

Sygn. akt II SA/GI 1345/19

**WYROK****W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ****Dnia 15 stycznia 2020 r.**

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Edyta Kędzierska (spr.)
Sędziowie	Sędzia NSA Łucja Franiczek
	Sędzia WSA Stanisław Nitecki
Protokolant	specjalista Magdalena Dąbek

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 15 stycznia 2020 r.
sprawy ze skargi Wojewody Śląskiego
na uchwałę Rady Gminy Ożarówice
z dnia 22 sierpnia 2018 r. nr XL/451/2018
w przedmiocie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

stwierdza nieważność § 16 ust. 3 zaskarżonej uchwały

*Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem*

ST. SEKRETARZ SĄDOWY

Magdalena Strałkowska

Uzasadnienie

W skardze wniesionej do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach Wojewoda Śląski – działając na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 506 ze zm., zwanej dalej: „u.s.g.”) – wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały nr XL/451/2018 Rady Gminy Ożarówice z dnia 22 sierpnia 2018 r. w sprawie zmiany fragmentu planu zagospodarowania przestrzennego w granicach administracyjnych sołectwa Ożarówice, w części dotyczącej § 16 ust. 3 uchwały, gdzie powyższy plan miejscowy dopuszcza naprzemienne wykorzystanie tych samych miejsc parkingowych, w tym w sytuacji grupowania usług, dla których potrzeby parkingowe są rozłożone w czasie w tym w układzie dnia, tygodnia - jako niezgodnej z art. 15 ust. 2 pkt 6, ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jednolity Dz. U. 2018 r. poz. 1945 ze zm., zwanej dalej u.p.z.p.) oraz art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zm. zwanej dalej u.s.g.) oraz o zasądzenie od gminy Ożarówice kosztów postępowania.

W uzasadnieniu organ nadzoru wskazał, że w dniu 22 sierpnia 2018 r. Rada Gminy Ożarówice podjęła uchwałę nr XL/451/2018 w sprawie zmiany fragmentu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w granicach administracyjnych sołectwa Ożarówice. Podniósł, że w § 16 pkt 3 uchwały dopuszcza się naprzemienne wykorzystanie tych samych miejsc parkingowych, w tym w sytuacji grupowania usług, dla których potrzeby parkingowe są rozłożone w czasie (w układzie dnia, tygodnia), podczas gdy miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego powinien jednoznacznie określać ilość miejsc parkingowych dla poszczególnych funkcji. Organ zarzucił, że uchwała nr XL/451/2018 została podjęta z naruszeniem zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w następującym zakresie; stosownie do przepisu art. 15 ust. 2 pkt 6 upzp, w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, w tym maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i

sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów. Na konieczność określenia ilości miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych, wskazuje także § 4 pkt 9 lit. c rozporządzenia. Organ podniósł, że Rada Gminy Ożarówice wypełniła ten obowiązek ustalając w § 16 uchwały minimalną ilość miejsc do parkowania. Zastrzegła jednocześnie w § 16 ust. 3, że dopuszcza się naprzemienne wykorzystanie tych samych miejsc parkingowych, w tym w sytuacji grupowania usług, dla których potrzeby parkingowe są rozłożone w czasie (w tym w układzie dnia, tygodnia).

