



WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 13 czerwca 2017 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący:	sędzia NSA Robert Sawuła
Sędziowie {	sędzia NSA Grzegorz Czerwiński /spr./
	sędzia del. WSA Paweł Groński
Protokolant	starszy inspektor sądowy Agnieszka Majewska

po rozpoznaniu w dniu 13 czerwca 2017 r.
na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej
sprawy ze skargi kasacyjnej Wojewody Dolnośląskiego
od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu
z dnia 18 czerwca 2015 r. sygn. akt II SAWr 297/15
w sprawie ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Gminy Udanin
z dnia 25 września 2014 r. nr XLVIII.212.2014
w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru
obrębów Lasek

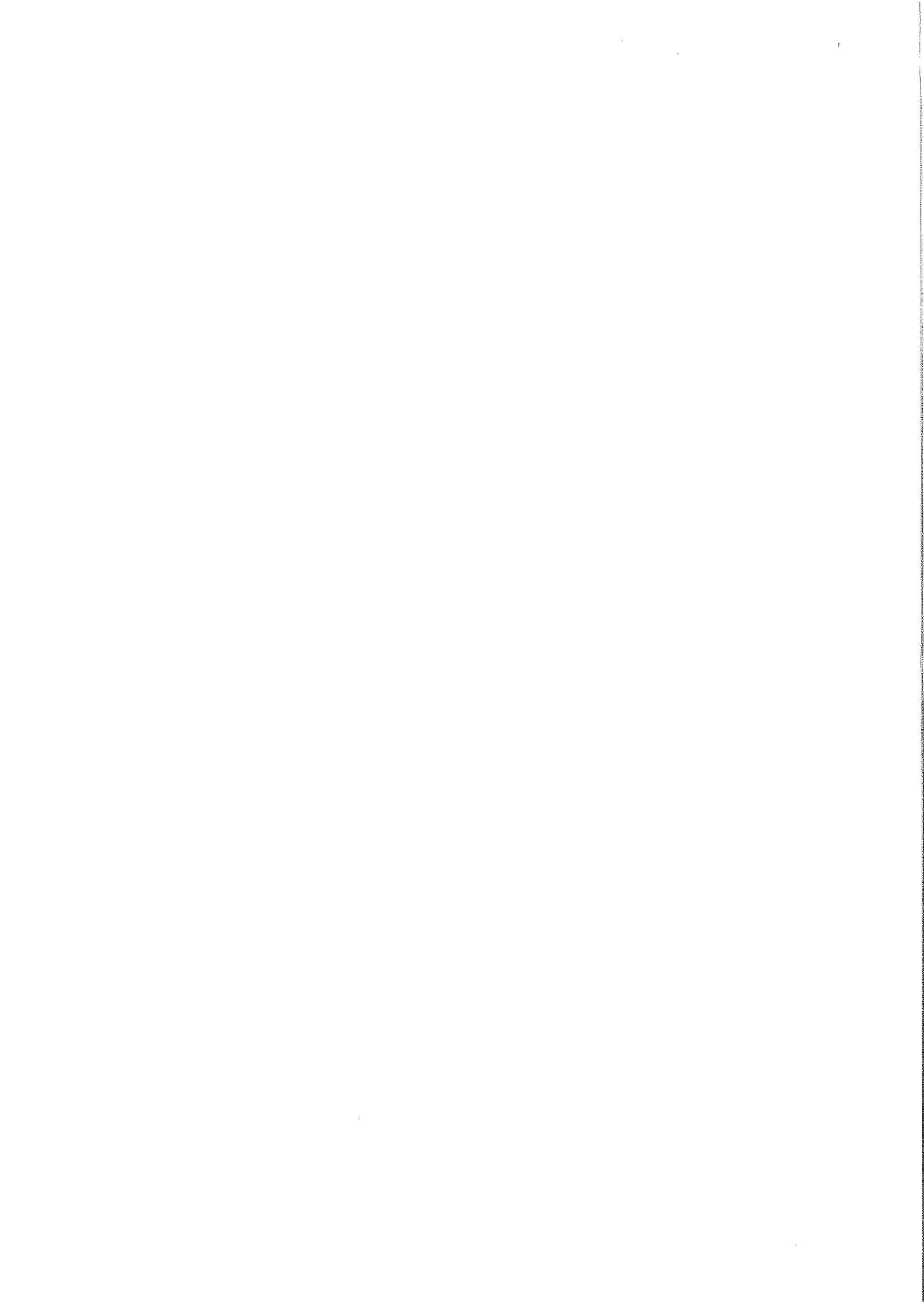
1. oddala skargę kasacyjną,
2. zasądza od Wojewody Dolnośląskiego na rzecz Rady Gminy Udanin kwotę 180 (sto osiemdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Marcin Sikorski

