

Sygn. akt II OSK 1668/21



WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 20 marca 2024 r.

Naczelný Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący	sędzia NSA Grzegorz Czerwiński
Sędziowie:	sędzia NSA Robert Sawuła
	sędzia del. WSA Anna Szymańska (spr.)
Protokolant	sekretarz sądowy Marta Berska

po rozpoznaniu w dniu 20 marca 2024 r.
na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej
skargi kasacyjnej Gminy Miasta Rypin
od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy
z dnia 10 marca 2021 r. sygn. akt II SA/Bd 1170/20
w sprawie ze skargi Wojewody Kujawsko-Pomorskiego
na uchwałę Rady Miasta Rypina
z dnia 2 kwietnia 2020 r. nr XX/141/2020
w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

1. uchyła zaskarżony wyrok w części, w jakiej stwierdza nieważność § 31 pkt 2 lit. n zaskarżonej uchwały i w tej części oddala skargę,
2. zasądza od Wojewody Kujawsko-Pomorskiego na rzecz Gminy Miasta Rypin kwotę 390 (trzysta dziewięćdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Sekretarz sądowy

Marta Berska

UZASADNIENIE

Wyrokiem z 10 marca 2021 r., sygn. akt II SA/Bd 1170/20, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy (dalej: „WSA w Bydgoszczy”, „Sąd wojewódzki”, „Sąd I instancji”) po rozpoznaniu skargi Wojewody Kujawsko-Pomorskiego (dalej: „organ nadzoru”, „Wojewoda”) na uchwałę Rady Miasta Rypin z 2 kwietnia 2020 r., nr XX/141/2020 (dalej: „uchwała”, „plan”) w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego - stwierdził nieważność § 31 pkt 2 lit. n oraz § 40 pkt 2 zaskarżonej uchwały.

Wyrok został wydany w następującym stanie faktycznym i prawnym sprawy.

Rada Miasta Rypin (dalej: „Rada”) uchwaliła w dniu 2 kwietnia 2020 r. miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla części obszaru miasta Rypin w rejonie ulic Mickiewicza i 3 Maja.

Organ nadzoru złożył skargę do WSA w Bydgoszczy i zaskarżonej uchwale zarzucił naruszenie: art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2020 r., poz. 293), dalej: „u.p.z.p.” poprzez ustalenie na jednym terenie, bez rozgraniczenia linią rozgraniczającą, rozłącznych funkcji, tj. zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej, zabudowy usług nieuciążliwych oraz zabudowy magazynowej (§ 31 pkt 2 lit. n uchwały); a także art. 15 ust. 1 u.p.z.p. oraz art. 2 ust. 1 ustawy z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2017 r., poz. 1161) poprzez ustalony dla terenów oznaczonych symbolami R-1 i R-2 (tereny rolnicze) zakaz lokalizacji zabudowy (§ 40 pkt 2 uchwały). Wojewoda wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w części § 31 pkt 2 lit. n oraz § 40 pkt 2.

W odpowiedzi na skargę Rada wniosła o jej odrzucenie, ewentualnie o oddalenie.

WSA w Bydgoszczy uwzględnił skargę w całości. W pierwszej kolejności, w odniesieniu do wniosku o odrzucenie skargi wskazano, że wojewoda wnoszący skargę na uchwałę rady gminy nie jest związany 30 – dniowym terminem.

W ocenie Sądu wojewódzkiego, odnośnie § 31 pkt 2 lit. n uchwały - do funkcji nieuciążliwych nie sposób zaliczyć funkcji magazynowej. Budynki magazynowe są bowiem co do zasady budynkami dużych gabarytów, ich umiejscowienie pośród zabudowy mieszkaniowej zaburza ład przestrzenny, o którym mowa w art. 1 ust. 1 u.p.z.p. Zupełnie inny jest także ich charakter i przeznaczenie. Zdaniem Sądu I

instancji, nie można uznać funkcji magazynowej jako uzupełnienia funkcji usługowej, mowa bowiem o usługach nieuciążliwych, które co do zasady nie potrzebują zaplecza magazynowego. Podniesiono, że usługi nieuciążliwe stanowią element infrastruktury społecznej i naturalne oraz konieczne uzupełnienie funkcji mieszkaniowej. WSA w Bydgoszczy stwierdził dalej, że wszystkich tych przymiotów nie posiada zabudowa magazynowa. Wprowadzenie jako przeznaczenia terenu sprzecznych funkcji, tj. terenów zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej, zabudowy usługowej nieuciążliwej oraz kolidującej z nimi terenów zabudowy magazynowej - WSA w Bydgoszczy uznał za naruszające art. 15 ust. 2 pkt 1 oraz art. 1 ust. 1 u.p.z.p. Podniesiono, że jeżeli zamiarem prawodawcy lokalnego było zaakcentowanie możliwości przebudowy istniejących budynków magazynowych do funkcji mieszkaniowej lub usługowej – to z § 32 pkt 2 lit. n zaskarżonej uchwały nie wynika tylko taka możliwość. Sąd I instancji podniósł, że z treści tego przepisu wynika, że prawodawca lokalny przewiduje pozostawienie i dalsze funkcjonowanie na terenie oznaczonym symbolem MW/U-2 zabudowy magazynowej.