Organ zarzucił, że zapisem tym naruszyła art. 18 ust. 2 pkt 5 u.s.g. oraz art. 3 ust. 1 u.p.z.p., ponieważ uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego czyli decydowanie o tym, w jaki sposób może zostać zagospodarowany teren, oraz na jakich zasadach w jego granicach może następować użytkowanie istniejących obiektów, należy wyłącznie do rady gminy. W ramach uchwalania aktu prawa miejscowego organ stanowiący gminy nie może delegować swoich kompetencji decyzyjnych na inne organy, a tak stało się w przypadku tego zapisu, gdyż powyższa, nieprecyzyjnie zredagowana norma prawna, pozostawia pole do dowolnej interpretacji i uznaniowych rozstrzygnięć przez organy podejmujące decyzje na ich podstawie. Organ podkreślił, że w toku postępowania budowlanego prowadzonego przez organy administracji architektoniczno-budowlanej oraz organy nadzoru budowlanego, badana jest zgodność inwestycji z przepisami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Przyjęcie przez te organy, że inwestycja jest sprzeczna z przepisami prawa miejscowego, stanowi podstawę odmowy udzielenia pozwolenia na budowę, wniesienia sprzeciwu, odmowy oddania inwestycji do użytkowania, czy też legalizacji samowoli budowlanej. W postępowaniu tym organy administracyjne nie mogą jednak samodzielnie uzupełniać regulacji przewidzianych w planie. Tym bardziej, że dopełnienie takie na różnych etapach procesu budowlanego mogłoby być odmienne, (np. z powodu braku ewidencji wykorzystanych miejsc parkingowych, możliwości zmiany profilu działalności gospodarczej itp.). Ponadto tak zredagowany przepis nie wypełnia wymogu § 25 ust. 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej, (t.j. Dz. U. 2016 r., poz. 283), zgodnie z którym przepis prawa materialnego powinien możliwie bezpośrednio i wyraźnie wskazywać - kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować.

W odpowiedzi na skargę Wójt Gminy Ożarówice wniósł o oddalenie skargi w całości i o zasądzenie od strony skarżącej zwrotu kosztów postępowania.

Wskazał przede wszystkim, że Rada Gminy Ożarówice wypełniła, w ramach ustaleń ww. planu miejscowego (§ 16 ust. 1), obowiązek ustalenia wymagań dotyczących minimalnej liczby miejsc do parkowania w aspekcie § 4 pkt 9 lit. c rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. § 16 ust. 3 tekstu planu zawiera jednoznaczne ustalenia w zakresie minimalnej ilości miejsc do parkowania dla poszczególnych funkcji, natomiast § 16 ust. 4 dopuszcza dodatkowo naprzemienne wykorzystanie tych miejsc w przypadku realizacji inwestycji łączących działalności usługowe, prowadzone w różnych dniach tygodnia, bądź też w układzie dni robocze i weekendy, co ma na celu zapewnienie racjonalnego i efektywnego ekonomicznie wykorzystania terenu w ramach określonych wskaźników i parametrów zabudowy. Formuła ta ma na celu uniknięcie nieuzasadnionego przekształcenia powierzchni biologicznie czynnej.

Wójt Gminy Ożarówice podniósł, że w § 16 ust. 3 tekstu planu ustalono jako obligatoryjny element planu (zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) wymagania w zakresie minimalnej liczby miejsc do parkowania. Jest to ustalenie nadrzędne, postawione wyżej w stosunku do dopuszczenia określonego w § 16 ust. 4 planu. Dopiero po spełnieniu nadrzędnych ustaleń planu można zastosować dopuszczenie zawarte w ust. 4 tego paragrafu, co wynika wprost z redakcji tego przepisu uchwały w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Dodał, że dla prawidłowego zastosowania w okolicznościach danej sprawy powyższego dopuszczenia niezbędne jest dokonanie takiej wykładni, która pozwoli na odkodowanie treści dopuszczenia w sposób zgodny z zasadą ochrony prawa własności oraz wyrażoną w art. 4 Prawa budowlanego zasadą wolności budowlanej. Może mieć miejsce sytuacja, kiedy rodzaje usług zlokalizowanych na działce budowlanej generują potrzeby parkingowe w różnych porach dnia (na przykład praktyka lekarska czynna dwa razy w tygodniu od godz. 18 do godz. 20 i sklep czynny od godz. 7 rano do godz. 17, czy inny przykład: pub czynny od godz. 19 i usługi profesjonalne w zakresie prowadzenia ksiąg rachunkowych czynne od 7 do godz. 15).