starszy inspektor sądowy



UZASADNIENIE

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu wyrokiem z dnia 18 czerwca 2015 r., sygn. akt II SAWr 297/15, po rozpoznaniu skargi Wojewody Dolnośląskiego na uchwałę Rady Gminy Udanin z dnia 25 września 2014 r. nr XLVIII.212.2014 w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru obrębu Lasek w pkt I. stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w zakresie § 8 ust. 5 pkt 2 lit. a, § 14 pkt 2 oraz § 31 ust. 1 we fragmencie "uiszczanej przez właścicieli nieruchomości", w pkt II stwierdził wydanie zaskarżonej uchwały z naruszeniem prawa w zakresie § 21 pkt 2 lit. a, § 21 pkt 3 lit. b we fragmencie "mieszkalne i/lub" oraz § 22 pkt 2 lit. b, § 22 pkt 3 lit. c, następnie orzekł, że zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu w zakresie opisanym w pkt I.

Powyższy wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu zapadł w następującym stanie faktycznym i prawnym.

Wojewoda Dolnośląski jako organ nadzoru nad działalnością gminną w trybie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.), wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu skargę na wskazaną powyżej uchwałę, zaskarżając ją w części. Zarzucono naruszenie zasad sporządzenia planu miejscowego przez przepisy: 1. § 8 ust. 5 pkt 2 a uchwały jako naruszającego art. 15 ust. 2 pkt 1 i 10 u.p.z.p. 2. § 21 pkt 2 a, § 21 pkt 3 b we fragmencie "mieszkalne i/lub", § 22 pkt 2 b, § 22 pkt 3 c jako naruszających art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w związku z § 4 pkt 9 c rozporządzenia MI w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego 3. § 14 pkt 2 jako naruszającego art. 15 ust. 2 pkt 11 u.p.z.p. w związku z § 4 pkt 10 tego rozporządzenia i 4. § 31 ust. 1 we fragmencie "uiszczanej przez właścicieli nieruchomości" jako naruszającego art. 15 ust. 2 pkt 12 i art. 36 ust. 4 u.p.z.p. Na podstawie art. 28 ust. 1 u.p.z.p. organ wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały w powyższym zakresie.

W uzasadnieniu skargi organ nadzoru szczegółowo i wyczerpująco opisał powody, które przemawiały za stwierdzeniem nieważności ww. uchwały we wskazanym zakresie.

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy Udanin wniosła o jej oddalenie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu po rozpoznaniu powyższej skargi wyrokiem z dnia 18 czerwca 2015 r., sygn. akt II SAWr 297/15, w pkt I. na

podstawie art. 28 ust. 1 u.p.z.p. w zw. z art. 147 P.p.s.a. stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w zakresie § 8 ust. 5 pkt 2 lit. a, § 14 pkt 2 oraz § 31 ust. 1 we fragmencie "uiszczanej przez właścicieli nieruchomości", w pkt II na podstawie art. 91 ust. 4 u.s.g. stwierdził wydanie zaskarżonej uchwały z naruszeniem prawa w zakresie § 21 pkt 2 lit. a, § 21 pkt 3 lit. b we fragmencie "mieszkalne i/lub" oraz § 22 pkt 2 lit. b, § 22 pkt 3 lit. c, następnie orzekł, że zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu w zakresie opisanym w pkt I

W uzasadnieniu wyroku Sąd I instancji przedstawił argumentację przemawiającą za stwierdzeniem nieważności przepisów uchwały wskazanych w pkt I sentencji wyroku w oparciu o art. 28 ust. 1 u.p.z.p., uznając, że zapisy te świadczą o naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego.

W dalszej części uzasadnienia Sąd przedstawił powody rozstrzygnięcia zawartego w pkt II sentencji wyroku. Wskazał, że w § 21 uchwała przewiduje jako przeznaczenie uzupełniające dla terenu II.UP/1 mieszkalnictwo oraz dopuszcza lokale mieszkalne i/lub usługowe. Podobnie w § 22 dla terenów II.US/1 i II.US/2. Natomiast w § 12 ust. 6 uchwała ustala liczbę stanowisk postojowych dla zabudowy mieszkaniowej w zabudowie zagrodowej i jednorodzinnej oraz dla biur, handlu i usług, hurtowni, targowisk, zakładów pracy, stacji obsługi pojazdów, obiektów oświaty, sportu i rekreacji, domów kultury i gastronomii, przychodni i gabinetów lekarskich oraz pensjonatów. Sąd stwierdził, że organ nadzoru trafnie zaznaczył, że w zestawieniu tym zabrakło ustalenia liczby miejsc parkingowych dla lokali mieszkalnych uzupełniających zabudowę usługową, czego wymaga art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w związku z § 4 pkt 9 c rozporządzenia wykonawczego. Jednak w ocenie Sądu w niniejszej sprawie naruszenie to nie uzasadnia wyeliminowania z uchwały przepisów ustalających przeznaczenie uzupełniające. Sąd zwrócił uwagę, że wymaganie urządzenia miejsc postojowych realizuje się przy zagospodarowaniu działki, czyli w fazie realizacji planu w procesie inwestycyjno-budowlanym. Przy dokonywaniu w tym zakresie kontroli zamierzenia inwestycyjnego organ architektoniczno-budowlany stosuje przede wszystkim przepis § 18 rozporządzenia Ministerstwa Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 75, poz. 690). Projekt budowlany podlega ocenie zarówno odnośnie zgodności z planem miejscowym, jak i § 18 rozporządzenia. W przypadku braku odpowiedniego ustalenia w planie miejscowym, przepis § 18 samodzielnie i w wystarczający sposób pozwala

