2 pkt 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w studium między innymi określa się w szczególności kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym tereny wyłączone spod zabudowy.

W studium grunty objęte skargą określono jako tereny rolne z dopuszczeniem zabudowy (RM). Taki jednak zapis w studium, zdaniem Rady Gminy Bolesławiec, nie wyklucza możliwości przyjęcia zapisu o zakazie zabudowy na tyłach terenu w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego w świetle art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy, która umożliwia ukształtowanie zabudowy na terenach niewyłączonych z zabudowy.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył:

Skarga jest uzasadniona, a to musi doprowadzić do wyeliminowania z obrotu prawnego skarżonej uchwały w części kwestionowanej, a także poprzedzającej ją uchwały Rady Gminy Bolesławiec, zapisanej w p. 3 protokołu obrad, stwierdzającej zgodność uchwalonego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Brzeźnik ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy Bolesławiec.

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 kolegiami 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 obejmuje również orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego (art. 3 § 1 w związku z § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi – Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm., zwanej dalej w skrócie „upsa”), z czym mamy do czynienia w sprawie niniejszej.

Jak wynika z akt administracyjnych, zakwestionowana przez organ nadzoru w trybie art. 91 ustawy ustrojowej uchwała Rady Gminy Bolesławiec, dotyczyła uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Brzeźnik.

Gmina, jako podstawowa jednostka samorządu terytorialnego, posiada osobowość prawną; przysługuje jej prawo własności i inne prawa majątkowe, co wynika wprost z Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483). Niesporne jest także to, iż gmina posiada władztwo planistyczne i może samodzielnie decydować o sposobie zagospodarowania terenu, wprowadzając do planu miejscowego zagospodarowania przestrzennego bądź to precyzyjne zapisy (plan szczegółowy), bądź też postanowienia ogólne (plan ogólny) dla poszczególnych terenów.

Wszelkie jednak czynności gminy, także o charakterze publicznoprawnym muszą odznaczać się legalnością, czyli inaczej mówiąc, jest ona obowiązana działać zgodnie z prawem.

Właśnie zgodność z prawem podjętych uchwał lub zarządzeń organów gminy, w myśl przywołanego art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.), bada organ nadzoru, który o nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka w rozstrzygnięciu nadzorczym, w trybie określonym w art. 90.

Zdaniem sądu, zakwestionowana uchwała, w części objętej sentencją, jako niezgodna z prawem, a to naruszająca ustawę o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w stopniu istotnym, podlegała wyeliminowaniu we wskazanym zakresie z obrotu prawnego.

Kwestionowana uchwała została podjęta na podstawie przepisów kompetencyjnych, zawartych w ustawie o samorządzie gminnym i art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W myśl tego ostatniego przepisu, w brzmieniu obowiązującym na dzień wydawania kontrolowanej uchwały, **plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu jego zgodności z ustaleniami 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 stanowi załączniki do uchwały.

Ustęp 2 przywołanego przepisu nakłada na organ wykonawczy gminy obowiązek przedstawienia wojewodzie uchwały, o której mowa w ust. 1, wraz z załącznikami oraz dokumentacją prac planistycznych w celu oceny ich zgodności z przepisami prawnymi. W ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ustawodawca w zasadniczo inny, niż w ustawie o planowaniu przestrzennym sposób, usytuował w procesie planistycznym pozycję studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, zwane dalej „studium”.

Otóż wedle rozdziału 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zatytułowanego „Planowanie przestrzenne w gminie”, a ściślej art. 9 ust. 1 tej ustawy, w celu określenia polityki przestrzennej gminy, w tym lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego, rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, zwanego dalej „studium”. Wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza studium zawierające część tekstową i graficzną, uwzględniając zasady określone w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, ustalenia strategii rozwoju i planu zagospodarowania przestrzennego województwa oraz strategii rozwoju gminy, o ile gmina dysponuje takim opracowaniem (ust. 2); ustęp 3 przywołanego artykułu stanowi, iż studium sporządza się dla obszaru w granicach administracyjnych gminy, a w ustępie 4 ustawodawca zdecydował, że **ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych**. Zgodnie z ustępem 5 studium nie jest aktem prawa miejscowego.

Poprzednio obowiązująca ustawa, jak wcześniej powiedziano, nie stanowiła, że studium jest wiążące dla organów gminy w procesie uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Dodatkowo wskazać trzeba, iż w art. 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ustawodawca wskazał, że ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości oraz, że każdy ma prawo, w granicach określonych ustawą, do: zagospodarowania terenu, do którego ma tytuł prawny, zgodnie z warunkami ustalonymi w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jeżeli nie narusza to chronionego prawem interesu publicznego oraz osób trzecich; ochrony własnego interesu prawnego przy zagospodarowaniu terenów należących do innych osób lub jednostek organizacyjnych.

Jak wynika z dołączonych do odpowiedzi na skargę akt administracyjnych, dotyczących procesu uchwalania planu zagospodarowania przestrzennego wsi Brzeźnik, w § 120 tej uchwały **dla terenu oznaczonego symbolem R** (tereny rolne wyłączone spod zabudowy) ustalono: 1) przeznaczenie podstawowe: tereny upraw polowych; 2) przeznaczenie dopuszczalne: – lokalizacja sieci, nieuciążliwych obiektów i urządzeń infrastruktury technicznej i komunalnej, – lokalizacja stawów hodowlanych 3) ochronę istniejących zakrzewień i zadrzewień śródpolnych; natomiast w ustępie 4) **wykluczono zabudowę, w tym mieszkaniową i zagrodową oraz związaną z produkcją rolną i inną działalnością gospodarczą**.

Natomiast analiza części tekstowej i graficznej materiałów studium wskazuje, że w studium ten teren oznaczony jest jako **tereny rolne z dopuszczeniem zabudowy (oznaczone symbolem RM i tereny zabudowy mieszkaniowej niskiej intensywności – symbol MN)**. Fakt rozdzwiku co do możliwościami zagospodarowania terenów wsi Brzeźnik pomiędzy studium i uchwalonym planem jest zresztą niesporny między stronami.

Zdaniem Sądu, w świetle omawianych wcześniej przepisów ustawy taka zmiana możliwości zagospodarowania spornych terenów nie da się pogodzić z bezwzględnie obowiązującymi przepisami ustawy. Nie wymaga bowiem szczegółowego uzasadniania teza, iż ingerencja aktu prawa miejscowego, jakim w świetle ustawy jest plan zagospodarowania przestrzennego, w prawo własności jest niepomernie większa w sytuacji, gdy całkowicie wyłączone jest możliwość zabudowy nieruchomości gruntowej, niż dopuszczając tę możliwość, choćby w ściśle

określony lub znacznie ograniczony sposób. Skoro zaś ustawodawca zdecydował o konieczności zachowania zgodności planu ze studium, a w studium możliwość zagospodarowania działek jest znacznie szersza, to wyłączenie możliwości zabudowy terenu musi być uznane za sprzeczne ze studium.

Inaczej mówiąc, organ stanowiący gminy uchybił zasadzie wynikającej wprost z ustawy, iż ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych, co musi prowadzić do eliminacji z obrotu prawnego kwestionowanej uchwały.

Można podzielić pogląd gminy, zaprezentowany w odpowiedzi na skargę, iż studium i plan zagospodarowania przestrzennego, uchwalony na bazie studium, mogą różnić skutki prawne dla mieszkańców Gminy i właścicieli gruntów. Jednakże nie może ująć z pola widzenia tak stron postępowania, jak i sądu fakt, iż w myśl art. 10 ust. 2 pkt 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w studium określa się kierunki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym tereny **wyłączone spod zabudowy**.

Wylimitowanie z obrotu prawnego części kwestionowanej uchwały musi skutkować dalszym wyeliminowaniem z tegoż obrotu także uchwały zapisanej w p. 3 protokołu obrad, stwierdzającej zgodność uchwalonego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Brzeźnik ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy Bolesławiec. Do takiej konkluzji prowadzi sąd treść art. 135 upsa, w myśl którego Sąd stosuje przewidziane ustawą środki w celu usunięcia naruszenia prawa w stosunku do aktów lub czynności wydanych lub podjętych we wszystkich postępowaniach prowadzonych w granicach sprawy, której dotyczy skarga, jeżeli jest to niezbędne dla końcowego jej załatwienia. Zdaniem Sądu, przy konstatacji, iż fragment uchwały o uchwaleniu planu jest niezgodny ze studium, nie sposób pozostawić w obrocie prawnym uchwały potwierdzającej tezę przeciwną.

Z tych względów na zasadzie art. 147 § 1 upsa w związku z art. 135 tej ustawy należało orzec jak na wstępie.

489

Sygn. akt II SA/Wr 415/05

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

z dnia 29 sierpnia 2006 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia NSA	– Andrzej Wawrzyniak
Sędzia WSA	– Andrzej Cisek
Asesor WSA	– Olga Białek (sprawozdawca)
Protokolant	– Katarzyna Grott

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 9 sierpnia 2006 r. przy udziale – sprawy ze skargi Raben Logistics Sp. z o.o. w Gądkach na uchwałę Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 17 marca 2005 r. nr XXXV/2337/05 w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru w rejonie ul. Bierutowskiej we Wrocławiu

- I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości;
- II. stwierdza, że zaskarżona uchwała nie może być wykonana.

UZASADNIENIE

Uchwałą nr XXXV/2337/05, z dnia 17 marca 2005 r., Rada Miejska Wrocławia, na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 18 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.), art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.) oraz w związku z uchwałą nr XVII/485/03 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 29 grudnia 2003 r. w sprawie przystąpienia do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru w rejonie ul. Bierutowskiej we Wrocławiu (Biuletyn Urzędowy Rady Miejskiej Wrocławia Nr 13, poz. 460) uchwalila miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla obszaru w rejonie ul. Bierutowskiej we Wrocławiu.

W związku z uchwaleniem ww. miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Raben Logistics Sp. z o.o. w Gądkach, powołując się na art. 101 ustawy z dnia 18 marca 1990 r. o samorządzie gminnym wezwała Radę Miejską Wrocławia do usunięcia naruszenia jej interesu prawnego. Wskazywano, że przedmiotowy plan uchwalony został bez uwzględnienia jakichkolwiek uwag Spółki składanych w toku postępowania planistycznego (wymienionych w wezwaniu), nakładając na nią obowiązki i ograniczenia, które uniemożliwiają Spółce świadczenie pełnych usług logistycznych, stanowiących jej podstawowy przedmiot działalności.

W odpowiedzi, Rada Miejska Wrocławia podjęła uchwałę nr XXXVIII/2452/05 z dnia 19 maja 2005 r. w której nie uwzględniono powyższego wezwania.

W takich okolicznościach Raben Logistics Sp. z o.o. w Gądkach wniosła skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu domagając się stwierdzenia nieważności uchwały Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 17 marca 2005 r., nr XXXV/2337/05 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w rejonie ul. Bierutowskiej we Wrocławiu.

W uzasadnieniu Spółka podniosła, że podczas postępowania planistycznego nie uwzględniono jakichkolwiek uwag i zastrzeżeń zgłoszonych przez nią w czasie wyłożenia projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla ww. obszaru (zwanego dalej planem), które w przedmiotowej skardze podtrzymuje.

Wskazywano, że wnoszono o skorygowanie linii rozgraniczającej dla ul. Bierutowskiej, projektowanej na terenie stanowiącym własność Spółki w odległości 15 m od osi ulicy i o zmianę w zakresie planowanego przeprowadzenia wzdłuż jej nieruchomości miejskich instalacji technicznych (kanalizacji deszczowej i sanitarnej, sieci wodociągowej, gazowej, energetycznej i teletechnicznej) i ścieżki rowerowej. Zdaniem strony skarżącej, ustalone linie rozgraniczające w nieuzasadniony sposób ograniczają jej możliwość korzystania z nieruchomości, gdyż powodują, że planowane inwestycje muszą być realizowane w głębi nieruchomości, co jest istotnym ograniczeniem ze względu na rodzaj prowadzonej działalności gospodarczej. Również ulokowanie wszystkich sieci technicznych i ścieżki rowerowej wzdłuż nieruchomości skarżącej, tylko po jednej stronie ulicy, znacząco wpływa na możliwość prowadzenia działalności gospodarczej.

Nie zgadzano się z ograniczeniem w zakresie minimalnej wysokości obiektów – nie mniej niż 3 kondygnacje i nie mniej niż 10 m od poziomu terenu – gdyż technologia magazynowania wymaga hal o różnej wysokości (również poniżej 10 m). Wskazane ograniczenie nie uwzględnia interesów wszystkich zainteresowanych podmiotów i jest sprzeczne z pozostałymi zapisami planu dotyczącymi w szczególności stacji transformatorowych, które jak wiadomo, mają niższą wysokość.

Zakwestionowano wprowadzony planem zakaz obrotu substancjami łatwopalnymi i żrącymi, który uzasadniony został koniecznością uzyskania pozytywnego uzgodnienia z zarządcą infrastruktury kolejowej, jako koniecznego elementu spełnienia wymogów procedury planistycznej. Zdaniem skarżącej takie działanie wskazuje na uwzględnienie wyłącznie interesów zarządcy i skłonność do akceptacji wszystkich jego wniosków „byle tylko uchwalić plan”. Podkreślono ponadto, że zarządca infrastruktury kolejowej nie ma uprawnień do określania sposobu korzystania z jego nieruchomości w zakresie zakazu obrotu substancjami łatwopalnymi i żrącymi.

Domagano się usunięcia z zapisów planu ustaleń dotyczących kompozycji urbanistycznych, podnosząc, że są nieprecyzyjne, trudne do zrealizowania i pozwalają one na dużą swobodę interpretacyjną, w szczególności przy wydawaniu pozwolenia na budowę.

Wskazano, że nie uwzględniono, wnioskowanego na etapie opracowywania planu, rozszerzenia dopuszczalnych obiektów o zakładowe stacje paliw, obiekty obsługi transportu samochodowego z myjnią oraz przeniesienia drogi technicznej obsługującej znajdujący się na nieruchomości ciek wodny, na teren sąsiedni. Nie zgodzono się na zawarcie zapisu o tymczasowym odprowadzaniu wód opadowych do tego cieku wodnego.

Wobec wprowadzonych ograniczeń i nieuwzględnienia wniosków strona skarżąca podkreśliła, że każde ograniczenie w zakresie sposobu korzystania z nieruchomości prowadzi jednocześnie do ograniczenia wykonywanej działalności gospodarczej. Wynikające z planu obowiązki uniemożliwiają jej świadczenie pełnego zakresu usług, nie mają w większej mierze merytorycznego uzasadnienia, miejscami są ze sobą sprzeczne, a niektóre wręcz niewykonalne (co dotyczy pasa zieleni izolacyjnej, który przewidziany został na terenie zabudowanym parkingiem i wewnętrznymi ciągami komunikacyjnymi). Spółka wywodziła, że przepisy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym należy interpretować w świetle art. 2 Konstytucji w ten sposób, aby w toku całej procedury planistycznej organy rozważyły wszystkie wchodzące w grę interesy, a sytuacje konfliktowe rozstrzygały zgodnie z obowiązującym prawem, przestrzegając uzasadnienia swoich rozstrzygnięć. Tymczasem organ gminy pominął wszystkie wnioski skarżącego, a uwzględnił wskazówki zarządcy infrastruktury kolejowej, w następstwie czego doszło do naruszenia uprawnień i interesu prawnego Spółki.