Wójt Gminy wskazał, że „potencjalny inwestor realizujący usługę winien wykazać, że jest w stanie zapewnić praktyczną, a nie tylko teoretyczną realizację rzeczywistych potrzeb w zakresie parkowania samochodów, wynikających z ustaleń planu, aby mogły rzeczywiście obsługiwać daną usługę. Dotyczy to wszystkich inwestorów realizujących usługi zgodnie z ustaleniami planu. Ww. wymóg wynika wprost z ustaleń przedmiotowego planu w zakresie wymagań dotyczących minimalnej liczby miejsc do parkowania (§ 16 ust. 1). Jeżeli spełnienie wymagań w zakresie miejsc do parkowania inwestorzy realizujący usługi, wykażą odrębnie dla każdej usługi, to dopuszczenie zbilansowania tych potrzeb na zasadzie wykorzystania tych samych miejsc w różnych porach, na przykład dnia, umożliwi bardziej racjonalne zagospodarowanie terenu na przykład w większym procencie zielenią urządzoną (i jednocześnie opcja realizacji miejsc parkingowych dla każdej usługi odrębnie będzie nadal dostępna). Takie działanie byłoby działaniem wpisującym się w przestrzeń w aspekcie wykorzystania jej racjonalnie i ekonomicznie”.

Organ gminy podniósł, że wyżej wskazane dopuszczenie nie narusza art. 3 ust. 1 ustawy p.z.p. jak również art. 18 ust. 2 pkt 5 u.s.g. Z obowiązujących przepisów nie można wyprowadzić jednoznacznej normy, że miejsca te muszą być bezwzględnie zlokalizowane na tej samej działce dla której ustalone są warunki zabudowy, to niewątpliwie ich położenie powinno zapewnić praktyczną realizację potrzeb parkingowych. Oznacza to, że co najwyżej powinny być one usytuowane w takiej odległości i miejscu od działki budowlanej aby mogły rzeczywiście ją obsługiwać, zapewnić praktyczną, a nie tylko teoretyczną realizację rzeczywistej potrzeby parkowania samochodów.

Na rozprawie pełnomocnik strony skarżącej wnosił i wywodził jak w skardze.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Na podstawie art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 2107), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości w zakresie swojej właściwości przez kontrolę działalności administracji publicznej, przy czym § 2 cytowanego przepisu stanowi, iż kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej.

Zgodnie z art. 3 § 1 w związku z art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325), – zwanej w skrócie „P.p.s.a.”) kontrola ta obejmuje także orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego.

Natomiast według art. 28 ust. 1 u.p.z.p., istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części.

Mając powyższe na uwadze stwierdzić należało, że uchwała Rady Gminy Ożarówice (zwanej dalej również radą gminy lub organem) - w zaskarżonej części - została wydana z naruszeniem prawa, a wobec tego skarga zasługiwała na uwzględnienie.

Zarzuty skargi dotyczyły § 16 ust. 3 zaskarżonej uchwały, według którego „dopuszcza się naprzemienne wykorzystanie tych samych miejsc parkingowych, w tym w sytuacji grupowania usług, dla których potrzeby parkingowe są rozłożone w czasie (w tym w układzie dnia, tygodnia) - jako niezgodnego z art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. oraz art. 18 ust. 2 pkt 5 u.s.g.

W związku z powyższym podkreślenia wymagało, że zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 upzp, w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, w tym maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania, w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów.

W zaskarżonej uchwale Rada Gminy Ożarówice ustaliła w § 16, minimalną ilość miejsc do parkowania, przyjmując jednocześnie w § 16 ust. 3, że dopuszcza się naprzemienne wykorzystanie tych samych miejsc parkingowych, w tym w sytuacji grupowania usług, dla których potrzeby parkingowe są rozłożone w czasie (w tym w układzie dnia, tygodnia).

W związku z treścią powyższego - przytoczonego w sposób dosłowny przepisu - stwierdzić należało, że zasadne są zarzuty skargi, według których nieprecyzyjnie zredagowana norma prawna zawarta w § 16 ust 3 uchwały,

pozostawia pole do dowolnej interpretacji i uznaniowych rozstrzygnięć przez organy podejmujące decyzje na podstawie norm zawartych w tym paragrafie.