na ustalenie wymaganej liczby miejsc (patrz wyroki II OSK 601/11, II SA/Kr 919/13, II SA/GI 1001/12, II OSK 864/11). Skoro organ uchwalił wymaganą liczbę miejsc postojowych dla wszelkiego rodzaju zabudowy na przeznaczonych do tego terenach, to pozostawienie w sferze interpretacji tych ustaleń kwestii liczby miejsc wymaganej dla uzupełniającej zabudowy mieszkaniowej, nie stanowiło w ocenie Sądu podstawy do stosowania art. 91 ust. 1 u.s.g., lecz przepisu art. 91 ust. 4 u.s.g. i uznania, że w przepisach § 21 i 22 uchwały nastąpiło nieistotne naruszenie prawa. Sąd zaznaczył, że orzeczenie, iż wskazane przepisy lub ich fragmenty wydano z naruszeniem prawa, nie eliminuje ich z obrotu prawnego (patrz na ten temat wyroki I OSK 12/11 i II SA/Wr 711/14).

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku wniósł Wojewoda Dolnośląski zaskarżając go w części objętej pkt II sentencji.

W trybie art. 174 pkt 1 i 2 P.p.s.a. Sądowi I instancji zarzucono naruszenie przepisów prawa materialnego, a mianowicie:

- art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2015 r., poz. 199 z późn. zm.) poprzez jego błędną interpretację i niezastosowanie, co znalazło swój wyraz w nie stwierdzeniu nieważności § 21 pkt 2 lit. a, § 21 pkt 3 lit. b we fragmencie „mieszkalne i/lub”, § 22 pkt. 2 lit b i § 22 pkt 3 lit. c uchwały Rady Gminy Udanin Nr XLVIII.212.2014 z 25 września 2014 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru obręb Lasek, zwanej dalej „uchwałą Rady Gminy Udanin”, mimo naruszenia przez te przepisy art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z § 4 pkt 9 lit. c rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. Nr 164 poz. 1587) i tym samym zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego,
- art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przez jego błędną interpretację i przyjęcie, niezgodnie z brzmieniem tego przepisu, że nieistotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego nie wypełnia określonej w nim przesłanki nieważności uchwały rady gminy w sprawie sporządzenia planu miejscowego, co znalazło wyraz w uznaniu, że «naruszenie przez § 21 pkt 2 lit.a, § 21 pkt 3 lit. b we fragmencie „mieszkalne i/lub”, § 22 pkt 2 lit. b i § 22 pkt 3 lit. c uchwały Rady Gminy

Udanin przepisów art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z § 4 pkt 9 lit c rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jako nieistotne, nie uzasadnia stwierdzenia nieważności wskazanych przepisów uchwały,

- art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z § 4 pkt 9 lit c rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w związku z art. 28 ust. 1 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym poprzez niewłaściwą wykładnię i uznanie, że zawarte w nich wymogi nie stanowią obligatoryjnego elementu planu miejscowego, co znalazło swój wyraz w niestwierdzeniu nieważności sprzecznych z tymi przepisami § 21 pkt 2 lit. a, § 21 pkt 3 lit. b we fragmencie „mieszkalne i/lub” i § 22 pkt 2 lit b i § 22 pkt 3 lit c uchwały Rady Gminy Udanin i uznaniu, że liczba miejsc parkingowych dla mieszkalnictwa dopuszczonego na terenach II.UP/1 ,II.US/1 i II.US/2 może być ustalona przez organ architektoniczno-budowlany w oparciu o § 18 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 75, poz. 690),
- art. 91 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594 z późn. zm.) poprzez jego błędną interpretację i zastosowanie, co znalazło swój wyraz w przyjęciu, że stanowi on podstawę do stwierdzenia wydania z naruszeniem prawa uchwały Rady Gminy Udanin w zakresie § 21 pkt 2 lit. a, § 21 pkt 3 lit. b we fragmencie „mieszkalne i/lub”, § 22 pkt 2 lit. b i 22 pkt 3 lit. c, mimo że przepis ten nie znajduje zastosowania w przypadku uchwał rady gminy w sprawie sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego podjętych z naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego,
- art. 20 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i § 4 pkt 9 lit c rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz art. 18 ust 1 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym poprzez uznanie, że stanowiące obligatoryjny element planu miejskiego

określenie liczby miejsc parkingowych dla każdego przewidzianego w ustaleniach planu przeznaczenia terenu, może zostać dokonane przez organ architektoniczno-budowlany w oparciu o § 18 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie;