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska Wrocławia wniosła o jej oddalenie podnosząc, że Spółka Raben Logistics nie wykazała, że ustalenia planu miejscowego naruszyły jej uprawnienia i interesy. W uzasadnieniu przedstawiono poszczególne sekwencje czynności podejmowanych w toku postępowania planistycznego oraz przebieg korespondencji dotyczącej złożonych uwag do planu. Szczegółowo odniesiono się do poszczególnych, nieuwzględnionych wniosków. Wskazano, że linia rozgraniczająca ulicy Bierutowskiej, w maju i czerwcu 2004 r. była konsultowana z przedstawicielami właściciela nieruchomości, w wyniku czego północna linia rozgraniczająca uległa przesunięciu, w stosunku do wcześniej planowanej, o 3 m w kierunku południowym. Rozszerzenie linii rozgraniczających związane jest z koniecznością zapewnienia dostępności komunikacyjnej dla obszaru objętego planem, który należy do szerokiego pasma aktywności gospodarczej, a wyznaczona na rysunku planu linia rozgraniczająca jest przedłużeniem linii rozgraniczającej, przewidzianej w planie miejscowym uchwalonym dla sąsiedniego obszaru. Przebieg sieci technicznych wrysowany jest natomiast na ideogramie uzbrojenia, który nie stanowi załącznika do planu i nie jest uchwalany, ponadto miejskie instalacje techniczne i poszerzenie ulicy zo-

stało zaprojektowane z myślą o obsłudze terenów w tym rejonie, w tym również nieruchomości skarżącego. Wskazano również na możliwość skorzystania z rozwiązania przyjętego w art. 36 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Podano, że zapisy dotyczące minimalnej wysokości obiektów oraz ustalenia dotyczące kompozycji urbanistycznej wynikają z ustaleń studium, które wiązało organy gminy przy sporządzaniu planu. Natomiast stacje transformatorowe jako szczególny rodzaj budynku, podlegający szczególnym przepisom nie muszą spełniać wymogów gabarytowych wynikających z planu. Zakaz dopuszczenia do obrotu substancjami łatwopalnymi i żrącymi oraz nieuwzględnienie wniosku o rozszerzenie dopuszczalnych obiektów o zakładowe stacje paliw ze zbiornikami nadziemnymi lub podziemnymi wynikał z wniosku instytucji wymienionej w art. 17 ust. 1 pkt 7 (powinno być art. 17 pkt 7) ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – zarządcę infrastruktury kolejowej (PKP), a uzyskanie pozytywnego uzgodnienia było koniecznym warunkiem spełnienia wymogów formalno-prawnych procedury planistycznej. Podniesiono również, że wynikające z planu miejscowego przeznaczenie terenów oznaczonych na rysunku planu symbolem 1P+U i 2P+U (na obiekty produkcyjne, składy, magazyny, tereny zabudowy usługowej, strażnicę, straży pożarnej z zapleczem socjalnym i garażami) pozwala, zdaniem Rady, na lokalizację obiektów transportu samochodowego z myjnią. Ponadto w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie wyodrębniono takiego przeznaczenia, co oznacza, że istnieje ustawowy wymóg umieszczenia go w planie. Brak jest również podstaw formalno-prawnych do nakładania obowiązku zapewnienia drogi technicznej dla obsługi cieków wodnych, który znajduje się na terenie stanowiącym własność skarżącego (1P+U) na innego użytkownika, a do tego prowadziłoby przypisanie tego obowiązku do terenu oznaczonego symbolem 2 P+U. Zwrócono również uwagę na istotną rozbieżność uwag skarżącego, który w toku postępowania planistycznego żądał zawarcia zapisu o tymczasowym odprowadzaniu ścieków do cieków wodnych, zaś w skardze podał, że żądał zapisu o tymczasowym odprowadzaniu wód opadowych do ścieku, zmieniając całkowicie zakres żądania. Odnosząc się natomiast do uwag dotyczących izolacyjnego pasa zieleni, Rada stwierdziła, że teren oznaczony na rysunku planu 1P+U nie jest w całości zainwestowany i istnieje możliwość realizacji takiego pasa na działkach 2,AM-10, 4-AM-9.

Reasumując, Rada Miejska Wrocławia stwierdziła, że w „projekcie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru w rejonie ul. Bierutowskiej” uwzględniono wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury, a Gmina działała w ramach przysługującej jej uprawnień.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje.

Zgodnie z art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 z późn. zm.) kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Ustawowy zakres kompetencji kontrolnych sądów administracyjnych ograniczony zatem został wyłącznie do oceny legalności, co oznacza, że Sąd nie bada kontrolowanych aktów i czynności pod względem celowości lub słuszności. Należy przy tym zauważyć, że przy czynnościach kontrolnych, Sąd związany jest stanem faktycznym i prawnym istniejącym w dniu podjęcia zaskarżonego aktu.

Z ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.) wynika zaś, że przedmiotowy zakres sądowej kontroli administracji publicznej obejmuje, między innymi, orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego (art. 3 § 1 w związku z § 2 pkt 5 przywołanej ustawy). Natomiast po myśli art. 134 tej ustawy, Sąd nie jest związany granicami skargi, co oznacza, że ma prawo, a nawet obowiązek, wziąć pod uwagę wszelkie naruszenia prawa, a także wszystkie przepisy, które powinny znaleźć zastosowanie w rozpoznawanej sprawie, niezależnie od żądań i wniosków podniesionych w skardze.

Uwzględniając powyższe założenia, zważyć należy, że skarga w rozpatrywanej sprawie została złożona na podstawie przepisu art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.). Stosownie do treści tego przepisu, skargę na uchwałę lub zarządzenie podjęte przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej może – po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia prawa – wnieść każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone daną uchwałą lub zarządzeniem. Przesłanki skutecznego wniesienia skargi są zatem uwarunkowane następującymi okolicznościami: po pierwsze – zaskarżony akt musi dotyczyć sfery administracji publicznej, po drugie – musi nie tylko dotyczyć interesu prawnego, ale również naruszać interes prawny lub uprawnienie skarżącego, po trzecie – musi być poprzedzone wezwaniem do usunięcia naruszenia prawa.

Z treści przepisu art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wynika więc w sposób jednoznaczny, że uprawnienie do wniesienia skargi na jego podstawie przysługuje wyłącznie temu podmiotowi, którego interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone. W orzecznictwie podkreśla się, że w przeciwieństwie do postępowania prowadzonego na podstawie kodeksu postępowania administracyjnego, w którym stroną może być każdy, czyjego interesu prawnego lub uprawnienia dotyczy postępowanie, stroną w postępowaniu toczącym się na podstawie art. 101 ustawy o samorządzie gminnym może być jedynie podmiot, którego interes prawny lub uprawnienia zostały naruszone (tak np. w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 września 2004 r. OSK 476/04; ONSA i WSA 2005/1/2). Osoba skarżąca musi zatem wykazać „naruszenie” interesu prawnego polegające na istnieniu bezpośredniego związku pomiędzy zaskarżoną uchwałą a własną, indywidualną i prawnie gwarantowaną sytuacją (nie zaś sytuacją faktyczną). Taki związek musiałby istnieć w chwili wprowadzenia w życie danego aktu i powodować następstwo w postaci ograniczenia lub pozbawienia skarżą-

cego konkretnych – mających oparcie w przepisach prawa materialnego – uprawnień (patrz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 września 2001 r., sygn. akt II SA 1410/01).

W rozpoznawanej sprawie, skarżąca Spółka swój interes prawny wywodzi z przysługującego jej prawa własności nieruchomości objętych ustaleniami kwestionowanego planu zagospodarowania przestrzennego, a naruszenia tego interesu dopatruje się w ograniczeniu sposobu korzystania z nieruchomości, które prowadzi jednocześnie do ograniczenia wykonywania działalności gospodarczej. Zdaniem skarżącego, wprowadzone do planu ograniczenia i nałożone obowiązki uniemożliwiają mu świadczenie pełnego zakresu usług logistycznych, który stanowi jego podstawowy zakres statutowej działalności gospodarczej. Do naruszenia interesu prawnego – zdaniem skarżącego – doszło również w wyniku całkowitego pominięcia w procedurze planistycznej wniosków (a w istocie uwag) składanych przez niego do projektu planu i dania prymatu wnioskowi i wskazówkom zarządcy infrastruktury kolejowej.

Przedstawione zarzuty zadaniem Sądu dowodzą, że interes prawny skarżącego został naruszony. Niewątpliwie bowiem każda regulacja zawarta w planie miejscowym, wprowadzająca zakaz określonego wykorzystywania nieruchomości lub prowadząca w inny sposób do ograniczenia możliwości korzystania z niej (nawet w przyszłości), której właściciel musi się wbrew własnej woli podporządkować, prowadzi do naruszenia uprawnień właścicielskich, chronionych art. 140 k.c. Wobec zarzutów stawianych w skardze należy więc uznać, że przesłanka ta została spełniona. Bezskuteczne okazało się również wezwanie właściwego organu gminy do usunięcia zarzucanego naruszenia interesu, co z kolei, w świetle powołanej wyżej normy art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, oznacza, że zaistniały warunki do kontroli legalności kwestionowanej w skardze uchwały Rady Miejskiej Wrocławia.

Zaskarżona uchwała może być wyeliminowana z obrotu prawnego, jeżeli wraz z naruszeniem interesu prawnego dojdzie do naruszenia norm prawa materialnego albo procesowego. Naruszenie interesu prawnego lub uprawnienia skarżącego, które związane jest z jednoczesnym naruszeniem obiektywnego porządku prawnego, nakłada bowiem na Sąd obowiązek uwzględnienia skargi. Obowiązku takiego nie ma wówczas, gdy dochodzi do naruszenia interesu prawnego lub obowiązku skarżącego, ale dzieje się to w zgodzie z obowiązującym prawem i w granicach przysługującego gminie tzw. władztwa planistycznego (art. 4 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym), w ramach którego rada gminy ustala w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego przeznaczenie terenów, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określa sposoby zagospodarowania i warunki zabudowy.

Sądowa kontrola oceny legalności uchwały ustalającej miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego obejmuje zatem – na podstawie przedstawionej dokumentacji – nie tylko treść planu miejscowego, ale również prawidłowość przeprowadzonej procedury planistycznej.

Przyznana gminie swoboda w kształtowaniu zasad wskazanych w art. 4 omawianego aktu doznaje – mocą ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – podwójnego ograniczenia. A mianowicie, treść planu miejscowego powinna odpowiadać wymaganiom określonym w przepisach prawa (materialnego) i uchwalenie planu miejscowego może nastąpić w wyniku określonej przepisami tej ustawy wysoce sformalizowanej procedury.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest bowiem aktem prawa miejscowego, a jego ustalenia mają moc przepisów powszechnie obowiązujących. Tryb jego sporządzania i uchwalania został zatem w sposób sformalizowany, szczegółowo uregulowany w art. 17 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W przepisie tym określono przebieg procesu sporządzania projektu planu miejscowego i ustanawiania tego planu, wskazano właściwość organów w tym procesie, uczestników postępowania i ich uprawnienia oraz ustalono terminy wykonywania przewidzianych czynności. Niezachowanie procedury sporządzania planu miejscowego może prowadzić do określonych ustawą sankcji. Zgodnie z art. 28 ust. 1 istotne naruszenie trybu sporządzania planu miejscowego, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie powoduje nieważność uchwały w całości lub w części.

W tym miejscu zwrócić uwagę należy, że – inaczej niż pod rządami ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym – nie każde naruszenie trybu postępowania powoduje nieważność miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ale tylko naruszenie istotne. Interpretując przesłankę istotności naruszenia trybu, w doktrynie zauważa się, że dla jej ustalenia decydujące znaczenie będzie miał wpływ naruszenia na treść planu. Przez istotne naruszenie trybu należy bowiem rozumieć takie naruszenie, które prowadzi w konsekwencji do sytuacji, w których przyjęte ustalenia planistyczne są odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono trybu sporządzania aktu planistycznego (Z. Niewiadomski (red.) Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz. Warszawa 2005, s. 250–251). Ocena zaistnienia tej przesłanki wymaga zatem odrębnych rozważań w każdym indywidualnym przypadku, uwzględniających przede wszystkim, że celem omawianej regulacji jest zagwarantowanie praw podmiotów, które mogą zostać naruszone w wyniku sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Z. Niewiadomski. op. cit.).

Mając powyższe uwagi na względzie – po analizie dokumentacji planistycznej – Sąd stwierdził, że w rozpoznawanej sprawie doszło do istotnego naruszenia trybu postępowania ustalonego w art. 17 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Przywołany przepis przewiduje między innymi, że w procedurze sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego udział biorą organy innych jednostek samorządu terytorialnego oraz administracji rządowej. Konieczność ich uczestnictwa w procedurze planistycznej wiąże się z koniecznością oceny przez te organy proponowanej realizacji w planie miejscowym ustaleń wynikających z uchwalanych przez nie aktów planistycznych oraz przewidywanego sposobu realizacji na terenie gminy ich zamierzeń inwestycyjnych. Owo

uczestnictwo przejawia się w wyrażaniu opinii i dokonywaniu uzgodnień. Najpierw organy te zawiadamiane są na piśmie o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego (art. 17 pkt 2), następnie przedkładają opinię o projekcie planu (art. 17 pkt 6) i dokonują uzgodnienia projektu planu (art. 17 pkt 7). W konsekwencji zgłoszone w tym trybie uwagi muszą być wprowadzone do projektu planu (art. 17 pkt 9). Przedstawione sekwencje czynności wskazują, że podmioty dokonujące opinii i uzgodnień mają szczególną rolę w kształtowaniu treści projektu planu. Ich pozycja niewątpliwie różni się w istotny sposób od pozycji innych podmiotów (np. właściciele nieruchomości), posiadających jedynie prawo do niewiążących uwag i wniosków. Dlatego ustawodawca przyznał rolę opiniującą i uzgadniającą wyłącznie organom administracji publicznej, precyzując – przez wyliczenie – które konkretnie organy są uprawnione do opiniowania i do uzgadniania (art. 17 pkt 6 i art. 17 pkt 7). Należy również zwrócić uwagę na szczególną rolę, jaką w procedurze uchwalania planu ustawodawca przypisał uzgodnieniu. W przypadku uzgodnienia (w przeciwieństwie do opinii) warunkiem uchwalenia planu jest pozytywne stanowisko organu. Brak takiego stanowiska może doprowadzić do zablokowania projektu aktu.

Uwzględniając powyższe uwagi, trzeba więc stwierdzić, że za istotne naruszenie trybu uchwalania planu może być uznana zarówno sytuacja, w której wskazany w ustawie organ zostanie przy uzgadnianiu pominięty jak też taka, w której uzgodnienie – jako obligatoryjny warunek uchwalenia planu – zostanie dokonane z innym podmiotem niż wymieniony w art. 17 pkt 7 ustawy. Uzgodnienie z niewłaściwym organem należałoby zaś traktować jako naruszenie właściwości organów.

Analiza przekazanej Sądowi dokumentacji planistycznej wskazuje, że w rozpoznawanej sprawie sytuacja taka miała miejsce. Po uprzednim zawiadomieniu – na podstawie art. 17 pkt 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – o podjęciu uchwały z dnia 19 grudnia 2003 r. o przystąpieniu do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru w rejonie ul. Bierutowskiej we Wrocławiu, Prezydent Wrocławia pismem z dnia 3 września 2004 r. zwrócił się, na podstawie art. 17 pkt 7 ww. ustawy, o **uzgodnienie** projektu planu, między innymi, do PKP Polskich Linii Kolejowych SA – Zakład Linii Kolejowych we Wrocławiu (K-16, 17, 155, 156 dokumentacji planistycznej). Tymczasem, zamieszczone w art. 17 pkt 7 ustawy wyliczenie organów uprawnionych do uzgadniania ma charakter zamknięty. Jedynie w pkt 7 lit. c zawarte jest odsłanie do przepisów odrębnych, które stanowią o właściwości danego organu do uzgadniania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i jego zakresie. Z analizy przepisów dotyczących transportu kolejowego – zwłaszcza zaś ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz. U. Nr 86, poz. 789 z późn. zm.) – nie wynika jednak, aby takie uprawnienie przyznano PKP lub nawet zarządcy infrastruktury kolejowej. Należy również zaznaczyć, że zarządcy infrastruktury kolejowej nie można utożsamiać z zarządcą drogi, o którym mowa w art. 17 pkt 7 lit. d przywołanej ustawy – co zdaje się czynić organ gminy. Zarządcę **drogi** ustala się bowiem na podstawie ustawy z dnia 25 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2004 r. Nr 204, poz. 2086 z późn. zm.), która czyni nim odpowiedni – w zależności od kategorii drogi – organ administracji rządowej lub jednostki samorządu terytorialnego (art. 19 ust. 1 i 2). Natomiast zarządca **infrastruktury kolejowej**, w rozumieniu przywołanej wyżej ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym, to podmiot wykonujący działalność polegającą na zarządzaniu infrastrukturą kolejową, na zasadach określonych w ustawie, przy czym funkcje zarządcy infrastruktury kolejowej lub jej części mogą pełnić różne podmioty (art. 4 pkt 7 przywołanej ustawy). Zauważyć również należy, że wskazywana ustawa o transporcie kolejowym nie używa pojęcia droga, podstawowym elementem infrastruktury kolejowej czyniąc **linię** kolejową. Wobec powyższego, uznać trzeba, że w rozpoznawanej sprawie bez żadnej podstawy prawnej dopuszczono do uczestnictwa w postępowaniu planistycznym w charakterze organu uzgadniającego podmiot, który nie jest organem administracji i nie posiada kompetencji do uzgadniania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Takie działanie spowodowało, że w postanowieniach zaskarżonej uchwały pojawiły się – kwestionowane przez Spółkę – zapisy zakazujące, na terenach oznaczonych symbolem 1 P+U i 2 P+U (obejmujących również nieruchomości stanowiące własność skarżącego, oznaczone jako działki nr 2/6, AM-8, oraz 2/3, 2/4, 2/5, i 2 AM-9, obręb Psie Pole) – między innymi, obrotu substancjami łatwopalnymi i żrącymi, stanowiącymi potencjalne zagrożenie dla ruchu kolejowego oraz stanowiącymi zagrożenie dla środowiska. Ze stanowiska prezentowanego przez organy gminy w toku procedury planistycznej oraz w odpowiedzi na skargę, jasno wynika, że zakaz ten wprowadzono tylko ze względu na zastrzeżenie uzgadniającego – PKP Polskie Linie Kolejowe (zarządcę infrastruktury kolejowej), uzasadniając to koniecznością pozytywnego uzgodnienia, jako warunkiem koniecznym dla uchwalenia planu. Wprowadzenie przedmiotowego zakazu było zatem skutkiem przyznania w procedurze planistycznej PKP szczególnej pozycji organu uzgadniającego. W konsekwencji Prezydent Wrocławia (a następnie Rada Miejska) rozpoznając uwagi strony skarżącej, nie rozważali ich zasadności w świetle obowiązujących przepisów, interesu publicznego i interesu strony, poprzestając jedynie na argumencie koniecznego uzgodnienia jako wiążącym ich elemencie procedury planistycznej. Organ nie wskazały przy tym żadnego przepisu prawa materialnego, z którego wywiodły bezwzględną konieczność wprowadzenia takiego zakazu, powołując się ogólnie na potencjalne zagrożenie bezpieczeństwa terenów kolejowych i środowiska.