Jak bowiem podniósł organ nadzoru, w toku postępowania budowlanego prowadzonego przez organy administracji architektoniczno - budowlanej oraz organy nadzoru budowlanego, badana jest zgodność inwestycji z przepisami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Przyjęcie przez te organy, że inwestycja jest sprzeczna z przepisami prawa miejscowego stanowi podstawę odmowy udzielenia pozwolenia na budowę, wniesienia sprzeciwu, odmowy oddania inwestycji do użytkowania czy też legalizacji samowoli budowlanej.

W postępowaniu tym – jak zasadnie podkreślono w skardze - organy administracyjne nie mogą samodzielnie uzupełniać regulacji przewidzianych w planie, tym bardziej, że dopełnienie takie na różnych etapach procesu budowlanego mogłoby być odmienne, (np. z powodu braku ewidencji wykorzystanych miejsc parkingowych, możliwości zmiany profilu działalności gospodarczej itp.).

Podkreślenia wymagało, że w kwestionowanym § 16 ust. 3 uchwały, zastosowane zostały pojęcia niedookreślone, takie jak „naprzemienne” wykorzystanie tych samych miejsc parkingowych, „grupowanie usług”, co stwarza możliwość różnorodnych interpretacji tych pojęć, czyli – jak zarzucono w skardze - samodzielnego uzupełniania tej regulacji przez organy w toku postępowania budowlanego.

To zaś otwiera drogę do uznaniowych rozstrzygnięć przez organy podejmujące decyzje na podstawie unormowania zawartego w tym przepisie.

W tej kwestii, nawet sam organ gminy w odpowiedzi na skargę stwierdził, że „dla prawidłowego zastosowania w okolicznościach danej sprawy powyższego dopuszczenia” (tj. § 16 ust. 3 uchwały, omyłkowo określonego w odpowiedzi na skargę jako § 16 ust. 4) „niezbędne jest dokonanie takiej wykładni, która pozwoli na **odkodowanie treści** dopuszczenia w sposób zgodny z zasadą ochrony prawa własności oraz wyrażoną w art. 4 Prawa budowlanego zasadą wolności budowlanej”.

W powyższej wypowiedzi organ gminy wskazał zatem konieczność dokonywania interpretacji § 16 ust. 3 uchwały, pozwalającej na „odkodowanie treści” tego unormowania. Na dodatek to „odkodowanie treści” miałoby odbywać się poprzez odniesienie do tak szeroko rozumianych pojęć jak zasada ochrony prawa własności i zasada wolności budowlanej.

Niewątpliwie potwierdza to zasadność zarzutu skargi, według którego - tak zredagowany przepis nie wypełnia wymogu § 25 ust. 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (t.j. Dz. U. 2016 r., poz. 283), zgodnie z którym, przepis prawa materialnego powinien możliwie bezpośrednio i wyraźnie wskazywać kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować.

Przede wszystkim jednak – jak już była o tym mowa wyżej - § 16 ust. 3 zaskarżonej uchwały został wydany z naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p.

Podkreślenia zaś wymagało, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako akt prawa powszechnie obowiązującego, powinien spełniać wysokie wymagania stawiane tej kategorii aktów normatywnych, w tym przede wszystkim odpowiadać standardom legalności.

Zasadnie organ nadzoru wskazał więc w skardze, że zgodnie z art. 28 u.p.z.p., istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części.

W podsumowaniu stwierdzić zatem należało, że przedmiotowa uchwała w zaskarżonej części została wydana z naruszeniem przepisów prawa, które uzasadniało stwierdzenie jej nieważności w tej części.

Z uwagi na to, że uchwała ta stanowiła akt prawa miejscowego, okoliczność, że od dnia jej podjęcia upłynął okres dłuższy niż jeden rok, nie miała wpływu na treść rozstrzygnięcia. Wobec tego - na podstawie art. 147 § 1 P.p.s.a. należało orzec jak w sentencji.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

ST. SEKRETARZ SĄDOWY

Magdalena Strzałkowska