Podnosząc z kolei zarzuty naruszenia przepisów postępowania, mogących mieć wpływ na wynik sprawy wskazano na naruszenie:

- art. 3 § 1 P.p.s.a i art. 147 § 1 P.p.s.a w związku z art. 91 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym poprzez zastosowanie niewłaściwego środka i stwierdzenie wydania uchwały Rady Gminy Udanin z naruszeniem prawa w zakresie § 21 pkt 2 lit.a, § 21 pkt 3 lit. b we fragmencie „mieszkalne i/lub”, § 22 pkt 2 lit. b i § 22 pkt 3 lit. c zamiast stwierdzenia nieważności uchwały w tym zakresie oraz poprzez pozostawienie w obrocie prawnym naruszających prawo przepisów prawa miejscowego;
- art. 141 § 4 P.p.s.a poprzez niepodanie podstawy prawnej rozstrzygnięcia podjętego w zakresie pkt II zaskarżonego wyroku, oraz motywów którymi się kierował Sąd I instancji i sposobu dochodzenia do wniosku, że naruszenie przez § 21 pkt 2 lit.a , § 21 pkt 3 lit. b we fragmencie mieszkalne i/lub”, § 22 pkt 2 lit. b i § 22 pkt 3 lit. c uchwały Rady Gminy Udanin przepisów art. 15 ust.2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w zw. z § 4 pkt 9 lit. c rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie daje podstaw do stwierdzenia nieważności tych przepisów uchwały, mimo że naruszają one zasady sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

W oparciu o tak sformułowane zarzuty organ nadzoru wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku w części objętej pkt II jego sentencji oraz przekazanie sprawy Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu we Wrocławiu do ponownego rozpatrzenia. W przypadku uznania, że zachodzi jedynie naruszenie prawa materialnego wniesiono o uchylenie zaskarżonego wyroku w części objętej pkt II sentencji i stwierdzenie nieważności § 21 pkt 2 lit. a , § 21 pkt 3 lit. b we fragmencie „mieszkalne i/lub”, § 22 pkt. 2 lit b i § 22 pkt 3 lit. c uchwały Rady Gminy Udanin oraz o stwierdzenie, że w tym zakresie uchwała ta nie podlega wykonaniu. Dalej skarżący

kasacyjnie zwrócił się o zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej, mając na uwadze treść art. 28 ust. 1 u.p.z.p. oraz art. 15 ust. 2. u.p.z.p. Wojewoda stwierdził, że niespełnienie któregokolwiek z obligatoryjnych wymogów określonych w tych przepisach stanowić będzie naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego. Zauważył, że z brzmienia art. 28 ust. 1 u.p.z.p. wynika, że każde naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego skutkować powinno stwierdzeniem nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części, bez względu na to czy ma ono istotny czy nieistotny charakter (por. wyrok WSA w Wrocławiu z dnia 15 marca 2014r. sygmakt. SA/Wr 164/14).

W orzecznictwie i literaturze przedmiotu ugruntowany jest pogląd, iż art. 28 ust. 1 u.p.z.p. stanowi regulację szczególną wobec art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne, chyba że naruszenie prawa ma charakter nieistotny. Wówczas stosownie do art. 91 ust. 4 u.s.g. organ nadzoru lub na podstawie art. 147 P.p.s.a. sąd administracyjny nie stwierdza nieważności uchwały, ograniczając się do wskazania, że wydano ją z naruszeniem prawa. Zatem rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody lub wyrok sądu administracyjnego stwierdzające nieważność uchwał w sprawie miejscowego planu wydawane są w przypadku zaistnienia co najmniej jednej z podstaw nieważności wymienionych w art. 28 ust. 1 u.p.z.p. Pozostałe naruszenia prawa (niewymienione w powołanym przepisie) należy więc traktować jako nieistotne i nie powodujące nieważności uchwały (por. wyrok WSA w Krakowie z dnia 3 kwietnia 2014r. sygn.akt. II SA/Kr 190/14; wyrok WSA w Opolu z dnia 28.02.2013r. sygn.akt. IISA/Gp 544/12; Bąkowski, Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, Zakamycze 2004).

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pki 10 u.p.z.p., uchwalając miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego rada gminy określa obowiązkowo zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, co zostało sprecyzowane w § 4 pki 9 lit c rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu planu zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z tym przepisem projekt tekstu planu

miejscowego powinien zawierać wskaźniki w zakresie komunikacji i sieci infrastruktury technicznej, w szczególności ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych.