Wykazane naruszenie trybu uchwalania planu miało zdaniem Sądu charakter istotny. Skoro więc – jak wyżej wykazano – organ wykonawczy gminy nie był zobowiązany do uzgadniania projektu planu z PKP i nie był związany jego stanowiskiem, winien ocenić dopuszczalność i konieczność wprowadzenia omawianego zakazu w świetle odpowiednich aktów prawa materialnego i jego ewentualny zakres przestrzenny i przedmiotowy. Gdyby bowiem nawet zakaz taki mógł być wprowadzony, to rozważania wymagałoby jeszcze, czy jest on niezbędny – w świetle zasady zrównoważonego rozwoju oraz zasady proporcjonalności interesu społecznego i indywidualnego – na całej powierzchni wszystkich nieruchomości skarżącego. Podniesione kwestie niewątpli-

wie miały wpływ na treść planu. Zaistniała sytuacja spowodowała też – co zauważa się w skardze – stan, w którym o wprowadzonym w planie zakazie, ograniczającym uprawnienia właścicielskie skarżącego, w istocie zadecydował właściciel sąsiedniej nieruchomości.

Z dokumentacji planistycznej wynika, że PKP – traktowane w procedurze uchwalania planu jako organ uzgadniający – zgłosiły również szereg innych zastrzeżeń i warunków dotyczących zabudowy i sposobu zagospodarowania terenów objętych przedmiotowym planem. Przedstawione naruszenie trybu sporządzania planu rzutuże zatem i na te zapisy planu, co wymaga poddaniu ich ponownej ocenie.

Niezależnie od powyższego, Sąd zwrócił uwagę, że ze stanowiska Prezydenta Wrocławia, wyrażonego w sprawie wniesionych przez Spółkę uwag, nie wynika, aby po złożeniu tych uwag, rozważano, inne warianty. W skardze szczególnie mocno akcentowano, że nie uwzględniono żadnej z uwag złożonych przez Spółkę w toku postępowania planistycznego, w niektórych przypadkach uzasadniając to wyłącznie koniecznością ponowienia procedury planistycznej. Trzeba zatem zwrócić uwagę, że swoboda planistyczna gminy nie może w sposób nadmierny naruszać interesów prawnych i wolności innych podmiotów i nie można tym tłumaczyć wszelkich dowolnych działań gminy, która w sytuacjach szczególnych powinna rozważyć inne warianty planistyczne. Dotyczy to zwłaszcza przypadków, kiedy rozwiązania planu ingerują w prawo własności poprzez możliwość pozbawienia tego prawa lub jego ograniczenia, nawet w przyszłości. W niniejszej sprawie taką ingerencję powodują zapisy planu przewidujące część terenu skarżących pod poszerzenie ulicy Bierutowskiej (KZ). Prawo własności niewątpliwie podlega szczególnej ochronie (art. 64 § 2 Konstytucji), co jednak nie wyklucza zastosowania do tego prawa generalnej zasady wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny, dokonując wykładni art. 31 ust. 3 Konstytucji podkreślał, że ograniczenie w zakresie korzystania z konstytucyjnych praw i wolności może mieć miejsce wtedy, gdy jest konieczne dla ochrony wskazanych w tym przepisie wartości i przy zastosowaniu niezbędnych środków. Niezbędność to również skorzystanie ze środków jak najmniej uciążliwych dla podmiotów, których prawa i wolności ulegną ograniczeniu. Ustalenie treści planu powinno mieć zatem na uwadze zasadę proporcjonalności obciążeń właścicieli nieruchomości znajdujących się w zasięgu działania planu i charakteryzujących się takimi samymi lub podobnymi właściwościami. Konieczne jest więc badanie rozwiązań alternatywnych i poszukiwanie rozwiązań relatywnie najmniej uciążliwych (por. wyrok NSA z dnia 14 października 2003 r., II SA/Lu 371/02 – niepublik.). Ponadto na każdym etapie postępowania planistycznego, organy powinny rozważać wszystkie wchodzące w grę interesy i wyważać interes ogólny z indywidualnym. Organ ma zatem obowiązek wskazać, o jaki interes publiczny chodzi i **udowodnić**, że jest on na tyle ważny i znaczący, że **bezwzględnie** wymaga ograniczenia uprawnień indywidualnych obywateli (por. wyrok SN z dnia 18 listopada 1993 r. III ARN 49/93, OSN z 1994, Nr 4, poz. 181). Tymczasem, jak wcześniej zauważono, z dokumentacji planistycznej nie wynika, że po zgłoszeniu przez Spółkę uwag dotyczących ograniczenia ich własności, przez poważne utrudnienie w zainwestowaniu działki w sposób konieczny dla prowadzonej działalności gospodarczej, organy rozważały, czy istnieje możliwość przesunięcia, i o ile, kwestionowanych linii rozgraniczających. Ograniczono się tylko do stwierdzenia, że zasięg koniecznego poszerzenia linii od strony południowej określony zostanie w planie dla obszaru Psie Pole Przemysłowe, który – jak wynikało z odpowiedzi Prezydenta – był w trakcie uchwalania. Można nawet stwierdzić, że fakt, iż już w tym czasie trwała procedura planistyczna dla obszaru sąsiedniego, tym bardziej umożliwił taką analizę.

Skarżący podnosi również, że w planie miejscowym, dla terenu stanowiącego własność Spółki, ustalono wykonanie pasa zieleni izolacyjnej o szerokości około 8 m, co jest niewykonalne, gdyż teren planowanego pasa zieleni jest zabudowany parkingiem i wewnętrznymi ciągami komunikacyjnymi. Twierdzenia tego strona przeciwna – co do zasady – nie kwestionuje, podnosi jednak, że teren ten (oznaczony symbolem 1 P+U) nie został w całości zainwestowany i na jego części (działki nr 2, AM-10, nr 4 AM-9/ istnieje możliwość wykonania takiego pasa zieleni.

Zdaniem Sądu, wprowadzając zapis ustalający taki sposób wykorzystania części nieruchomości skarżącego, która została już w odmienny sposób zainwestowana – w ocenie Sądu w sposób racjonalny (parking i wewnętrzne ciągi komunikacyjne w bezpośrednim sąsiedztwie drogi publicznej) – Gmina naruszyła przedstawione wyżej zasady. Nie można akceptować – jako zgodnego z omówionymi kryteriami – zapisu planu prowadzącego do zmiany sposobu korzystania z nieruchomości związanej – w istocie – z koniecznością likwidacji poczynionych inwestycji. Do takiego wniosku prowadzić bowiem musi interpretacja zapisu planu, który nie wyłącza z przeznaczenia pod zieleń izolacyjną tego obszaru, jaki już został w odmienny sposób zainwestowany.

Wobec przedstawionych wyżej okoliczności Sąd uznał zasadność złożonej skargi i w oparciu o przepisy art. 147 § 1 i art. 152 ustawy z dnia 30 sierpnia – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi orzekł jak w sentencji wyroku.

490

Sygn. akt II SA/Wr 604/05

**WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

z dnia 7 września 2006 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA – Mieczysław Górkiewicz
Sędziowie Sędzia NSA – Julia Szczygielska (sprawozdawca)
Asesor WSA – Olga Białek
Protokolant – Iwona Borecka

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 25 sierpnia 2006 r. sprawy ze skargi Agnieszki i Juliana Olejnika na uchwałę Rady Gminy Długołęka z dnia 27 sierpnia 2004 r. nr XXIV/456/2004 w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obrębu wsi Borowa

- I. stwierdza nieważność § 4 ust. 23 pkt 2 zaskarżonej uchwały w części obejmującej teren oznaczony na rysunku planu jako działki nr 330/1 i 385/1;**
- II. orzeka, że zaskarżona uchwała w części opisanej w pkt 1 wyroku nie może być wykonana;**
- III. zasądza do Gminy Długołęka na rzecz skarżących Agnieszki i Juliana Olejnik kwotę 555 zł (słownie: pięćset pięćdziesiąt pięć) tytułem zwrotu kosztów postępowania poniesionych przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym we Wrocławiu.**

UZASADNIENIE

Uchwałą z dnia 27 sierpnia 2004 r. nr XXIV/456/2004 Rada Gminy Długołęka, na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) oraz art. 26 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jednolity Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 ze zm.) w zw. z art. 85 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717 ze zm.) oraz w związku z uchwałą Rady Gminy Długołęka nr XLIX7446/2002 z dnia 31 lipca 2002 r., uchwaliła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla obrębu wsi Borowa. W § 4 ust. 23 powyższej uchwały postanowiono, iż: „Wyznacza się tereny oznaczone na rysunku planu symbolem RP, dla których obowiązują następujące ustalenia szczegółowe:

- 1) Funkcja wiodąca terenu: grunty rolne;
- 2) Za zgodne z funkcją wiodącą terenu uznaje się: wykorzystanie terenu dla celów związanych z produkcją rolniczą z wykluczeniem lokalizacji zabudowy zagrodowej, obiektów hodowlanych oraz innych obiektów związanych z produkcją rolniczą;
- 3) Za zgodne z planem uznaje się ponadto:
 - a) lokalizację urządzeń melioracyjnych oraz innych urządzeń mających na celu odprowadzenie wód opadowych,
 - b) lokalizacji sieci infrastruktury technicznej;
 - c) lokalizację obiektów związanych z oczyszczaniem ścieków”.

W dniu 22 lipca 2005 r. skarżący Agnieszka i Julian Olejnik, powołując się na przepis art. 101 ustawa z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym, wezwali Radę Gminy Długołęka do usunięcia naruszenia prawa powyższą uchwałą, zarzucając działaniu Rady rażące naruszenie art. 140 Kodeksu cywilnego oraz art. 21 i art. 64 Konstytucji RP. Skarżący wnieśli o dokonanie zmiany ww. uchwały w zakresie ustaleń zakazujących zabudowy należących do nich działek nr 330/1 i 385/1 AM 1 i 2 obręb Borowa o powierzchni ok. 70 ha / § 4 ust. 23 pkt 2 uchwały). Dodali, iż szanując prawo Gminy do przeznaczenia określonych gruntów, stanowiących użytki rolne na cele związane z rolnictwem godzi się zauważyć, iż nie sposób prowadzić gospodarstwo rolne bez możliwości posadowienia obiektów związanych z prowadzeniem gospodarstwa, a szczególności zabudowy zagrodowej, tj. budynku mieszkalnego, a także uzupełniających zabudowę zagrodową budynków gospodarczych hodowlanych oraz innych związanych z produkcją rolniczą. Zdaniem Agnieszki i Juliana Olejnik kwestionowany przez nich zapis planu stanowi drastyczną ingerencję w prawo własności, nie mającą uzasadnienia gospodarczego, ekonomicznego i ekologicznego. Zauważyli, iż przedmiotowa uchwała nie zawiera wyczerpującego uzasadnienia, które w sposób racjonalny wyjaśniałoby przesłanki, którymi się kierowała.

W skardze wniesionej 25 sierpnia 2005 r. do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu pełnomocnik skarżących podnosząc zarzut naruszenia art. 24 i 140 Konstytucji RP wniósł o stwierdzenie nieważności ww. uchwały w części dotyczącej uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla tere-

nów oznaczonych na rysunku planu jako działki nr 330/1 i 385/1, dla których zgodnie z § 4 ust. 23 pkt 2 uchwały obowiązuje całkowity zakaz zabudowy. Skarżący zaznaczyli, iż na ww. działkach oznaczonych w planie symbolem RL i RP1 (stanowiących w całości lasy i grunty rolne o powierzchni ponad 70 ha) prowadzą działalność rolniczą, w szczególności uprawę ziół oraz uprawę zbóż. Obecnie teren jest niezabudowany, jednakże w przyszłości zamierzają rozwijać prowadzoną gospodarkę rolną budując obiekty wspomagające produkcję rolną, w szczególności zabudowę zagrodową, tj. dom wraz z zabudowaniami gospodarskimi.

W dalszej części skargi podkreślono, że dotychczasowy plan miejscowy nie tylko nie zakazywał zabudowy na gruntach rolnych, ale wręcz umożliwiał budowę siedliska rolnika na terenie użytków rolnych i dlatego zdaniem skarżących ww. uchwała Rady Gminy Długołęka jest niezgodna z obowiązującymi przepisami prawa i przy jej wydaniu organ ten dopuścił się naruszenia przepisów powołanych we wstępie skargi. Na potwierdzenie swoich racji skarżący przywołali uzasadnienie wyroku Sądu Najwyższego z dnia 18 listopada 1993 r. (sygn. akt III ARN 49/93, OSNIC 9/94, poz. 181) w którym Sąd wskazał, że przepisy o planowaniu przestrzennym powinny być interpretowane w świetle przepisów Konstytucji w ten sposób, ażeby ustalenia planu zagospodarowania przestrzennego były wynikiem rozważenia wszystkich wchodzących w grę interesów, a sytuacje konfliktowe były rozstrzygane po wysłuchaniu „wszystkich stron konfliktu przy zastosowaniu dostępnych środków i reguł prawnych”(…) Oznacza to, że w sprawach planowania przestrzennego istnieje obowiązek wskazania, o jaki interes ogólny (publiczny) chodzi, oraz że jest on na tyle ważny i znaczący, iż bezwzględnie wymaga ograniczeń w sposobie wykonywania przez obywateli ich własności (…). Samo zaś istnienie i znaczenie takiego interesu oraz przesłanki powodujące konieczność przełożenia w konkretnym wypadku interesu publicznego nad indywidualnym muszą zawsze podlegać wnikliwej kontroli instancyjnej i sądowej, szczególnie wtedy, gdy chodzi o udowodnienie, że w interesie publicznym leży ograniczenie lub odjęcie chronionego przez Konstytucję prawa własności.

Skarżący przytoczyli również treść wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 grudnia 1992 r. (sygn. akt IV SA 956/92, „Prawo i finanse w biznesie”, 45/94, s. 57), że „pozbawienie właściciela nieruchomości możliwości korzystania z prawa własności, dokonane czynnościami organów administracji publicznej, co ma miejsce przy przeznaczeniu nieruchomości na cele niezgodne z interesami jej właściciela, jest faktycznie odjęciem lub ograniczeniem prawa rozporządzania nieruchomością, mającym wszelkie cechy jej wywłaszczenia.

W tym kontekście wyłania się zdaniem skarżących zasadnicze pytanie o racje, jakie przemawiały za wykluczeniem jakiegokolwiek zabudowy, w tym chociażby zagrodowej na terenie obejmującym 70 ha, przeznaczonym na cele rolnicze. Zauważyli, iż tego typu ingerencja w prawo własności wydaje się ewentualnie dopuszczalna w obszarach stanowiących parki krajobrazowe, gdzie chroniony krajobraz ukształtowany przez pokolenia przedstawia wartość zdecydowanie i oczywiście wyższą niż zabudowa mieszkaniowa, natomiast na terenie Gminy Długołęka, sąsiadującej z Gminą Wrocław, gdzie zlokalizowane są liczne inwestycje i zabudowa mieszkaniowa, sytuacja taka nie znajduje żadnego uzasadnienia faktycznego, jak również uzasadnienia prawnego. Dodali, iż wydaje się dopuszczalne ograniczanie prawa zabudowy poprzez ustanowienie określonego limitu obszarowego, dla którego możliwe staje się wzniesienie obiektów kubaturowych (np. 1-2 ha), zdecydowanie jednak należy opowiedzieć się przeciwko kategorycznemu zakazowi zabudowy zagrodowej dla gruntu rolnego, istniejącemu niezależnie od posiadanego obszaru, na terenie położonym w bezpośrednim sąsiedztwie Wrocławia, stanowiącym jego peryferie, otoczonym zabudowa mieszkaniową.

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy Długołęka wniosła o jej odrzucenie na podstawie art. 58 § 1 pkt 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi – zwanej dalej u.p.s.a. (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.), ewentualnie o jej oddalenie.