Zdaniem Wojewody Dolnośląskiego, podjęcie uchwały Rady Gminy Udanin w zakresie § 21 pkt 2 lit. a, § 21 pkt 3 lit. b we fragmencie „mieszkalne i/lub”, § 22 pkt 2 lit. b i § 22 pkt 3 lit. c nastąpiło z naruszeniem wyżej omówionych przepisów i tym samym z naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego. Obowiązek określenia liczby miejsc do parkowania istnieje bowiem w stosunku do każdego przewidzianego w ustaleniach planu przeznaczenia terenu, niezależnie od tego czy jest to przeznaczenie podstawowe czy też uzupełniające. Ustalenia zawarte w § 12 ust. 6 uchwały Rady Gminy Udanin nie zostały dokonane względem wszystkich przeznaczeń terenów przewidzianych w planie. W uchwale określono liczbę miejsc parkingowych dotyczących stanowisk postojowych dla zabudowy mieszkaniowej w zabudowie zagrodowej oraz w zabudowie jednorodzinnej, nie określono jednak ilości miejsc postojowych dla mieszkalnictwa dopuszczonego na terenach usług publicznych oraz usług sportu i rekreacji. Uznać zatem należy, że dla mieszkalnictwa dopuszczonego na terenach II UP/1, II US/1 i II.US/2 nie określono w uchwale wszystkich wymaganych prawem, obligatoryjnych elementów.

Skarżący kasacyjnie podnosi, że Sąd I instancji w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku zgodził się z organem nadzoru, że § 21 pkt 2 lit. a, § 21 pkt 3 lit. b we fragmencie „mieszkalne i/lub”, § 22 pkt 2 lit. b i § 22 pkt 3 lit. c uchwały Rady Gminy Udanin naruszają art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w związku z § 4 pkt 9 lit c rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Sąd uznał jednak, że jest to nieistotne naruszenie prawa, o którym mowa w art. 91 ust. 4 u.s.g. i z tego powodu nie ma podstaw do stwierdzenia nieważności tych zapisów uchwały. Uzasadniając nieistotność naruszenia prawa przez wskazane wyżej zapisy uchwały Rady Gminy Udanin Sąd I instancji wyraził pogląd, że ilość miejsc parkingowych na przeznaczonych w planie zagospodarowania przestrzennego dla zabudowy terenach może zostać ustalona przez organ architektoniczno-budowlany w oparciu o § 18 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie .

Wojewoda uważa, że Sąd I instancji nie stwierdzając nieważności wskazanych w pkt II sentencji zaskarżonego wyroku przepisów uchwały Rady Gminy Udanin naruszył art 28 ust. 1 u.p.z.p., z którego jednoznacznie wynika, że w wypadku naruszenia zasad sporządzania planu miejskiego uchwała w sprawie miejskiego planu gospodarowania przestrzennego jest w całości lub części nieważna. Sąd dopuścił się także naruszenia ww. przepisu uznając, że uchwała Rady Gminy Udanin w analizowanym zakresie nieistotnie narusza prawo i z tego powodu nie ma podstaw do stwierdzenia nieważności tych jej zapisów. Z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. bezspornie wynika, że każde, a nie tylko istotne, naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego skutkować powinno stwierdzeniem nieważności uchwały w całości lub części.

Sąd uznał, że określenie ilości miejsc parkingowych dla mieszkalnictwa dopuszczonego na terenach usług publicznych oraz usług sportu i rekreacji nie stanowi obligatoryjnego elementu uchwały Rady Gminy Udanin i kwestia ta może być regulowana przez organ architektoniczno-budowlany, czym naruszył art 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w związku z § 4 pkt 9 lit c rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, z których jednoznacznie wynika, że w planie miejscowym obowiązkowo określa się między innymi liczbę miejsc do parkowania w stosunku do każdego przewidywanego w ustaleniach planu przeznaczenia terenu. Ponadto Sąd I instancji naruszył art. 91 ust. 4 u.s.g., uznając, że przepis ten znajduje zastosowanie wobec naruszenia prawa przez § 21 pkt 2 lit. a , § 21 pkt 3 lit. b we fragmencie "mieszkalne i/lub", § 22 pkt 2 lit b, § 22 pkt 3 lit c uchwały Rady Gminy Udanin, mimo, że aktualnie może on dotyczyć jedynie naruszeń prawa innych niż wynikających z art. 28 ust. 1 .u.p.z.p.

Ponadto Sąd I instancji naruszył art. 20 ust. 1 u.p.z.p. oraz art 18 ust. 1 pkt 5 u.s.g., z których to przepisów jednoznacznie wynika, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, jest ustalany w drodze uchwały rady gminy. Sąd I instancji przypisał zatem kompetencje w tym zakresie podmiotowi nie będącemu uprawnionym organem planistycznym.

Mając na uwadze naruszenie przez Sąd przepisów postępowania skarżący kasacyjnie wskazuje, że sąd administracyjny rozpatrując skargę na uchwałę, może uwzględnić skargę i stosownie do art. 147 § 1 P.p.s.a., stwierdzić nieważność

uchwały w całości lub części albo stwierdzić, że została wydana z naruszeniem prawa, jeśli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności. W przeciwnym razie skarga, zgodnie z przepisem art. 151 P.p.s.a., jako bezzasadna podlegać będzie oddaleniu.