Rada Gminy Długołęka podniosła, iż przedmiot skargi i pełnomocnictwo do jej wniesienia jest wadliwe, bowiem wskazuje na uchwałę o dacie wydania 27.08.2005 r., a w wymienionym dniu Rada Gminy Długołęka nie odbywała sesji. Za odrzuceniem skargi – zdaniem Rady Gminy – przemawia ta okoliczność, iż skarżący pomimo, że byli powiadomieni o terminie rozpoznania ich „wezwania o usunięcie naruszeń prawa” (na sesji w dniu 8 września 2005 r.), to nie czekając na rozpatrzenie wezwania w dniu 25 sierpnia 2006 r. złożyli przedmiotową skargę.

Ustosunkowując się merytorycznie do zarzutów skargi, Rada wskazała, iż skarżący nie uzasadniają naruszenia przez skarżoną uchwałę art. 140 kc, a sformułowany przez skarżących zarzut naruszenia przepisu art. 24 Konstytucji RP jest całkowicie niezrozumiały, nieuzasadniony i niemający związku z materią uregulowaną w zaskarżonej uchwale. Rada zauważyła, iż Konstytucja RP dopuszcza ograniczenia w wykonywaniu prawa własności i np. w przepisie art. 64 ust. 3 stanowi, że „własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności”, oznacza to w sposób oczywisty, że prawo własności może być ograniczone w drodze ustawy, a taką ustawą jest niewątpliwie ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142 poz. 1591 ze zm.). Dodała, iż taką ustawą jest również ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 ze zm.).

Rada podkreśliła, iż organy Gminy Długołęka, korzystając ze swoich uprawnień wynikających z powołanych wyżej ustaw, dokonały tego w sposób prawidłowy. Sporządzając, wraz z innymi 39 miejscowymi planami dla różnych obrębów gminy, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla obrębu wsi BOROWA, organy gminy dopełniły wszelkich formalności, określonych przepisami prawa, dla skutecznego upublicznienia tego faktu i podania go do wiadomości. Dodała, iż przez długi czas problematyka planów miejscowych była w gminie Długołęka głównym tematem dyskusji na komisjach i sesjach Rady Gminy, o których pisano również w lokalnej

prasie gminnej i trudno przypuścić, że skarżący, będący przecież mieszkańcami wsi Mirków, położonej w gminie Długoleka, dla której to wsi plan sporządzany był równolegle z innymi planami, nie wiedzieli o tym, że plan MPZP OBREB BOROWA jest w opracowaniu.

Rada zaznaczyła, iż w toku procedury planistycznej, związanej z opracowywaniem uchwały MPZP Borowa, skarżący nie skorzystali ani z prawa złożenia wniosku do planu, ani z prawa złożenia protestu, ani prawa złożenia zarzutu do planu; na żadnym etapie procedury planistycznej nie przejawili i nie wyrazili zainteresowania opracowywanym planem miejscowym i w żadnym czasie nie zgłosili zamiaru inwestowania na swoich działkach 330/1 i 385/1 AM 1 i 2 w obrębie BOROWA.

Rada Gminy Długoleka wskazała, iż w toku prowadzonych przez organy gminy prac nad sporządzaniem miejscowych planów dla wsi gminy Długoleka, w tym Borowej, ustalono naczelną zasadę odnoszącą się do wszystkich opracowywanych równolegle planów miejscowych, zgodnie z którą wykluczono rozproszoną zabudowę mieszkaniową poza obszarami zainwestowania, wskazanymi w planach, a dokonano tego dla zachowania ładu przestrzennego, będącego ważnym ustawowo określonym zadaniem gminy, popieranym powszechnie przez mieszkańców, jak również w celu wyeliminowania powstałych w poprzednich latach, na terenie kraju i również gminy Długoleka, nieprawidłowości planistycznych, polegających na lokalizacji wielu obiektów, niezgodne z ładem przestrzennym, dotyczyły one lokalizacji zagród wiejskich w dużym zagęszczeniu, na działkach zbyt małych i w znacznym oddaleniu od wsi. Ustalono również, że przy wyborze terenów przeznaczonych do zainwestowania będą kierować się istniejącym zainwestowaniem i uzbrojeniem terenów, przydatnością do zainwestowania z racji położenia, klas gruntów, możliwością uzbrojenia, ochroną krajobrazu oraz wnioskami składanymi przez właścicieli gruntów oraz ich protesty składanymi w toku sporządzania planów.

Dodała, iż w odniesieniu do zamierzeń planistycznych wsi Borowa ustalono, że: Wieś Borowa rozwinęła się historycznie pomiędzy drogą do Oleśnicy a torem kolejowym i wykształcony układ przestrzenny wsi pozwala na jej dalszy rozwój bez przekraczania tych ograniczających ją przestrzennie szlaków komunikacyjnych, a tereny położone poza linią kolejową w Borowej w ogóle nie były brane pod uwagę jako tereny zainwestowania, za wyjątkiem oczywiście, zabudowy istniejącej – wyłącznie usługowej. Rada podniosła, iż lokowanie nowej zabudowy mieszkaniowej, poza linią kolejową, byłoby wysoce niewłaściwe, albowiem obciążałoby gminę kosztami uzbrojenia nowych osiedli i zmuszałoby mieszkańców do przekraczania torów kolejowych. Nadto wywiodła, iż wprowadzenie zapisu o dopuszczeniu zabudowy zagrodowej w wielu przypadkach doprowadziło do realizacji osiedli złożonych z samych zagród, a do tego gmina nie mogła dopuścić.

Rada nie zgodziła się z twierdzeniami skarżących, iż poprzedni plan (nieobowiązujący od dnia 1 stycznia 2004 r.) umożliwiał budowę siedliska na terenie użytków rolnych oraz że dla terenu rolnego nie obowiązywał do tej pory zakaz zabudowy gruntów rolnych, ponieważ sformułowane one zostały w oparciu o stan prawny z 1998 roku i o zapis art. 43 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (w brzmieniu: „nie można odmówić ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu, jeżeli zamierzenie inwestycyjne nie jest sprzeczne z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a w przypadku braku planu, z przepisami szczególnymi z zastrzeżeniem, art. 13 ust.1), bowiem przepis powyższy został zmieniony ustawą z dnia 13 lipca 2000 r. o zmianie ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym i obecnie jego brzmienie jest następujące: „nie można odmówić ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu, jeżeli zamierzenie inwestycyjne jest zgodne z przepisami prawa i ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, z zastrzeżeniem art. 2 ust. 2”. Rada zauważyła, iż porównanie treści obu zacytowanych przepisów dowodzi istnienia istotnej różnicy ich zakresu przedmiotowego, gdyż ustalenia planu Gminy Długoleka z 1994 r. nie przewidują na terenach rolnych zabudowy. Dodała, iż interpretacja zapisów tego planu do 13 lipca 2000 r. wskazywała, że Gmina nie mogła odmówić wydania decyzji ustalającej warunki zabudowy i zagospodarowania terenu dla zabudowy zagrodowej na terenach upraw rolnych, gdyż inwestycja taka nie była sprzeczna z planem, natomiast po tej dacie Gmina ma prawo odmówić ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu dla zabudowy zagrodowej na terenach upraw rolnych, gdyż takie inwestycje nie są zgodne z planem.

W konsekwencji, Rada podkreśliła, iż Gmina, korzystając z przysługującego jej władztwa planistycznego, ma prawo do ograniczania praw właściciela w odniesieniu do korzystania z jego własności gruntowej i w tym przypadku Gmina nie ogranicza prawa własności skarżących i pozwala użytkować grunty rolne jak dotąd oraz czerpać z niego pożytki. Dodała, że fakt położenia wsi Borowa blisko dużego miasta niczego w tej materii nie zmienia – tym bardziej Gmina powinna dbać o ład przestrzenny i nie dopuścić do zaśmiecenia przestrzeni przypadkowo rozmieszczoną zabudową.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269) i art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, zwanej dalej u.p.s.a. (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.) – sądy administracyjne właściwe są do badania zgodności z prawem zaskarżonych aktów prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej, podejmowanych w sprawach z zakresu administracji publicznej. Akty te są zgodne z prawem, jeżeli są zgodne z przepisami prawa materialnego i przepisami prawa procesowego.

Stosownie do art. 147 § 1 u.p.s.a., sąd uwzględniając skargę na uchwałę, o której mowa w art. 3 § 2 pkt 5 u.p.s.a., stwierdza nieważność tej uchwały w całości lub w części.

Według art. 134 § 1 u.p.s.a. sąd administracyjny rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną.

Skarga zasługuje na uwzględnienie. Sąd nie podziela stanowiska Gminy o jej niedopuszczalności, przyjmując, że przedmiotowa skarga wniesiona została do Sądu zgodnie z art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.).

Niewątpliwie jest w sprawie, że z mocy art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym, zwanej dalej „ustawą” (Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 ze zm.), a która to ustawa z mocy przepisu art. 85 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.) ma zastosowanie w niniejszej sprawie, gmina posiada władztwo planistyczne i może samodzielnie decydować o sposobie zagospodarowania terenu, w którego ramach ustala przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenu położonego na obszarze danej gminy.

Samodzielność planistyczna gminy nie oznacza nieskrępowanej władzy gminy w tym zakresie. Władza ta w demokratycznym państwie prawa doznaje ograniczeń przewidzianych prawem.

I tak zgodnie z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Tymi konstytucyjnymi granicami działania związane są także wspólnoty samorządowe i ich organy. Przekroczenie tych granic stanowi istotne naruszenie prawa. W przypadku uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego swoboda gminy jest ograniczona przepisami ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym niejako podwójnie, a mianowicie plan ów jest uchwalany w wyniku przeprowadzonej określonymi przepisami tej ustawy wysoce sformalizowanej procedury (art. 6 i 18 ustawy), a ponadto treść planu zagospodarowania przestrzennego, który jest aktem prawa miejscowego, powinna odpowiadać wymaganiom określonym w przepisach prawa (materialnego). W szczególności przepis art. 1 ust. 2 ustawy nakazuje uwzględnienie w zagospodarowaniu przestrzennym m.in. następujących wymagań i „walorów”: 1) wymagania ładu przestrzennego, urbanistyki i architektury, 2) walory architektoniczne i krajobrazowe, 3) wymagania ochrony środowiska przyrodniczego, zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia, a także wymagania osób niepełnosprawnych, 4) wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego i dóbr kultury, 5) walory ekonomiczne przestrzeni i prawo własności, 6) potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa.

Należy wyraźnie podkreślić, że obowiązek uwzględniania przez gminę powyższych wymagań w sytuacji, gdy są one zawarte w przepisach ustaw szczególnych, jest w istocie obowiązkiem przestrzegania tych przepisów, a zatem nie jest to kwestia pozostawiona uznaniu organów gminy. Zasadę tę potwierdza przepis art. 2 ust. 1 ustawy, który stanowi, że ustalenie przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenu dokonywane jest w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego z zachowaniem warunków określonych w ustawach. Z przepisu tego wynika jednoznacznie, że treść planu miejscowego powinna być zgodna z przepisami ustaw.

Jak to już wyżej Sąd zauważył, przepis art. 18 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym określa szczegółowo procedurę sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i wprowadzania zmian do tego planu. Przestrzeganie etapów stanowienia planu stanowi gwarancję dla podmiotów uczestniczących w postępowaniu planistycznym, że ich wnioski będą rozpatrzone. Jak wynika z art. 1 ust. 1 powołanej ustawy, określa ona nie tylko zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele i ustalania zasad ich zagospodarowania, ale także określa zasady i tryb rozwiązywania konfliktów między interesami obywateli, wspólnot samorządowych i państwa w tych sprawach, I tak zgodnie z pkt 5 ust. 2 art. 18 tej ustawy, organ właściwy w sprawie sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (wójt, burmistrz albo prezydent miasta) m.in. ma obowiązek zawiadomienia na piśmie o terminie wyłożenia projektu planu:

- a) właścicieli lub władających nieruchomościami, których interes prawny może być naruszony ustaleniami planu,
- b) właścicieli nieruchomości, od których może być pobrana opłata, o której mowa w art. 36 ust. 3,
- c) osoby, których wnioski nie zostały uwzględnione w projekcie planu, uzasadniając odmowę ich uwzględnienia.

Wskazać przy tym należy, iż w myśl art. 27 omawianej ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, naruszenie trybu postępowania oraz właściwości organów określonych w art. 18 powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub części.

Oznacza to zatem, że **każde** naruszenie trybu postępowania oraz właściwości organów tak w procesie sporządzania i ustanawiania planu zagospodarowania przestrzennego, jak i w procesie wprowadzania zmian do tegoż planu, pociąga za sobą nieważność uchwały.

Stanowisko to jest w pełni akceptowane przez Naczelny Sąd Administracyjny, który przyjmuje, iż ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym nie przewiduje bowiem żadnych wyjątków pozwalających na odstępianie od przewidzianej w jej art. 18 procedury uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub ich zmian. Tak więc wobec kategorycznego brzmienia art. 27 ustawy, który stanowi, że naruszenie trybu postępowania oraz właściwości organów określonych w art. 18 powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części, należy uznać, że żadne względy celowościowe nie mogą naruszyć wykładni gramatycznej oraz systemowej zacytowanych wyżej przepisów (por. wyrok z dnia 16 listopada 2005 r., sygn. akt II OSK 229/05, sygn. akt II OSK 230/05).

Niewątpliwie jest w niniejszej sprawie, że przy podejmowaniu skarżonej uchwały nie została zachowana procedura określona w cyt. wyżej art. 18 ust. 2 pkt 5 lit. a ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym. Znajduje to potwierdzenia w dokumentacji planistycznej związanej z uchwalaniem skarżonej uchwały. W aktach administracyjnych **brak jest bowiem dowodu doręczenia skarżącym** zawiadomienia na piśmie przez Wójta Gminy Długoleka o terminie wyłożenia do wglądu publicznego projektu tegoż planu i możliwości wnoszenia zarzutów.

W uzasadnieniu uchwały z dnia 8 września 2005 r. nr XXXV/612/05 w przedmiocie rozpoznania „wezwania skarżących do usunięcia naruszenia prawa”, Rada Gminy Długołęka stwierdziła, że skarżący otrzymali zawiadomienie o wyłożeniu projektu planu, wywodząc to z braku zwrotu z poczty listu poleconego.

W świetle powyższych ustaleń nie można, wbrew twierdzeniu Rady przyjąć, że skarżącym doręczone zostało zawiadomienie o terminie wyłożenia do wglądu projektu tegoż planu i możliwości wnoszenia zarzutów, skoro w aktach sprawy brak jest dowodu, który wskazywałby na ten fakt.

Konsekwencją tegoż jest stwierdzenie przez Sad, iż organ gminy nie wykonał obowiązku wynikającego z cyt. wyżej przepisu art. 18 ust. 2 pkt 5 lit. a omawianej ustawy.

Gwarancję ochrony praw osób, których interesy mogą zostać naruszone przez uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, stanowi nie tylko ustawowo określony tryb postępowania. Gwarancją taką jest przede wszystkim rzeczywistość, a nie pozorna możliwość wpływania na rozwiązania przyjęte w uchwalonym planie. Niemożność wprowadzenia jakichkolwiek zmian do projektu (a ściślej zasad na jakich oparto się tworząc plan zagospodarowania przedmiotowych terenów) sprawia, że gwarantowany ustawowo tryb rozwiązywania konfliktów między interesami obywateli i wspólnoty samorządowej nie spełnił swej roli.

Tworzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ujawnia wielokrotnie istnienie sprzecznych interesów różnych podmiotów, jak i kolizje interesów między poszczególnymi członkami wspólnoty samorządowej a samą wspólnotą i w procesie stanowienia tego planu gmina musi te konflikty rozstrzygać przyjmując optymalne rozwiązanie mieszczące się w granicach obowiązujących przepisów.

Każde uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego może pociągać za sobą konsekwencje nie tylko w sferze własnościowej, lecz również w sferze dotyczącej uciążliwości życia na danym terenie.

Ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują, wraz z innymi przepisami prawa, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości. Zgodnie z art. 64 Konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483) każdy ma prawo do własności. Własność podlega ochronie i może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty własności. Zobowiązuje to do szczególnie wnikliwego rozpatrywania wszelkich sytuacji, w których ustawa takie ograniczenie dopuszcza. Rada Gminy nie może się zatem skutecznie powoływać na interes ogólny jako podstawowe, a tym bardziej jedyne kryterium zasadności podejmowanych rozstrzygnięć planistycznych. Spojrzenie na proponowane rozwiązania powinno być odwrotne: czy w związku z realizacją choćby najslusznieszych celów społecznych nie został naruszony interes prawny jednostki. Mając na względzie interes ogółu, rada gminy nie może tracić z pola widzenia interesów prawnych poszczególnych obywateli.

Właściciele nieruchomości mogą oczekiwać, że gmina, gospodarując przestrzenią, będzie to czyniła tak, aby ograniczyć ingerencję w sferę praw własnościowych do niezbędnego minimum, jednocześnie dając dowody racjonalności podejmowanych rozwiązań.

Wskazać przy tym należy, że naruszenie zapisami planu zagospodarowania przestrzennego prawa własności nie polega na tym, że uchwalony plan zagospodarowania przestrzennego „dokonuje zaboru czegokolwiek z nieruchomości właściciela”, lecz na tym, że sprzecznie z przepisami prawa powszechnie obowiązującego „wpływa na ukształtowanie sposobu wykonywania prawa własności”. Naruszenie interesu prawnego więc nie polega na odjęciu jakiejś dotychczasowej wartości prawnej (uprawnienia, możliwości prawnej), ale również na spowodowaniu, że w przyszłości jakaś wartość prawna (uprawnienie, możliwość prawna) nie będzie mogła być realizowana. Rzeczą organu planistycznego jest także wytłumaczenie zainteresowanemu powodów takiego naruszenia.

Rolą zatem organu gminy było w niniejszej sprawie rozważenie, czy zaproponowane rozwiązania w odniesieniu do obszaru obejmującego nieruchomości skarżących o łącznej powierzchni ok. 70 ha nie jest szczególnie dla nich krzywdzące, wątpliwe w świetle zasady sprawiedliwości społecznej i zachowania pewnych proporcji nakładanych ciężarów i ograniczeń praw (art. 2 i 31 ust. 3 Konstytucji RP), a tym samym czy „zamknięcie” na przyszłość możliwości skarżącym zabudowy przedmiotowych nieruchomości nie narusza interesu prawnego właściciela w rozumieniu art. 24 ust. 1 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, niezależnie od tego, czy taką możliwość miał przed stworzeniem tego projektu planu (por. wyrok NSA z 23 czerwca 2006 r., sygn. akt II OSK 393/06).

Z akt planistycznych nie wynika natomiast, by powyższe kwestie były przedmiotem rozważań organu gminy podczas procedury kształtowania planu zagospodarowania przestrzennego dla obrębu wsi Borowa.

W świetle powyższych ustaleń, przyjąć należy, że w niniejszej sprawie doszło do naruszenia interesu prawnego – uprawnienia, o którym stanowi ww. art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, a polegającym na istnieniu związku między zawartym w kwestionowanym przez skarżących zapisie przedmiotowej uchwały unormowaniem a ich własną indywidualną sytuacją prawną, wynikającą z prawa materialnego.

Wojewódzki Sąd Administracyjny, działając zatem na podstawie art. art. 147 § 1 u.p.s.a., art. 152 u.p.s.a. oraz art. 200 u.p.s.a., orzekł jak w sentencji.

491

Sygn. akt II SA/Wr 606/05

**WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

z dnia 3 października 2006 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia NSA	– Julia Szczygielska
Sędzia NSA	– Zygmunt Wiśniewski
Asesor WSA	– Alicja Palus (sprawozdawca)
Protokolant	– Izabela Krajewska

po rozpoznaniu w II Wydziale na rozprawie w dniu 19 września 2006 r. sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego na uchwałę Rady Gminy Bolesławiec z dnia 29 grudnia 2004 r. nr XXI/140/04 w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Stare Jaroszowice

- I. stwierdza nieważność uchwały Rady Gminy Bolesławiec z dnia 29 grudnia 2004 r. podjętej na XXI sesji Rady Gminy Bolesławiec opisanej w pkt 6 protokołu obrad, stwierdzającej zgodność planu zagospodarowania przestrzennego wsi Stare Jaroszowice ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Bolesławiec uchwalonego uchwałą nr XVIII/167/2000;**
- II. stwierdza nieważność § 74 pkt 4 uchwały Rady Gminy Bolesławiec z dnia 29 grudnia 2004 r. nr XXI/140/04 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Stare Jaroszowice;**
- III. stwierdza, że uchwała opisana w pkt I wyroku nie podlega wykonaniu w całości, a uchwała opisana w pkt II wyroku nie podlega wykonaniu w części stanowiącej jej § 74 pkt 4.**

UZASADNIENIE

Rada Gminy Bolesławiec w dniu 29 grudnia 2004 r. na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 i art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) oraz art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717 ze zm.) oraz w związku z uchwałą nr XIII/83/03 Rady Gminy Bolesławiec z dnia 30 grudnia 2003 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Stare Jaroszowice, wydała uchwałę nr XXI/140/04 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Stare Jaroszowice. W § 74 tej uchwały zdecydowano, iż dla terenu oznaczonego symbolem R (tereny rolne wyłączone spod zabudowy) ustala się: 1) przeznaczenie podstawowe: tereny rolne; 2) przeznaczenie dopuszczalne: – lokalizacja sieci, nieuciążliwych obiektów i urządzeń infrastruktury technicznej i komunalnej, – lokalizacja stawów hodowlanych 3) ochronę istniejących zakrzewień i zadrzewień śródpolnych; 4) wyklucza się zabudowę, w tym mieszkaniową i zagrodową oraz związaną z produkcją rolną i inną działalnością gospodarczą.

W związku z tą częścią uchwały organ nadzoru – Wojewoda Dolnośląski wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu skargę wraz z wnioskiem o stwierdzenie nieważności § 74 pkt 4 uchwały nr XIII/140/04 Rady Gminy Bolesławiec z dnia 29 grudnia 2004 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Stare Jaroszowice. W uzasadnieniu podał, że zgodnie z przepisem art. 20 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, plan miejscowy uchwała rada gminy po stwierdzeniu zgodności z ustaleniami 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 zasad ich finansowania, zgodnie z przepisami o finansach publicznych. Część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały (ust. 1). Wójt, burmistrz albo prezydent miasta przedstawia wojewodzie uchwałę, o której mowa w ust. 1, wraz z załącznikami oraz dokumentacją prac planistycznych w celu oceny ich zgodności z przepisami prawnymi (ust. 2). Wojewoda wskazał, że z wyciągu protokołu obrad Sesji Rady Gminy Bolesławiec, poświęconej między innymi uchwaleniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Stare Jaroszowice, stwierdzono zgodność planu z ustaleniami „studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy Bolesławiec”, uchwalonym w dniu 29 listopada 2000 r. uchwałą nr XVI11/167/2000 Rady Gminy Bolesławiec.

Dalej podał, iż takie stwierdzenie budzi poważne wątpliwości, ponieważ w uchwalonym planie wyznacza się tereny rolne z wyłączeniem zabudowy (oznaczone symbolem R), które w studium określone są jako tereny rolne z dopuszczeniem zabudowy (oznaczone symbolem RM).

Zdaniem skarżącego, wymagania dotyczące stwierdzenia zgodności uchwalonego planu z obowiązującym studium nie mogą mieć tylko formalnego znaczenia. Podkreślono, że nowa ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zastrzega w art. 9 ust. 4 i 5, że choć studium nie jest aktem prawa miejscowego, jego ustalenia są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. Podobnej, wyraźnie ustanowionej normy nie знаła poprzednio obowiązująca ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 ze zm.). Ponadto wskazano, iż ustalenia planu miejscowego różnić się muszą od ustaleń studium, przede wszystkim w aspekcie swego zakresu i stopnia szczegółowości, jak również skutków prawnych dla mieszkańców Gminy i właścicieli gruntów. W ocenie organu nadzoru trudno przyjąć, aby istotną zmianę w zakresie zagospodarowania terenu pomiędzy ustaleniami studium, a uchwalonym planem („tereny rolne z dopuszczeniem zabudowy”, „tereny rolne z wyłączeniem zabudowy”) traktować tylko jako uszczegółowienie i weryfikację terenów przeznaczonych pod zabudowę. W takiej sytuacji, przepis art. 9 ust. 4 ustawy pozbawiony byłby jakiegokolwiek znaczenia normatywnego. Ze wskazanego przepisu, a także z art. 20 ust. 1 ustawy wynika, że studium determinuje przyszły plan zagospodarowania przestrzennego o tyle przynajmniej, że plan ten nie powinien być z nim sprzeczny, zaś jego układ i treść powinna odpowiadać konstrukcji studium.

Gmina Bolesławiec wniosła do Sadu odpowiedź na skargę wraz z wnioskiem o jej oddalenie. W uzasadnieniu wskazała, iż zarzuty podniesione w skardze należy uznać za chybione w szczególności w świetle art. 10 ust. 2 pkt 2 i art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Rada Gminy podkreśliła, że – jak wskazał Wojewoda Dolnośląski – ustalenia planu miejscowego różnić się muszą od ustaleń studium przede wszystkim w aspekcie swego zakresu i stopnia szczegółowości, jak również skutków prawnych dla mieszkańców Gminy i właścicieli gruntów.

Studium określa bowiem politykę przestrzenną gminy, w tym lokalne zasady zagospodarowania przestrzennego, natomiast szczegółowe ustalenia dotyczące między innymi przeznaczenia terenu, szczególne warunki zagospodarowania terenu oraz ograniczenia ich w użytkowaniu zawiera plan miejscowy.

Zgodnie z art. 10 ust. 2 pkt 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w studium między innymi określa się w szczególności kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym tereny wyłączone spod zabudowy.

W studium grunty objęte skargą określono jako tereny rolne z dopuszczeniem zabudowy (RM). Taki jednak zapis w studium, zdaniem Rady Gminy Bolesławiec, nie wyklucza możliwości przyjęcia zapisu o zakazie zabudowy na tyłach terenu w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego w świetle art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy, która umożliwia ukształtowanie zabudowy na terenach niewyłączonych z zabudowy.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył:

Skarga jest uzasadniona, a to musi doprowadzić do wyeliminowania z obrotu prawnego skarżonej uchwały w części kwestionowanej, a także poprzedzającej ją uchwały Rady Gminy Bolesławiec, zapisanej w p. 6 protokołu obrady stwierdzającej zgodność uchwalonego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Stare Jaroszewice ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy Bolesławiec.

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 kolegiami 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 obejmuje również orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego (art. 3 § 1 w związku z § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi – Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm., zwanej dalej w skrócie „upsa”), z czym mamy do czynienia w sprawie niniejszej.

Jak wynika z akt administracyjnych, zakwestionowana przez organ nadzoru w trybie art. 91 ustawy ustrojowej uchwała Rady Gminy Bolesławiec, dotyczyła uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Stare Jaroszewice.

Gmina, jako podstawowa jednostka samorządu terytorialnego, posiada osobowość prawną; przysługuje jej prawo własności i inne prawa majątkowe, co wynika wprost z Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483). niesporne jest także to, iż gmina posiada władztwo planistyczne i może samodzielnie decydować o sposobie zagospodarowania terenu, wprowadzając do planu miejscowego zagospodarowania przestrzennego bądź to precyzyjne zapisy (plan szczegółowy), bądź też postanowienia ogólne (plan ogólny) dla poszczególnych terenów.

Wszelkie jednak czynności gminy, także o charakterze publicznoprawnym muszą odznaczać się legalnością, czyli inaczej mówiąc jest ona obowiązana działać zgodnie z prawem.

Właśnie zgodność z prawem podjętych uchwał lub zarządzeń organów gminy, w myśl przywołanego art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.), bada organ nadzoru, który o nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka w rozstrzygnięciu nadzorczym, w trybie określonym w art. 90.

Zdaniem sądu, zakwestionowana uchwała, w części objętej sentencją, jako niezgodna z prawem, a to naruszająca ustawę o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w stopniu istotnym, podlegała wyeliminowaniu we wskazanym zakresie z obrotu prawnego.

Kwestionowana uchwała została podjęta na podstawie przepisów kompetencyjnych, zawartych w ustawie o samorządzie gminnym i art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W myśl tego ostatniego przepisu, w brzmieniu obowiązującym na dzień wydawania kontrolowanej uchwały, **plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu jego zgodności z ustaleniami 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.

Ustęp 2 przywołanego przepisu nakłada na organ wykonawczy gminy obowiązek przedstawienia wojewodzie uchwały, o której mowa w ust. 1, wraz z załącznikami oraz dokumentacją prac planistycznych w celu oceny ich zgodności z przepisami prawnymi. W ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ustawodawca w zasadniczo inny, niż w ustawie o planowaniu przestrzennym sposób, usytuował w procesie planistycznym pozycję studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, zwane dalej „studium”.

Otóż wedle rozdziału 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zatytułowanego „Planowanie przestrzenne w gminie”, a ściślej art. 9 ust. 1 tej ustawy, w celu określenia polityki przestrzennej gminy, w tym lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego, rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, zwanego dalej „studium”. Wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza studium zawierające część tekstową i graficzną, uwzględniając zasady określone w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, ustalenia strategii rozwoju i planu zagospodarowania przestrzennego województwa oraz strategii rozwoju gminy, o ile gmina dysponuje takim opracowaniem (ust. 2); ustęp 3 przywołanego artykułu stanowi, iż studium sporządza się dla obszaru w granicach administracyjnych gminy, a w ustępie 4 ustawodawca zdecydował, że **ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych**. Zgodnie z ustępem 5 studium nie jest aktem prawa miejscowego.

Poprzednio obowiązująca ustawa, jak wcześniej powiedziano, nie stanowiła, że studium jest wiążące dla organów gminy w procesie uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Dodatkowo wskazać trzeba, iż w art. 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ustawodawca wskazał, że ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości oraz że każdy ma prawo, w granicach określonych ustawą, do: zagospodarowania terenu, do którego ma tytuł prawny, zgodnie z warunkami ustalonymi w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jeżeli nie narusza to chronionego prawem interesu publicznego oraz osób trzecich; ochrony własnego interesu prawnego przy zagospodarowaniu terenów należących do innych osób lub jednostek organizacyjnych.

Jak wynika z dołączonych do odpowiedzi na skargę akt administracyjnych, dotyczących procesu uchwalania planu zagospodarowania przestrzennego wsi Stare Jaroszowice, w § 120 tej uchwały dla **terenu oznaczonego symbolem R** (tereny rolne wyłączone spod zabudowy) ustalono: 1) przeznaczenie podstawowe: tereny upraw polowych; 2) przeznaczenie dopuszczalne: – lokalizacja sieci, nieuciążliwych obiektów i urządzeń infrastruktury technicznej i komunalnej, – lokalizacja stawów hodowlanych 3) ochronę istniejących zakrzewień i zadrzewień śródpolnych; natomiast w ustępie 4) **wykluczono zabudowę, w tym mieszkaniową i zagrodową oraz związaną z produkcją rolną i inną działalnością gospodarczą**.

Natomiast analiza części tekstowej i graficznej materiałów studium wskazuje, że w studium ten teren oznaczony jest jako **tereny rolne z dopuszczeniem zabudowy (oznaczone symbolem RM)**. Fakt rozdzwielu co do możliwości zagospodarowania terenów wsi Stare Jaroszowice pomiędzy studium i uchwalonym planem jest zresztą niesporny między stronami.

Zdaniem Sądu, w świetle omawianych wcześniej przepisów ustawy taka zmiana możliwości zagospodarowania spornych terenów nie da się pogodzić z bezwzględnie obowiązującymi przepisami ustawy. Nie wymaga bowiem szczegółowego uzasadnienia teza, iż ingerencja aktu prawa miejscowego, jakim w świetle ustawy jest plan zagospodarowania przestrzennego, w prawo własności jest niepomernie większa w sytuacji, gdy całkowicie wyłączono możliwość zabudowy nieruchomości gruntowej, niż dopuszczając tę możliwość, choćby w ściśle określony lub znacznie ograniczony sposób. Skoro zaś ustawodawca zdecydował o konieczności zachowania zgodności planu ze studium, a w studium możliwość zagospodarowania działek jest znacznie szersza, to wyłączenie możliwości zabudowy terenu musi być uznane za sprzeczne ze studium.

Inaczej mówiąc, organ stanowiący gminy uchybił zasadzie wynikającej wprost z ustawy, iż ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych, co musi prowadzić do eliminacji z obrotu prawnego kwestionowanej uchwały.

Można podzielić pogląd gminy, zaprezentowany w odpowiedzi na skargę, iż studium i plan zagospodarowania przestrzennego, uchwalony na bazie studium, mogą różnić skutki prawne dla mieszkańców Gminy i właścicieli gruntów. Jednakże nie może ująć z pola widzenia tak stron postępowania, jak i sadu fakt, iż w myśl art. 10 ust. 2 pkt 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w studium określa się kierunki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym tereny **wyłączone spod zabudowy**.

Wylimitowanie z obrotu prawnego części kwestionowanej uchwały musi skutkować dalszym wylimitowaniem z tegoż obrotu także uchwały zapisanej w p. 3 protokołu obrad, stwierdzającej zgodność uchwalonego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Stare Jaroszowice ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy Bolesławiec. Do takiej konkluzji prowadzi sąd treść art. 135 upsa, w myśl którego Sąd stosuje

przewidziane ustawą środki w celu usunięcia naruszenia prawa w stosunku do aktów lub czynności wydanych lub podjętych we wszystkich postępowaniach prowadzonych w granicach sprawy, której dotyczy skarga, jeżeli jest to niezbędne dla końcowego jej załatwienia. Zdaniem Sądu, przy konstatacji, iż fragment uchwały o uchwaleniu planu jest niezgodny ze studium, nie sposób pozostawić w obrocie prawnym uchwały potwierdzającej tezę przeciwną.