Sąd I instancji uwzględnił skargę Wojewody Dolnośląskiego, stwierdzając jednak w zaskarżonym wyroku, że uchwała Rady Gminy Udanin w zakresie objętym § 21 pkt 2 lit a, § 21 pkt 3 lit. b we fragmencie „mieszkalne i/lub”, § 22 pkt 1 pkt 2 lit b i § 22 pkt 3 lit c wydana została z naruszeniem prawa. Zastosował zatem instytucję przewidzianą w art 147 P.p.s.a. odwołując się przy tym do art 91 ust. 4 u.s.g.

Powołując się na przywołane we wcześniejszych partiach skargi kasacyjnej przepisy i orzecznictwo, Wojewoda wskazał, że sąd administracyjny nie może stwierdzić, iż stanowiąca prawo miejscowe uchwała w sprawie sporządzenia planu miejscowego została wydana z naruszeniem prawa, w przypadku gdy naruszenie prawa dotyczy zasad sporządzania planu miejscowego, albowiem mieści się ono w zakresie przesłanek nieważności uchwały w sprawie sporządzenia planu zagospodarowania przestrzennego określonych w art 28 ust. 1 u.p.z.p. Art. 91 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym nie jest w tego rodzaju sprawach przepisem szczególnym wyłączającym, stwierdzenie nieważności uchwały zgodnie z art 147 § 1 P.p.s.a.

Według skarżącego kasacyjnie Sąd I instancji zgodził się ze stanowiskiem organu nadzoru, że § 21 pkt 2 lit. a, § 21 pkt 3 lit. b we fragmencie „mieszkalne i/lub”, § 22 pkt 1 pkt 2 lit. b i § 22 pkt 3 lit. c uchwały Rady Gminy Udanin zostały wydane z naruszeniem art 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z § 4 pkt 9 lit c rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Ponieważ jednak doszło do naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego Sąd I instancji, uznając zasadność skargi Wojewody Dolnośląskiego, powinien stwierdzić nieważność wskazanych zapisów uchwały Rady Gminy Udanin.

Sąd I instancji stwierdzając, że zostały one wydane z naruszeniem prawa dopuścił się obrazy art. 3 § 1 P.p.s.a i art 147 § 1 P.p.s.a albowiem zastosował co prawda przewidziany w nim środek, który jednak w stanie sprawy w ogóle nie powinien być brany pod uwagę i wykorzystany.

W wyniku rozstrzygnięcia zawartego w pkt II skarżonego wyroku, Sąd

I instancji pozostawił w obrocie prawnym sprzeczne z prawem przepisy prawa miejscowego, a więc określającego powinności i uprawnienia mieszkańców danego terenu.

Sąd I instancji naruszył także art. 141 § 4 P.p.s.a bowiem uzasadnienie nie wskazuje na jakiej podstawie prawnej stwierdził on wydanie uchwały Rady Gminy Udanin z naruszeniem prawa. Nie odniósł się także do zasadniczego zarzutu organu nadzoru, iż uchwała ta również w tej części narusza zasady sporządzania planu miejscowego i dlatego, w związku z art. 28 ust. 1 u.p.z.p., w tym zakresie powinna zostać stwierdzona jej nieważność.

Sąd I instancji nie wyjaśnił, dlaczego jego zdaniem naruszenie prawa przez ww. zapisy uchwały Rady Gminy Udanin ma charakter nieistotny w rozumieniu art 91 ust. 4 u.s.g. i dlaczego ta okoliczność ma mieć znaczenie w ocenie wystąpienia przesłanek nieważności uchwały w sprawie sporządzenia planu miejscowego określonych w art 28 ust. 1 u.p.z.p.

Skarżący za konieczne zarazem uznaje podniesienie, że zaskarżony wyrok pozostaje w sprzeczności z dotychczasową praktyką orzecniczą Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu. który w innych sprawach ze skarg na uchwały Rady Gminy Udanin, dotyczące sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego podzielał stanowisko Wojewody Dolnośląskiego i stwierdzał nieważność tych zapisów uchwał, które z uwagi na nieokreślenie liczby miejsc parkingowych naruszały art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w związku z § 4 pkt 9 lit c rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna została oddalona albowiem zaskarżone orzeczenie mimo błędnego uzasadnienia odpowiada prawu.

Na wstępie należy wskazać, że Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę tylko w granicach skargi kasacyjnej (art. 183 § 1 P.p.s.a.), z urzędu biorąc pod uwagę jedynie nieważność postępowania, co oznacza związanie przytoczonymi w skardze kasacyjnymi jej podstawami, określonymi w art. 174 P.p.s.a. Nadto, zgodnie z treścią art. 184 P.p.s.a., Naczelny Sąd Administracyjny oddala skargę kasacyjną, jeżeli zaskarżone orzeczenie mimo błędnego uzasadnienia odpowiada prawu.