Z tych względów na zasadzie art. 147 § 1 upsa w związku z art. 135 tej ustawy należało orzec jak na wstępie.

492

Sygn. Akt II SA/Wr 607/05

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

z dnia 3 października 2006 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia NSA	– Julia Szczygielska
Sędzia NSA	– Zygmunt Wiśniewski
Asesor WSA	– Alicja Palus (sprawozdawca)
Protokolant	– Izabela Krajewska

po rozpoznaniu w II Wydziale na rozprawie w dniu 19 września 2006 r. sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego na uchwałę Rady Gminy Bolesławiec z dnia 29 grudnia 2004 r. nr XXI/141/04 w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Suszki

- I. stwierdza nieważność uchwały Rady Gminy Bolesławiec z dnia 29 grudnia 2004 r. podjętej na XXI sesji Rady Gminy Bolesławiec opisanej w pkt 7 protokołu obrad, stwierdzającej zgodność planu zagospodarowania przestrzennego wsi Suszki ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Bolesławiec uchwalonego uchwałą nr XVIII/167/2000;
- II. stwierdza nieważność § 66 pkt 4 uchwały Rady Gminy Bolesławiec z dnia 29 grudnia 2004 r. nr XXI/141/04 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Suszki;
- III. stwierdza, że uchwała opisana w pkt I wyroku nie podlega wykonaniu w całości, a uchwała opisana w pkt II wyroku nie podlega wykonaniu w części stanowiącej jej § 66 pkt 4.

UZASADNIENIE

Rada Gminy Bolesławiec w dniu 29 grudnia 2004 r., na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 i art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, póź. 1591 ze zm.) oraz art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003 r. N 80, poz. 717 ze zm.) oraz w związku z uchwałą nr XIII/84/03 Rady Gminy Bolesławiec z dnia 30 grudnia 2003 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Suszki, wydała uchwałę nr XXI/141/04 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Suszki. W § 66 tej uchwały zdecydowano, iż dla terenu oznaczonego symbolem R (tereny rolne wyłączone spod zabudowy) ustala się: 1) przeznaczenie podstawowe: tereny rolne; 2) przeznaczenie dopuszczalne: – lokalizacja sieci, nieuciążliwych obiektów i urządzeń infrastruktury technicznej i komunalnej, – lokalizacja stawów hodowlanych 3) ochronę istniejących zakrzewień i zadrzewień śródpolnych; 4) wyklucza się zabudowę, w tym mieszkaniową i zagrodową oraz związaną z produkcją rolną i inną działalnością gospodarczą.

W związku z tą częścią uchwały organ nadzoru – Wojewoda Dolnośląski wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu skargę wraz z wnioskiem o stwierdzenie nieważności § 66 pkt 4 uchwały nr XIII/141/04 Rady Gminy Bolesławiec z dnia 29 grudnia 2004 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Suszki. W uzasadnieniu podał, że zgodnie z przepisem art. 20 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, plan miejscowy uchwała rada gminy po stwierdzeniu zgodności z ustaleniami 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 zasad ich finansowania, zgodnie z przepisami o finansach publicznych. Część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały (ust. 1). Wójt, burmistrz albo prezydent miasta przedstawia wojewodzie uchwałę, o której mowa w ust. 1, wraz

z załącznikami oraz dokumentacją prac planistycznych w celu oceny ich zgodności z przepisami prawnymi (ust. 2). Wojewoda wskazał, że z wyciągu protokołu obrad Sesji Rady Gminy Bolesławiec, poświęconej między innymi uchwaleniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Suszki, stwierdzono zgodność planu z ustaleniami „studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy Bolesławiec”, uchwalonym w dniu 29 listopada 2000 r. uchwałą nr XVIII/167/2000 Rady Gminy Bolesławiec.

Dalej podał, iż takie stwierdzenie budzi poważne wątpliwości, ponieważ w uchwalonym planie wyznacza się tereny rolne z wyłączeniem zabudowy (oznaczone symbolem R), które w studium określone są jako tereny rolne z dopuszczeniem zabudowy (oznaczone symbolem RM).

Zdaniem skarżącego, wymagania dotyczące stwierdzenia zgodności uchwalonego planu z obowiązującym studium nie mogą mieć tylko formalnego znaczenia. Podkreślono, że nowa ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zastrzega w art. 9 ust. 4 i 5, że choć studium nie jest aktem prawa miejscowego, jego ustalenia są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. Podobnej, wyraźnie ustanowionej normy nie знаła poprzednio obowiązująca ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 ze zm.). Ponadto wskazano, iż ustalenia planu miejscowego różnić się muszą od ustaleń studium, przede wszystkim w aspekcie swego zakresu i stopnia szczegółowości, jak również skutków prawnych dla mieszkańców Gminy i właścicieli gruntów. W ocenie organu nadzoru trudno przyjąć, aby istotną zmianę w zakresie zagospodarowania terenu pomiędzy ustaleniami studium a uchwalonym planem („tereny rolne z dopuszczeniem zabudowy”, „tereny rolne z wyłączeniem zabudowy”) traktować tylko jako uszczegółowienie i weryfikację terenów przeznaczonych pod zabudowę. W takiej sytuacji, przepis art. 9 ust. 4 ustawy pozbawiony byłby jakiegokolwiek znaczenia normatywnego. Ze wskazanego przepisu, a także z art. 20 ust. 1 ustawy wynika, że studium determinuje przyszły plan zagospodarowania przestrzennego o tyle przynajmniej, że plan ten nie powinien być z nim sprzeczny, zaś jego układ i treść powinna odpowiadać konstrukcji studium.

Gmina Bolesławiec wniosła do Sądu odpowiedź na skargę wraz z wnioskiem o jej oddalenie. W uzasadnieniu wskazała, iż zarzuty podniesione w skardze należy uznać za chybione w szczególności w świetle art. 10 ust. 2 pkt 2 i art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Rada Gminy podkreśliła, że – jak wskazał Wojewoda Dolnośląski – ustalenia planu miejscowego różnić się muszą od ustaleń studium przede wszystkim w aspekcie swego zakresu i stopnia szczegółowości, jak również skutków prawnych dla mieszkańców Gminy i właścicieli gruntów.

Studium określa bowiem politykę przestrzenną gminy, w tym lokalne zasady zagospodarowania przestrzennego, natomiast szczegółowe ustalenia dotyczące między innymi przeznaczenia terenu, szczególne warunki zagospodarowania terenu oraz ograniczenia ich w użytkowaniu zawiera plan miejscowy.

Zgodnie z art. 10 ust. 2 pkt 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w studium między innymi określa się w szczególności kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym tereny wyłączone spod zabudowy.

W studium grunty objęte skargą określono jako tereny rolne z dopuszczeniem zabudowy (RM). Taki jednak zapis w studium, zdaniem Rady Gminy Bolesławiec, nie wyklucza możliwości przyjęcia zapisu o zakazie zabudowy na tyłach terenu w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego w świetle art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy, która umożliwia ukształtowanie zabudowy na terenach niewyłączonych z zabudowy.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył:

Skarga jest uzasadniona, a to musi doprowadzić do wyeliminowania z obrotu prawnego skarżonej uchwały w części kwestionowanej, a także poprzedzającej ją uchwały Rady Gminy Bolesławiec, zapisanej w p. 7 protokołu obrady stwierdzającej zgodność uchwalonego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Suszki ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy Bolesławiec.

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 kolegiami 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 obejmuje również orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego (art. 3 § 1 w związku z § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi – Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm., zwanej dalej w skrócie „upsa”), z czym mamy do czynienia w sprawie niniejszej.

Jak wynika z akt administracyjnych, zakwestionowana przez organ nadzoru w trybie art. 91 ustawy ustrojowej uchwała Rady Gminy Bolesławiec dotyczyła uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Suszki.

Gmina, jako podstawowa jednostka samorządu terytorialnego, posiada osobowość prawną; przysługuje jej prawo własności i inne prawa majątkowe, co wynika wprost z Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483). niesporne jest także to, iż gmina posiada władztwo planistyczne i może samodzielnie decydować o sposobie zagospodarowania terenu, wprowadzając do planu miejscowego zagospodarowania przestrzennego bądź to precyzyjne zapisy (plan szczegółowy), bądź też postanowienia ogólne (plan ogólny) dla poszczególnych terenów.

Wszelkie jednak czynności gminy, także o charakterze publicznoprawnym muszą odznaczać się legalnością, czyli inaczej mówiąc jest ona obowiązana działać zgodnie z prawem.

Właśnie zgodność z prawem podjętych uchwał lub zarządzeń organów gminy, w myśl przywołanego art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.), bada organ nadzoru, który o nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka w rozstrzygnięciu nadzorczym, w trybie określonym w art. 90.

Zdaniem sądu, zakwestionowana uchwała, w części objętej sentencją, jako niezgodna z prawem, a to naruszająca ustawę o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w stopniu istotnym, podlegała wyeliminowaniu we wskazanym zakresie z obrotu prawnego.

Kwestionowana uchwała została podjęta na podstawie przepisów kompetencyjnych, zawartych w ustawie o samorządzie gminnym i art. 20 ust. ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W myśl tego ostatniego przepisu, w brzmieniu obowiązującym na dzień wydawania kontrolowanej uchwały, **plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu jego zgodności z ustaleniami 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.

Ustęp 2 przywołanego przepisu nakłada na organ wykonawczy gminy obowiązek przedstawienia wojewodzie uchwały, o której mowa w ust. 1, wraz z załącznikami oraz dokumentacją prac planistycznych w celu oceny ich zgodności z przepisami prawnymi. W ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ustawodawca w zasadniczo inny, niż w ustawie o planowaniu przestrzennym sposób, usytuował w procesie planistycznym pozycję studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, zwane dalej „studium”.

Otóż wedle rozdziału 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zatytułowanego „Planowanie przestrzenne w gminie”, a ściślej art. 9 ust. 1 tej ustawy, w celu określenia polityki przestrzennej gminy, w tym lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego, rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, zwanego dalej „studium”. Wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza studium zawierające część tekstową i graficzną, uwzględniając zasady określone w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, ustalenia strategii rozwoju i planu zagospodarowania przestrzennego województwa oraz strategii rozwoju gminy, o ile gmina dysponuje takim opracowaniem (ust. 2); ustęp 3 przywołanego artykułu stanowi, iż studium sporządza się dla obszaru w granicach administracyjnych gminy, a w ustępie 4 ustawodawca zdecydował, że **ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych**. Zgodnie z ustępem 5 studium nie jest aktem prawa miejscowego.

Poprzednio obowiązująca ustawa, jak wcześniej powiedziano, nie stanowiła, że studium jest wiążące dla organów gminy w procesie uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Dodatkowo wskazać trzeba, iż w art. 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ustawodawca wskazał, że ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości oraz, że każdy ma prawo, w granicach określonych ustawą, do: zagospodarowania terenu, do którego ma tytuł prawny, zgodnie z warunkami ustalonymi w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jeżeli nie narusza to chronionego prawem interesu publicznego oraz osób trzecich; ochrony własnego interesu prawnego przy zagospodarowaniu terenów należących do innych osób lub jednostek organizacyjnych.

Jak wynika z dołączonych do odpowiedzi na skargę akt administracyjnych, dotyczących procesu uchwalania planu zagospodarowania przestrzennego wsi Suszki, w § 120 tej uchwały **dla terenu oznaczonego symbolem R** (tereny rolne wyłączone spod zabudowy) ustalono: 1) przeznaczenie podstawowe: tereny upraw polowych; 2) przeznaczenie dopuszczalne: – lokalizacja sieci, nieuciążliwych obiektów i urządzeń infrastruktury technicznej i komunalnej, – lokalizacja stawów hodowlanych 3) ochronę istniejących zakrzewień i zadrzewień śródpolnych; natomiast w ustępie 4) **wykluczono zabudowę, w tym mieszkaniową i zagrodową oraz związaną z produkcją rolną i inną działalnością gospodarczą**.

Natomiast analiza części tekstowej i graficznej materiałów studium wskazuje, że w studium ten teren oznaczony jest **jako tereny rolne z dopuszczeniem zabudowy (oznaczone symbolem RM)**. Fakt rozdzwiku co do możliwości zagospodarowania terenów wsi Suszki pomiędzy studium i uchwalonym planem jest zresztą niesporny między stronami.

Zdaniem Sądu, w świetle omawianych wcześniej przepisów ustawy taka zmiana możliwości zagospodarowania spornych terenów nie da się pogodzić z bezwzględnie obowiązującymi przepisami ustawy. Nie wymaga bowiem szczegółowego uzasadniania teza, iż ingerencja aktu prawa miejscowego, jakim w świetle ustawy jest plan zagospodarowania przestrzennego, w prawo własności jest niepomrotnie większa w sytuacji, gdy całkowicie wyłączono możliwość zabudowy nieruchomości gruntowej, niż dopuszczając tę możliwość, choćby w ściśle określony lub znacznie ograniczony sposób. Skoro zaś ustawodawca zdecydował o konieczności zachowania zgodności planu ze studium, a w studium możliwość zagospodarowania działek jest znacznie szersza, to wyłączenie możliwości zabudowy terenu musi być uznane za sprzeczne ze studium.

Inaczej mówiąc, organ stanowiący gminy uchybił zasadzie wynikającej wprost z ustawy, iż ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych, co musi prowadzić do eliminacji z obrotu prawnego kwestionowanej uchwały.

Można podzielić pogląd gminy, zaprezentowany w odpowiedzi na skargę, iż studium i plan zagospodarowania przestrzennego, uchwalony na bazie studium, mogą różnić skutki prawne dla mieszkańców Gminy i właścicieli gruntów. Jednakże nie może ująć z pola widzenia tak stron postępowania, jak i sądu fakt, iż w myśl art. 10 ust. 2 pkt 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w studium określa się kierunki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym tereny **wyłączone spod zabudowy**.

Wylimitowanie z obrotu prawnego części kwestionowanej uchwały musi skutkować dalszym wylimitowaniem z tegoż obrotu także uchwały zapisanej w p. 3 protokołu obrad, stwierdzającej zgodność uchwalonego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Suszki ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy Bolesławiec. Do takiej konkluzji prowadzi sąd treść art. 135 upsa, w myśl którego Sąd stosuje przewidziane ustawą środki w celu usunięcia naruszenia prawa w stosunku do aktów lub czynności wydanych lub podjętych we wszystkich postępowaniach prowadzonych w granicach sprawy, której dotyczy skarga, jeżeli jest to niezbędne dla końcowego jej załatwienia. Zdaniem Sądu, przy konstatacji, iż fragment uchwały o uchwaleniu planu jest niezgodny ze studium, nie sposób pozostawić w obrocie prawnym uchwały potwierdzającej tezę przeciwną.

Z tych względów na zasadzie art. 147 § 1 upsa w związku z art. 135 tej ustawy należało orzec jak na wstępie.

493

Sygn. Akt II SA/Wr 605/05

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

z dnia 3 października 2006 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia NSA	– Julia Szczygielska
Sędzia NSA	– Zygmunt Wiśniewski
Asesor WSA	– Alicja Palus (sprawozdawca)
Protokolant	– Izabela Krajewska

po rozpoznaniu w II Wydziale na rozprawie w dniu 19 września 2006 r. sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego na uchwałę Rady Gminy Bolesławiec z dnia 29 grudnia 2004 r. nr XXI/142/04 w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Żeliszów

- I. stwierdza nieważność uchwały Rady Gminy Bolesławiec z dnia 29 grudnia 2004 r. podjętej na XXI sesji Rady Gminy Bolesławiec opisanej w pkt 8 protokołu obrad, stwierdzającej zgodność planu zagospodarowania przestrzennego wsi Żeliszów ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Bolesławiec uchwalonego uchwałą nr XVIII/167/2000;
- II. stwierdza nieważność § 120 pkt 4 uchwały Rady Gminy Bolesławiec z dnia 29 grudnia 2004 r. nr XXI/142/04 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Żeliszów;
- III. stwierdza, że uchwała opisana w pkt I wyroku nie podlega wykonaniu w całości, a uchwała opisana w pkt II wyroku nie podlega wykonaniu w części stanowiącej jej § 120 pkt 4.

UZASADNIENIE

Rada Gminy Bolesławiec w dniu 29 grudnia 2004 r., na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 i art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) oraz art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717 ze zm.) oraz w związku z uchwałą nr XIII/85/03 Rady Gminy Bolesławiec z dnia 30 grudnia 2003 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Żeliszów, wydała uchwałę nr XXI/142/04 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Żeliszów. W § 120 tej uchwały zdecydowano, iż dla terenu oznaczonego symbolem R (tereny rolne wyłączone spod zabudowy) ustala się: 1) przeznaczenie podstawowe: tereny rolne; 2) przeznaczenie dopuszczalne: – lokalizacja sieci, nieuciążliwych obiektów i urządzeń infrastruktury technicznej i komunalnej, – lokalizacja stawów hodowlanych 3) ochroną istniejących zakrzewień i zadrzewień śródpolnych; 4) wyklucza się zabudowę, w tym mieszkaniową i zagrodową oraz związaną z produkcją rolną i inną działalnością gospodarczą.

W związku z tą częścią uchwały organ nadzoru – Wojewoda Dolnośląski wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu skargę wraz z wnioskiem o stwierdzenie nieważności § 120 pkt 4 uchwały nr XIII/142/04 Rady Gminy Bolesławiec z dnia 29 grudnia 2004 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Żeliszów. W uzasadnieniu podał, że zgodnie z przepisem art. 20 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, plan miejscowy uchwała rada gminy po stwierdzeniu zgodności z ustaleniami 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 zasad ich finansowania, zgodnie z przepisami o finansach publicznych. Część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały (ust. 1). Wójt, burmistrz albo prezydent miasta przedstawia wojewodzie uchwałę, o której mowa w ust. 1, wraz z załącznikami oraz dokumentacją prac planistycznych w celu oceny ich zgodności z przepisami prawnymi (ust. 2). Wojewoda wskazał, że z wyciągu protokołu obrad Sesji Rady Gminy Bolesławiec, poświęconej między innymi uchwaleniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Żeliszów, stwierdzono zgodność planu z ustaleniami „studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy Bolesławiec”, uchwalonym w dniu 29 listopada 2000 r. uchwałą nr XVIII/167/2000 Rady Gminy Bolesławiec.

Dalej podał, iż takie stwierdzenie budzi poważne wątpliwości, ponieważ w uchwalonym planie wyznacza się tereny rolne z wyłączeniem zabudowy (oznaczone symbolem R), które w studium określone są jako tereny zabudowy mieszkaniowej niskiej intensywności – (symbol MN).

Zdaniem skarżącego, wymagania dotyczące stwierdzenia zgodności uchwalonego planu z obowiązującym studium nie mogą mieć tylko formalnego znaczenia. Podkreślono, że nowa ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zastrzega w art. 9 ust. 4 i 5, że choć studium nie jest aktem prawa miejscowego, jego ustalenia są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. Podobnej, wyraźnie ustanowionej normy nie znała poprzednio obowiązująca ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 ze zm.). Ponadto wskazano, iż ustalenia planu miejscowego różnić się muszą od ustaleń studium, przede wszystkim w aspekcie swego zakresu i stopnia szczegółowości, jak również skutków prawnych dla mieszkańców Gminy i właścicieli gruntów. W ocenie organu nadzoru trudno, przyjmując, aby istotną zmianę w zakresie zagospodarowania terenu pomiędzy ustaleniami studium a uchwalonym planem („tereny rolne z dopuszczeniem zabudowy”, „tereny rolne z wyłączeniem zabudowy”) traktować tylko jako uszczegółowienie i weryfikację terenów przeznaczonych pod zabudowę. W takiej sytuacji, przepis art. 9 ust. 4 ustawy pozbawiony byłby jakiegokolwiek znaczenia normatywnego. Ze wskazanego przepisu, a także z art. 20 ust. 1 ustawy wynika, że studium determinuje przyszły plan zagospodarowania przestrzennego o tyle przynajmniej, że plan ten nie powinien być z nim sprzeczny, zaś jego układ i treść powinna odpowiadać konstrukcji studium.

Gmina Bolesławiec wniosła do Sądu odpowiedź na skargę wraz z wnioskiem o jej oddalenie. W uzasadnieniu wskazała, iż zarzuty podniesione w skardze należy uznać za chybione w szczególności w świetle art. 10 ust. 2 pkt 2 i art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Rada Gminy podkreśliła, że – jak wskazał Wojewoda Dolnośląski – ustalenia planu miejscowego różnić się muszą od ustaleń studium przede wszystkim w aspekcie swego zakresu i stopnia szczegółowości, jak również skutków prawnych dla mieszkańców Gminy i właścicieli gruntów.

Studium określa bowiem politykę przestrzenną gminy, w tym lokalne zasady zagospodarowania przestrzennego, natomiast szczegółowe ustalenia dotyczące między innymi przeznaczenia terenu, szczególne warunki zagospodarowania terenu oraz ograniczenia ich w użytkowaniu zawiera plan miejscowy.

Zgodnie z art. 10 ust. 2 pkt 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w studium między innymi określa się w szczególności kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym tereny wyłączone spod zabudowy.

W studium grunty objęte skargą określono jako tereny zabudowy mieszkaniowej niskiej intensywności (oznaczone symbolem MN). Taki jednak zapis w studium, zdaniem Rady Gminy Bolesławiec, nie wyklucza możliwości przyjęcia zapisu o zakazie zabudowy na tyłach terenu w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego w świetle art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy, która umożliwia ukształtowanie zabudowy na terenach niewyłączonych z zabudowy.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył:

Skarga jest uzasadniona, a to musi doprowadzić do wyeliminowania z obrotu prawnego skarżonej uchwały w części kwestionowanej, a także poprzedzającej ją uchwały Rady Gminy Bolesławiec, zapisanej w p. 8 protokołu obrady stwierdzającej zgodność uchwalonego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Żeliszów ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy Bolesławiec.

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 kolegiami 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 obejmuje również orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego (art. 3 § 1 w związku z § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi – Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm., zwanej dalej w skrócie „upsa”), z czym mamy do czynienia w sprawie niniejszej.

Jak wynika z akt administracyjnych, zakwestionowana przez organ nadzoru w trybie art. 91 ustawy ustrojowej uchwała Rady Gminy Bolesławiec, dotyczyła uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Żeliszów. Gmina, jako podstawowa jednostka samorządu terytorialnego, posiada osobowość prawną; przysługuje jej prawo własności i inne prawa majątkowe, co wynika wprost z Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483). Niesporne jest także to, iż gmina posiada władztwo planistyczne i może samodzielnie decydować o sposobie zagospodarowania terenu, wprowadzając do planu miejscowego zagospodarowania przestrzennego bądź to precyzyjne zapisy (plan szczegółowy), bądź też postanowienia ogólne (plan ogólny) dla poszczególnych terenów.

Wszelkie jednak czynności gminy, także o charakterze publicznoprawnym muszą odznaczać się legalnością, czyli inaczej mówiąc jest ona obowiązana działać zgodnie z prawem.

Właśnie zgodność z prawem podjętych uchwał lub zarządzeń organów gminy, w myśl przywołanego art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.), bada organ nadzoru, który o nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka w rozstrzygnięciu nadzorczym, w trybie określonym w art. 90.

Zdaniem sądu, zakwestionowana uchwała, w części objętej sentencją, jako niezgodna z prawem, a to naruszająca ustawę o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w stopniu istotnym, podlegała wyeliminowaniu we wskazanym zakresie z obrotu prawnego.

Kwestionowana uchwała została podjęta na podstawie przepisów kompetencyjnych, zawartych w ustawie o samorządzie gminnym i art. 20 ust.1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W myśl tego ostatniego przepisu, w brzmieniu obowiązującym na dzień wydawania kontrolowanej uchwały, **plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu jego zgodności z ustaleniami 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.

Ustęp 2 przywołanego przepisu nakłada na organ wykonawczy gminy obowiązek przedstawienia wojewodzie uchwały, o której mowa w ust. 1, wraz z załącznikami oraz dokumentacją prac planistycznych w celu oceny ich zgodności z przepisami prawnymi. W ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ustawodawca w zasadniczo inny, niż w ustawie o planowaniu przestrzennym sposób, usytuował w procesie planistycznym pozycję studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, zwane dalej „studium”.

Otóż wedle rozdziału 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zatytułowanego „Planowanie przestrzenne w gminie”, a ściślej art. 9 ust. 1 tej ustawy, w celu określenia polityki przestrzennej gminy, w tym lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego, rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, zwanego dalej „studium”. Wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza studium zawierające część tekstową i graficzną, uwzględniając zasady określone w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, ustalenia strategii rozwoju i planu zagospodarowania przestrzennego województwa oraz strategii rozwoju gminy, o ile gmina dysponuje takim opracowaniem (ust. 2); ustęp 3 przywołanego artykułu stanowi, iż studium sporządza się dla obszaru w granicach administracyjnych gminy, a w ustępie 4 ustawodawca zdecydował, że **ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych**. Zgodnie z ustępem 5 studium nie jest aktem prawa miejscowego.

Poprzednio obowiązująca ustawa, jak wcześniej powiedziano, nie stanowiła, że studium jest wiążące dla organów gminy w procesie uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Dodatkowo wskazać trzeba, iż w art. 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ustawodawca wskazał, że ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości oraz że każdy ma prawo, w granicach określonych ustawą, do: zagospodarowania terenu, do którego ma tytuł prawny, zgodnie z warunkami ustalonymi w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jeżeli nie narusza to chronionego prawem interesu publicznego oraz osób trzecich; ochrony własnego interesu prawnego przy zagospodarowaniu terenów należących do innych osób lub jednostek organizacyjnych.

Jak wynika z dołączonych do odpowiedzi na skargę akt administracyjnych, dotyczących procesu uchwalania planu zagospodarowania przestrzennego wsi Żeliszów, w § 120 tej uchwały **dla terenu oznaczonego symbolem R** (tereny rolne wyłączone spod zabudowy) ustalono: 1) przeznaczenie podstawowe: tereny upraw polowych; 2) przeznaczenie dopuszczalne: – lokalizacja sieci, nieuciążliwych obiektów i urządzeń infrastruktury technicznej i komunalnej, – lokalizacja stawów hodowlanych 3) ochronę istniejących zakrzewień i zadrzewień śródpolnych; natomiast w ustępie 4) **wykluczono zabudowę, w tym mieszkaniową i zagrodową oraz związaną z produkcją rolną i inną działalnością gospodarczą**.

Natomiast analiza części tekstowej i graficznej materiałów studium wskazuje, że w studium ten teren oznaczony jest jako **tereny zabudowy mieszkaniowej o niskiej intensywności (oznaczone symbolem MN)**. Fakt rozdzwieńku co do możliwościami zagospodarowania terenów wsi Żeliszów pomiędzy studium i uchwalonym planem jest zresztą niesporny między stronami.

Zdaniem Sądu, w świetle omawianych wcześniej przepisów ustawy taka zmiana możliwości zagospodarowania spornych terenów nie da się pogodzić z bezwzględnie obowiązującymi przepisami ustawy. Nie wymaga bowiem szczegółowego uzasadnienia teza, iż ingerencja aktu prawa miejscowego, jakim w świetle ustawy jest

plan zagospodarowania przestrzennego, w prawo własności jest niepomernie większa w sytuacji, gdy całkowicie wyłączono możliwość zabudowy nieruchomości gruntowej, niż dopuszczając tę możliwość, choćby w ściśle określony lub znacznie ograniczony sposób. Skoro zaś ustawodawca zdecydował o konieczności zachowania zgodności planu ze studium, a w studium możliwość zagospodarowania działek jest znacznie szersza, to wyłączenie możliwości zabudowy terenu musi być uznane za sprzeczne ze studium.

Inaczej mówiąc, organ stanowiący gminy uchybił zasadzie wynikającej wprost z ustawy, iż ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych, co musi prowadzić do eliminacji z obrotu prawnego kwestionowanej uchwały.

Można podzielić pogląd gminy, zaprezentowany w odpowiedzi na skargę, iż studium i plan zagospodarowania przestrzennego, uchwalony na bazie studium, mogą różnić skutki prawne dla mieszkańców Gminy i właścicieli gruntów. Jednakże nie może ująć z pola widzenia tak stron postępowania, jak i sądu fakt, iż w myśl art. 10 ust. 2 pkt 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w studium określa się kierunki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym tereny wyłączone spod zabudowy.

Wylimitowanie z obrotu prawnego części kwestionowanej uchwały musi skutkować dalszym wylimitowaniem z tegoż obrotu także uchwały zapisanej w p. 3 protokołu obrad, stwierdzającej zgodność uchwalonego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Żeliszów ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy Bolesławiec. Do takiej konkluzji prowadzi sąd treść art. 135 upsa, w myśl którego Sąd stosuje przewidziane ustawą środki w celu usunięcia naruszenia prawa w stosunku do aktów lub czynności wydanych lub podjętych we wszystkich postępowaniach prowadzonych w granicach sprawy, której dotyczy skarga, jeżeli jest to niezbędne dla końcowego jej załatwienia. Zdaniem Sądu, przy konstatacji, iż fragment uchwały o uchwaleniu planu jest niezgodny ze studium, nie sposób pozostawić w obrocie prawnym uchwały potwierdzającej tezę przeciwną.

Z tych względów na zasadzie art. 147 § 1 upsa w związku z art. 135 tej ustawy należało orzec jak na wstępie.

494

Sygn. Akt II SA/Wr 453/06

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

z dnia 9 listopada 2006 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia NSA	– Julia Szczygielska (sprawozdawca)
Sędziowie: Sędzia NSA	– Halina Kremis
Asesor WSA	– Alicja Palus
Protokolant	– Magdalena Domańska-Byskosz

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 26 października 2006 r. przy udziale Prokuratora Prokuratury Apelacyjnej we Wrocławiu Anny Głowacińskiej sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Lwówku Śląskim na uchwałę Rady Miasta i Gminy Wleń z dnia 2 czerwca 2003 r. nr 43/IX/03 w przedmiocie zmiany uchwały w sprawie sprzedaży samodzielnych lokali mieszkalnych z mieszkaniowego zasobu gminy

- I. stwierdza nieważność § 1 pkt 1 lit. c zaskarżonej uchwały;
- II. orzeka, że zaskarżona uchwała w części opisanej w pkt I wyroku nie może być wykonana.

UZASADNIENIE

W dniu 2 czerwca 2003 r. nr 43/IX/03 Rady Miasta i Gminy Wleń, na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. „a” ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 ze zm.) oraz art. 34 ust. 6 i art. 68 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2000 r. Nr 46, poz. 543 ze zm.), podjęła uchwałę zmieniającą uchwałę w sprawie sprzedaży samodzielnych lokali mieszkalnych z mieszkaniowego zasobu.

W § 1 tej uchwały Rady Miasta i Gminy Wleń wprowadziła następujące zmiany w ww. uchwale Rady Miasta i Gminy Wleń nr VII /33/99 z dnia 6 marca 1999 r. w sprawie sprzedaży samodzielnych lokali mieszkalnych z mieszkaniowego zasobu gminy (zmienionej uchwałą nr XLIV/209/02 z dnia 17 czerwca 2002 r.):

- 1) w § 4:
 - a) w ust. 3 wyraz „10 lat” zastępuje się wyrazem „5 lat”.
 - b) dodaje się ust. 5 w brzmieniu:

Bonifikata, o której mowa w § 4 ust. 2, nie obejmuje wartości remontów wykonanych w lokalach lub we wspólnych częściach budynku przed upływem pełnych 5 lat kalendarzowych licząc od dnia wykonania remontu.
 - c) dodaje się ust. 6 w brzmieniu:

Bonifikata, o której mowa w § 4 ust. 2, przysługuje tym najemcom lokali, którzy w protokole z rokowań złożą oświadczenie o rezygnacji z żądania od gminy zwrotu kaucji mieszkaniowej.
- 2) W § 5 wyraz „Zarząd” zastępuje się wyrazem „Burmistrz”, w § 11 wyraz „Zarządowi” zastępuje się wyrazem „Burmistrzowi”.
- 3) W załączniku nr 1 do uchwały skreśla się pkt II.

Wnioskiem z dnia 28 czerwca 2005 r. Prokurator Rejonowy w Lwówku Śląskim wystąpił do Rady Miasta i Gminy Wleń o wyeliminowanie § 4 ust. 6 ww. uchwały wskazując, że jest to zapis niezgodny z prawem.

Pismem z dnia 2 listopada 2005 r. Przewodniczący Rady Miasta i Gminy Wleń poinformował Prokuratora Rejonowego w Lwówku Śląskim, iż na XXXVI sesji Rady pod głosowanie poddano przygotowany przez Burmistrza Miasta i Gminy Wleń projekt uchwały w powyższej sprawie, jednakże wskutek przewagi głosów radnych przeciwnych uchwałe nie została ona podjęta.