Na wstępie należy zauważyć, że postawione w skardze kasacyjnej zarzuty naruszenia wskazanych tam przepisów prawa materialnego sprowadzają się w istocie do rozstrzygnięcia czy Sąd I instancji uczynił prawidłowo stwierdzając wydanie § 21 pkt 2 lit a., § 21 pkt 3 lit b we fragmencie "mieszaklane i/lub" i § 22 pkt 2 lit. b i § 22 pkt 3 lit.c zaskarżonej uchwały Rady Gminy Udanin z naruszeniem prawa w oparciu o art. 91 ust. 4 u.s.g.

Zgodnie z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Przepis ten jako przepis szczególny modyfikuje przesłanki stwierdzenia nieważności uchwały organów gminy określone w art. 91 u.s.g. Zasadniczo więc zgodnie z art. 91 ust. 1 u.s.g. uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90. W przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, iż uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa (art. 91 ust. 4 u.s.g.). Analiza wskazanych przepisów prowadzi do wniosku, że istnieją dwa rodzaje wad uchwały lub zarządzenia, w postaci "nieistotnego naruszenia prawa" oraz "sprzeczności z prawem", która obejmuje, jak należy sądzić, naruszenia prawa o charakterze istotnym. Przez sprzeczność taką należy rozumieć niezgodność z aktami prawa powszechnie obowiązującego, a więc Konstytucją RP, ustawami, aktami wykonawczymi oraz powszechnie obowiązującymi aktami prawa miejscowego. Termin "sprzeczność" jest pojęciem nieostrym. W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się, że sprzeczność uchwały lub zarządzenia musi być oczywista i bezpośrednia.

Rodzaje naruszeń przepisów, które zalicza się do istotnych to w szczególności naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał. Odnosząc powyższe do przesłanek stwierdzenia nieważności planu z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. wynika, że przepis ten przewiduje szczególne wymogi aby stwierdzić nieważność uchwały ws. planu miejscowego.

Zasadne jest zatem twierdzenie Wojewody Dolnośląskiego, że regulacja z art. 91 ust. 4 u.s.g. nie ma zastosowania do uchwał dotyczących planu miejscowego. Ustawodawca bowiem przewidział w art. 28 ust. 1 u.p.z.p. odmienne, szczególne przesłanki stwierdzenia nieważności takiej uchwały. Przesłankami tymi są naruszenie zasad sporządzenia planu, istotne naruszenie trybu jego sporządzenia oraz naruszenie właściwości organów w tym zakresie. Zasady sporządzenia planu dotyczą problematyki merytorycznej związanej z jego sporządzeniem. Odnoszą się do zawartości aktu planistycznego (część tekstowa, graficzna, inne załączniki), zawartych w planie ustaleń, a także zachowania standardów dokumentacji planistycznej. Zawartość planu tj. to jakie elementy powinien zawierać plan określa art. 15 ust. 1 i art. 17 pkt 4, art. 20 ust. 1 u.p.z.p. (część tekstowa, graficzna, prognoza oddziaływania na środowisko). Zawartość planu to także uregulowania w nim zawarte (wprowadzone ustalenia), które określa art. 15 ust. 2 i 3 u.p.z.p. Zawartość to również standardy dokumentacji planistycznej określone w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r. Nr 164, poz. 1587).

W stanie prawnym obowiązującym w chwili wydawania zaskarżonej uchwały (25 września 2014 r.) art. 28 ust. 1 u.p.z.p. wskazywał, że naruszenie zasad sporządzania planu nie musi być istotne aby stwierdzić nieważność planu w danym zakresie. Dla stwierdzenia nieważności wystarczające jest wyłącznie, że naruszenie zasad sporządzenia planu miało miejsce tj. wskazanie, jakie postanowienie planu nie odpowiada przepisom regulującym jego zawartość. Każde naruszenie zasad sporządzenia planu skutkowało powinno stwierdzeniem jego nieważności w całości lub w części.

Mając powyższe na uwadze stwierdzić należy, że Sąd I instancji słusznie uznał, że zapisy § 21 pkt 2 lit a., § 21 pkt 3 lit b we fragmencie "mieszaklane i/lub" i § 22 pkt 2 lit. b i § 22 pkt 3 lit.c uchwały Rady Gminy Udanin stanowią naruszenie zasad sporządzenia planu bowiem powinny znaleźć się w planie stosownie do art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. oraz § 4 pkt 9 lit.c rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu planu. W ocenie NSA takie stanowisko zobowiązywało Sąd I instancji do stwierdzenia nieważności wskazanych wyżej zapisów planu na co zwraca uwagę Wojewoda Dolnośląski w zarzutach skargi kasacyjnej.