W skardze złożonej do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu na ww. uchwałę Rady Miasta i Gminy Wleń z dnia 2 czerwca 2003 r., nr 43/IX/03 Prokurator Rejonowy w Lwówku Śląskim wnosząc o stwierdzenie jej nieważności w części dotyczącej § 1 pkt 1 lit. „c” zarzucił:

1. niezgodność § 1 pkt 1 lit. „c” skarżonej uchwały, wprowadzającego do zmienianej uchwały § 4 ust. 6 stanowiący, iż bonifikata stosowana przy sprzedaży lokali mieszkalnych z mieszkalnego zasobu gminy przysługuje tym najemcom lokali, którzy w protokole z rokowań złożą oświadczenie o rezygnacji z żądania od gminy zwrotu kaucji mieszkaniowej, z przepisami powszechnie obowiązującego prawa, a w szczególności art. 6 ust. 4 i art. 36 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 roku o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego poprzez nałożenie warunku zrzeczenia się kaucji wbrew jej ustawowemu charakterowi z ograniczeniem praw podmiotowych osób, którym prawa do zwrotu takiej kaucji przysługują z mocy prawa;
2. wydanie kwestionowanego zapisu uchwały z naruszeniem prawa, a to art. 68 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami, poprzez uchwalenie przepisu bez podstawy prawnej, z przekroczeniem ustawowych granic ściśle określających uprawnienia organu gminy do zastosowania bonifikaty przy sprzedaży nieruchomości i przypadki, kiedy taka bonifikata może być zastosowana, jak i warunki, które muszą być zastosowane, aby można było jej udzielić.

W uzasadnieniu skargi Prokurator Rejonowy wskazał, iż zgodnie z art. 6 ust 4 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 roku o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, kaucja podlega zwrotowi w ciągu miesiąca od dnia opróżnienia lokalu lub nabycia jego własności przez najemcę, po potrąceniu należności wynajmującego z tytułu najmu lokali i przepis ten nie przewiduje żadnych okoliczności modalnych dających możliwość niezwracania tej kaucji.

Także w art. 36 ust. 1 i 2 ww. ustawy ustawodawca dwukrotnie wskazał, iż kaucja podlega zwrotowi, przesądzając przy tym o obligatoryjności tego typu działania w przypadkach określonych w ustawie. Prokurator Rejonowy wyjaśnił, iż kaucja służy do zabezpieczenia ewentualnych roszczeń wynajmującego wobec najemcy, a jej zwrot ma zapobiec bezpodstawnemu wzbogaceniu się wynajmującego kosztem najemcy. Prokurator Rejonowy przywołał uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 26 września 2002 roku (IV CZP 58/02, OSNC 2003/9/117), w której Sąd ten wyraził pogląd, iż wierzytelność najemcy o zwrot kaucji stanowi wierzytelność pieniężną i obowiązek zwrotu kaucji mieszkaniowej koresponduje z istnieniem po stronie wpłacającego (najemcy) określonej wierzytelności pieniężnej, odpowiadającej co do zakresu obowiązkowi wynajmującego. Od chwili wpłacenia kaucji pieniężnej najemcą i wynajmującego łączy obok stosunku najmu dodatkowy stosunek zobowiązaniowy, z którego po stronie najemcy wynika wierzytelność o zwrot kaucji (jej przedmiotu), przy czym zakres tej wierzytelności pozostaje uzależniony od tego, czy istniały podstawy do potrącenia należności wynajmującego objętych porozumieniem kaucyjnym.

Prokurator Rejonowy zauważył, iż art. 68 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami daje właściwemu organowi gminy uprawnienia do zastosowania bonifikaty przy sprzedaży nieruchomości, określając przypadki kiedy bonifikata może być zastosowana i warunki, które muszą być zastosowane, aby można było jej udzielić i sformułowanie tego przepisu nie daje organowi gminy uprawnień do ustalenia innych niż w nim ujęte możliwości udzielania bonifikaty lub żądania jej zwrotu.

Prokurator Rejonowy podkreślił, iż nabywcą nieruchomości jest każdorazowo indywidualnie określony podmiot, któremu bonifikata może być udzielona, a zatem działania organu gminy – burmistrza wykonującego uchwały jej rady są kierowane nie do wszystkich osób, ale do konkretnie określonego nabywcy. Zaznaczył, iż przepis art. 68 ww. ustawy nie daje podstaw do wydawania przez organy gmin aktów o charakterze ogólnym odnoszących się do wszystkich mieszkańców gminy, w tym zainteresowanych nabyciem lokalu z jej zasobu mieszkaniowego, przy skorzystaniu z bonifikaty określonej uchwałą gminy a zastosowaną na podstawie konkretnego upoważnienia ustawowego. Dodał, iż art. 68 ww. ustawy zawiera kompletną regulację w zakresie

udzielania i żądania zwrotu bonifikaty nie zostawiając miejsca żadnemu organowi do uszczegółowienia zapisów, tym samym podstaw do podejmowania aktów skierowanych do ogółu mieszkańców danej jednostki administracyjnej (wyrok NSA w Warszawie z dnia 27 maja 2002 roku, I SA 413/02, LEX nr 82659).

W tej sytuacji zdaniem Prokuratora, kwestionowany zapis uchwały Rady Miasta i Gminy Wleń został wydany bez podstawy prawnej, z przekroczeniem granic wskazanych w ustawie, a określających warunki nabycia lokali mieszkalnych po skorzystaniu z bonifikaty. Zgodnie bowiem z art. 25 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, gminnym zasobem nieruchomości gospodaruje organ wykonawczy gminy i przepis ten statuuje zasadę domniemania kompetencji na rzecz organu wykonawczego gminy w sprawach dotyczących gospodarowania gminnym zasobem nieruchomości. Rada gminy może podejmować uchwały i rozstrzygać w tych sprawach wyłącznie w przypadkach wskazanych ustawowo i każda taka kompetencja gminy ma charakter wyjątku od zasady i wobec przepisu, w którym kompetencja ta jest zawarta nie można stosować wykładni rozszerzającej. Dodał, iż ustawa o gospodarce nieruchomościami w wielu przypadkach wskazuje, że rada gminy może w drodze uchwały inaczej regulować określone zagadnienie, żaden natomiast przepis nie upoważnił rady gminy do dokonania odstępstw od regulacji dotyczących bonifikaty, a określonych w art. 68 tej ustawy. Podkreślił, iż przepisy ustawy o samorządzie gminnym dotyczące prawa ustalenia przez radę zasad gospodarowania majątkiem gminnym, w tym gminnym zasobem nieruchomości, nie mogą stanowić podstawy do odstępowania od reguł ustawy o gospodarce nieruchomościami, której przepisy stanowią *lex specialis* w tym zakresie.

Prokurator Rejonowy nadto wskazał na aspekt władczego wkraczania tego typu przepisu o charakterze administracyjno-prawnym w sferę zobowiązania o charakterze cywilnym, a powstającego w momencie zawarcia umowy najmu i wpłaty kaucji. Zauważył, iż roszczenie cywilnoprawne najemcy o zwrot kaucji zostaje tu ograniczone, a właściwie zniesione w sytuacji, gdy spełnia on warunki do nabycia lokalu mieszkalnego po zastosowaniu bonifikaty i z prawa tego chce skorzystać. Wywiódł, iż przepis administracyjnoprawny władczo i jednoznacznie ogranicza swobodę stosunku zobowiązaniowego, nakazując zrzeczenie się roszczenia, czyli jakoby zwolnienie gminy z długu polegającego na obowiązku zwrotu kaucji. Podkreślił, iż podmiot stosunku administracyjnoprawnego uregulowanego przez przepis wydany niezgodnie z ustawą o gospodarce nieruchomościami, chcąc skorzystać ze swojego prawa określonego przepisami tej ustawy, może to zrobić po zrzeczeniu się konkretnego uprawnienia przysługującego mu z mocy ustawy z dnia 21 czerwca 2001 roku o ochronie lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. Dodał, że nawiązywany stosunek cywilnoprawny pomiędzy burmistrzem gminy sprzedającym w jej imieniu lokal mieszkalny, został władczo uzależniony od warunku sprzecznego z przepisami powszechnie obowiązującego prawa, a mającego na celu ochronę interesów majątkowych gminy.

Rada Miasta i Gminy Wleń w odpowiedzi na skargę wniosła o jej oddalenie podnosząc w uzasadnieniu, iż nadal stoi na stanowisku, że korzystanie z bonifikat, których warunki określa Rada, nie może odbywać się kosztem budżetu gminy. Podkreśliła, iż nabywcy lokali mieszkalnych korzystający z bonifikaty w rzeczywistości uiszczają 5% wartości lokalu, zaś zwaloryzowana kaucja przekracza kilkakrotnie tak uiszczoną cenę lokalu. Rada konkludowała, iż jako podmiot uprawniony do ustalania zasad przyznawania bonifikaty uważa stanowisko Prokuratora Rejonowego w Lwówku Śląskim za nieuzasadnione.

Na rozprawie jaka odbyła się w dniu 26 października 2006 r. udział do sprawy zgłosił Prokurator Prokuratury Apelacyjnej we Wrocławiu Anna Głowacińska, która oświadczyła, iż popiera skargę i wnioski w niej zawarte.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269) i art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi – zwanej dalej u.p.s.a. (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.) sądy administracyjne właściwe są do badania zgodności z prawem zaskarżonych aktów prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej, podejmowanych w sprawach z zakresu administracji publicznej. Stosownie do art. 147 u.p.s.a. sąd uwzględniając skargę na akt, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 5 u.p.s.a., stwierdza nieważność tej uchwały w całości lub w części.

Sąd uznał, że skarga Prokuratora Rejonowego w Lwówku Śląskim jest zasadna, dzieląc w znacznym stopniu argumentację strony skarżącej.

Art. 68 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2000 r. Nr 46, poz. 543 ze zm.) daje organowi wykonawczemu gminy (art. 4 pkt 9 ustawy) uprawnienia do udzielenia bonifikaty przy sprzedaży nieruchomości od ceny ustalonej zgodnie z art. 67 ust. 3, określając przypadki, kiedy bonifikata może być zastosowana, i warunki, które muszą być zachowane, aby można było jej udzielić (zgoda rady gminy).

Ustawodawca nie wprowadza w analizowanym przepisie ani obowiązku stosowania bonifikaty ani nie precyzuje również zakresu owej bonifikaty (odmiennie niż np. w przepisie art. 68 ust. 3 czy art. 74 ustawy o gospodarce nieruchomościami). Zarówno udzielenie bonifikaty jak i jej zakres jest wynikiem autonomicznego rozstrzygnięcia uprawnionych organów. W istocie więc to właściciel nieruchomości (w przypadku gminy – organ wykonawczy gminy, po uzyskaniu wcześniej zgody rady gminy) decyduje o tym, czy w ogóle udzielić bonifikaty, a jeśli tak – to w jakiej wysokości.

Organ wykonawczy gminy może zatem nie udzielić bonifikaty lub udzielić jej tylko w określonym zakresie. Jeśli jednak organ ten zdecydował się zastosować bonifikatę, to tryb i warunki jej udzielenia nie mogą mieć cech dowolności. Działanie organu administracyjnego, jak w każdym innym przypadku, musi być zgodne z obowiązującymi przepisami. Warunki udzielenia tego rodzaju ulgi nie mogą zatem być sprzeczne z przepisami i nie

mogą niweczyć znacząco korzyści płynących z ustalonej bonifikaty. Ustawa o gospodarce nieruchomościami należy do regulacji z dziedziny prawa administracyjnego, w ramach którego sytuacja prawna adresata normy prawnej określana jest w sposób jednostronny przez organ administracji. Ze względu na taki charakter stosunków administracyjnoprawnych regulacje art. 68 ustawy o gospodarce nieruchomościami nie mogą być interpretowane rozszerzające.

Niedopuszczalne jest zatem by organ administracji nadużywając swojej nadrzędnej pozycji jaką posiada w ramach stosunku administracyjnoprawnego, poprzez wydanie generalnego aktu prawnego, władczo nakładał na obywateli nieprzewidziane przez ustawę obowiązki lub pozbawiał ich przysługujących im (w szczególności na podstawie innych niż prawo administracyjne) uprawnień, a co ma miejsce w niniejszej sprawie.

Zgodzić się należyte stanowiskiem skarżącego, że instytucja kaucji z tytułu najmu, uregulowana aktualnie w ustawie z dnia 21 czerwca 2001 roku o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. Nr 71, poz. 733 ze zm.), służy do zabezpieczenia ewentualnych roszczeń wynajmującego wobec najemcy, a jej zwrot ma zapobiec bezpodstawnemu wzbogaceniu się wynajmującego kosztem najemcy.

Zgodnie z art. 6 ust 4 ww. ustawy kaucja podlega zwrotowi w ciągu miesiąca od dnia opróżnienia lokalu lub nabycia jego własności przez najemcę, po potrąceniu należności wynajmującego z tytułu najmu lokali.

Art. 36 ust. 1 i 2 ww. ustawy reguluje kwestie zwrotu kaucji odnośnie stosunków najmu powstałych przed wejściem w życie tej ustawy.

Przywołane przepisy stanowią dla najemcy podstawę (w przypadku braku dobrowolnego wykonania obowiązku przez wynajmującego) do dochodzenia roszczeń o zwrot kaucji. Kaucja związana ze stosunkiem najmu ma charakter cywilnoprawny, a zatem także rezygnacja z roszczeń z ww. tytułu przez najemcę odbywa się według zasad (np. zasady równości stron) obowiązujących w stosunkach cywilnoprawnych. Decyzja najemcy o rezygnacji ze zwrotu kaucji może być m.in. następstwem uzgodnień pomiędzy nim a wynajmującym, jednakże w każdej sytuacji zagwarantowana musi być swoboda wyrażenia woli przez najemcę. Niedopuszczalne jest w stosunkach cywilnoprawnych sytuacja, by jedna ze stron wykorzystując swoją pozycję (np. pełniąc jednocześnie funkcję organu administracyjnego) jednostronnie narzuciła drugiej stronie nieuzasadnione, rażąco korzystne tylko dla siebie postanowienia.

Wskazać przy tym należy na dwoistość funkcji, jaką pełni Gmina w obrocie prawnym. Gmina występuje bowiem nie tylko jako podmiot władczy w sferze administracji publicznej, gdy wykonuje zadania zleczone jej ustawą przez Państwo czy gdy wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność jako wspólnota samorządowa. W zakresie stosunków majątkowych (m.in. w związku z gospodarowaniem gminnym zasobem nieruchomości) Gmina występuje zaś jako podmiot cywilnoprawny na takich samych zasadach jak każdy inny uczestnik obrotu prawnego. Podkreślić należy, iż jednostka samorządu terytorialnego jedynie wykonując zadania z administracji publicznej może korzystając z imperium, np. wydawać akty prawa miejscowego.

Kwestia cywilnoprawna, jaką jest sprawa zwrotu kaucji mieszkaniowej indywidualnemu najemcy na podstawie ww. przepisów ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, nie może być przedmiotem aktu prawa miejscowego.

W tym stanie rzeczy Wojewódzki Sąd Administracyjny działając na podstawie art. 147 § 1 i art. 152 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, orzekł jak w sentencji.

Egzemplarze bieżące i z lat ubiegłych oraz załączniki można nabywać:

1) w punktach sprzedaży:

- Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu, 50-951 Wrocław, pl. Powstańców Warszawy 1, tel. 0-71/340-64-74,
- Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu Delegatura w Jeleniej Górze, 58-506 Jelenia Góra, ul. Wiejska 29, tel. 0-75/764-72-99,
- Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu Delegatura w Legnicy, 59-220 Legnica, ul. F. Skarbka 3, tel. 0-76/856-08-00 w. 401,
- Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu Delegatura w Wałbrzychu, 58-300 Wałbrzych, ul. Słowackiego 23a-24, tel. 0-74/849-40-70.

2) w przypadku prenumeraty, na podstawie nadesłanego zamówienia w Dolnośląskim Urzędzie Wojewódzkim we Wrocławiu – Zakładzie Obsługi Urzędu, 50-951 Wrocław, pl. Powstańców Warszawy 1, tel. 0-71/340-62-02,

Zbiory Dziennika Urzędowego wraz ze skorowidzami wyłożone są do powszechnego wglądu w Bibliotece Urzędowej Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego, pl. Powstańców Warszawy 1, 50-951 Wrocław, tel. 0-71/340-62-54. Treść wydawanych dzienników dostępna jest w Internecie na stronie: <http://www.duw.pl/dzienn.htm>

Wydawca: Wojewoda Dolnośląski

Redakcja: Wydział Nadzoru i Kontroli Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego

Redakcja Dziennika Urzędowego Województwa Dolnośląskiego, 50-951 Wrocław, pl. Powstańców Warszawy 1, tel. 071/340-66-21

Skład, druk i rozpowszechnianie: Dolnośląski Urząd Wojewódzki we Wrocławiu – Zakład Obsługi Urzędu, 50-951 Wrocław, pl. Powstańców Warszawy 1

Dystrybucja: tel. 0-71/340-62-02

Tłoczono z polecenia Wojewody Dolnośląskiego
w Dolnośląskim Urzędzie Wojewódzkim we Wrocławiu – Zakładzie Obsługi Urzędu
50-951 Wrocław, pl. Powstańców Warszawy 1