Należy w tym miejscu zwrócić uwagę, że Sąd I instancji nie stwierdził nieważności zapisów planu bowiem uznał, że stwierdzone naruszenie zasad sporządzenia planu nie jest istotne. Stanowisko swoje uzasadnił tym, że organ architektoniczno-budowlany może ustalić liczbę miejsc parkingowych na terenie II UP/1, II.US/1 i II.US/2 w oparciu o § 18 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz.U. Nr 75, poz. 690). NSA podziela stanowisko co do możliwości ustalenia miejsc parkingowych w oparciu o wskazany przepis rozporządzenia i nieistotny charakter naruszenia zasad sporządzenia planu, to należy stwierdzić, że Sąd I instancji w stanie prawnym obowiązującym w chwili wydania zaskarżonego planu nie miał podstaw by oceniać istotność naruszenia zasad sporządzenia planu. Art. 28 ust. 1 u.p.z.p. w brzmieniu nadanym mu na mocy art. 41 pkt 5 ustawy z dnia 9 października 2015 r. (Dz. U. z 2015 r., poz.1777) zmieniającej nin. ustawę z dniem 18 listopada 2015 r., w chwili uchwalenia zaskarżonej uchwały nie obowiązywał. Zgodnie z obecnym brzmieniem art. 28 ust. 1 u.p.z.p. istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części.

Tym samym stwierdzenie przez Sąd I instancji niezgodności z prawem § 21 pkt 2 lit a., § 21 pkt 3 lit b we fragmencie "mieszkalne i/lub" i § 22 pkt 2 lit. b i § 22 pkt 3 lit.c uchwały Rady Gminy nie powinno mieć miejsca, bowiem art. 91 ust. 4 u.s.g. nie miał zastosowania w niniejszej sprawie. Tak jak nie było podstaw do oceny istotności naruszenia zasad sporządzenia planu. Stwierdzić należy, że Sąd I instancji zastosował art. 91 ust. 4 u.s.g. i stwierdził niezgodność z prawem ww. zapisów planu bowiem przyjął wadliwie, że dokonuje ich oceny pod kątem przesłanek z art. 28 ust. 1 w brzmieniu obowiązującym obecnie (istotne naruszenie zasad sporządzenia planu).

Mając powyższe na uwadze NSA uznał jednak, że uchylene wyroku w zaskarżonej części i przekazanie sprawy do Sądowi I instancji do ponownego rozpatrzenia jest niecelowe. Sąd I instancji po zwrocie sprawy orzekalby na podstawie art. 28 ust. 1 u.p.z.p. w brzmieniu nadanym mu nowelizacją z dnia 9 października 2015 r. Wynika to z faktu, iż ustawa nowelizująca nie zawierała przepisów przejściowych i ocena legalności części zaskarżonej uchwały nastąpi w oparciu o przepisy obecnie obowiązujące. Zatem Sąd I instancji oceniałby legalność zaskarżonych zapisów planu w oparciu o przesłankę istotnego naruszenia

zasad sporządzenia planu. Tym samym Sąd ponownie badałby istotność naruszenia zasad sporządzenia planu, której to oceny dokonał już w kontrolowanym aktualnie wyroku. Sąd I instancji wydałby zatem orzeczenie odpowiadające co do istoty temu, które stanowi przedmiot skargi kasacyjnej. Taki skutek uchylecia wyroku do ponownego rozpoznania w ocenie NSA uzasadnia twierdzenie, że mimo błędnego uzasadnienia zaskarżone orzeczenie odpowiada prawu.

Naruszenie wskazanych w zarzutach skargi kasacyjnej przepisów postępowania przez Sąd I instancji nie miało zdaniem NSA wpływu na wynik sprawy i nie mogło stanowić podstawy do uwzględnienia skargi kasacyjnej. Sąd I instancji stwierdzając nieistotne naruszenie zasad sporządzenia planu prawidłowo zastosował art. 147 § 1 P.p.s.a. i na jego podstawie stwierdził, że zaskarżone zapisy planu wydane zostały z naruszeniem prawa. Naruszenie art. 147 § 1 P.p.s.a. miałyby miejsce wówczas, gdyby Sąd mimo wykazania nieistotnego naruszenia zasad sporządzenia planu stwierdził nieważność tych zapisów wbrew dyspozycji art. 28 ust. 1 u.p.z.p. i art. 91 ust. 4 u.s.g.. Takie orzeczenie było by sprzeczne z przedstawioną argumentacją. W niniejszej sprawie Sąd uzasadnił swoje stanowisko i wydał orzeczenie, które odpowiadało przyjętej argumentacji.

Nie są zasadne także zarzuty, że Sąd I instancji nie wskazał podstawy prawnej rozstrzygnięcia. Z treści uzasadnienia zaskarżonego wyroku wynika, że Sąd uznał, że nie było podstaw do zastosowania art. 91 ust. 1 u.s.g. (stwierdzenia nieważności) a należało zastosować art. 91 ust. 4 u.s.g. Fakt, że stanowisko to było wadliwe jak wyjaśniono powyżej nie uzasadnia zarzutu naruszenia art. 141 § 4 P.p.s.a., że Sąd nie podał podstawy prawnej podjętego rozstrzygnięcia.

Mając powyższe na uwadze NSA, na podstawie art. 184 P.p.s.a., orzekł jak w sentencji.



Na oryginalne właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Marcin Sikorski

starszy inspektor sądowy