W kwestii § 40 pkt 2 uchwały Sąd wojewódzki wskazał, że ustalenie w planie całkowitego zakazu zabudowy na terenie oznaczonym w planie R-1 i R-2 stanowiącym użytek rolny w sytuacji, gdy studium nie wyznaczyło terenów rolniczych jako terenów wyłączonych z zabudowy, przy jednoczesnym braku właściwego uzasadnienia przyjętego rozwiązania - narusza art. 20 ust. 1 u.p.z.p.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku złożyła Gmina Miasta Rypin (dalej: „Gmina”), zaskarżając go w zakresie stwierdzającym nieważność § 31 pkt 2 lit. n uchwały, zarzucając:

1) na podstawie art. 174 pkt 1 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r., poz. 2325 ze zm.), dalej: „p.p.s.a.” naruszenie prawa materialnego, a mianowicie:

- art. 15 ust. 2 pkt 1 w zw. z art. 1 pkt 1 w zw. z art. 35 u.p.z.p. oraz w zw. z art. 3 pkt 7a ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2020 r., poz. 1333 ze zm.), dalej „Prawo budowlane” przez błędną jego wykładnię polegającą na przyjęciu, że połączenie funkcji „terenów zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej”, „terenów zabudowy usługowej” z funkcją magazynową nie jest spójne, nie uzupełnia się i wzajemnie się wyklucza, a także zaburza ład przestrzenny, a także błędne przyjęcie, że funkcja magazynowa dotyczy co do zasady budynków o dużych gabarytach i nie może stanowić uzupełnienia funkcji usługowej; błędną wykładnię art. 35 u.p.z.p.

polegającą na przyjęciu, że przy zachowaniu przez prawodawcę dotychczasowej funkcji na terenie objętym planem, funkcja ta w ramach działań planistycznych winna mieć charakter tymczasowy lub czasowo określać możliwość istnienia danej funkcji;

- art. 28 w zw. z art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. przez jego niewłaściwe zastosowanie i przyjęcie, że w przedmiotowej sprawie doszło do istotnych naruszeń zasad sporządzania planu miejscowego oraz istotnych naruszeń trybu ich sporządzania, co miało istotny wpływ na wynik sprawy;

2) na podstawie art. 174 pkt 2 p.p.s.a. naruszenie przepisów postępowania, a mianowicie art. 147 § 1 w zw. z art. 133 § 1 p.p.s.a. przez stwierdzenie nieważności § 31 pkt 2 lit. n uchwały i wyprowadzenie wadliwych wniosków z istniejącego stanu faktycznego mimo, że w aktach sprawy znajdowała się dokumentacja stanowiąca element planu zagospodarowania terenu w postaci inwentaryzacji urbanistycznej sporządzonej na potrzeby miejscowego planu, wyjaśnienia Burmistrza Miasta Rypina z 10 września 2020 r. skierowanego do Wojewody, kopii map jako wykazu materiałów na potrzeby tego planu, co miało istotny wpływ na wynik sprawy.

Na podstawie przywołanych zarzutów, Gmina wniosła o uchylenie zaskarżonego orzeczenia w zaskarżonej części i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania WSA w Bydgoszczy, zasądzenie zwrotu niezbędnych kosztów postępowania kasacyjnego, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm prawem przepisanych oraz rozpoznanie skargi kasacyjnej na rozprawie.

Naczelny Sąd Administracyjny (dalej: "NSA") zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 183 § 1 p.p.s.a. NSA rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, bierze jednak z urzędu pod rozwagę nieważność postępowania, której przesłanki enumeratywnie wymienione w art. 183 § 2 p.p.s.a. w niniejszej sprawie nie występują. Oznacza to, że przytoczone w skardze kasacyjnej przyczyny wadliwości prawnej zaskarżonego wyroku determinują zakres kontroli dokonywanej przez NSA. Skarga kasacyjna okazała się usprawiedliwiona.

Kluczowe dla rozstrzygnięcia sprawy jest precyzyjne i prawidłowe dekodowanie treści normatywnej zaskarżonego przepisu planu miejscowego. Mianowicie plan stanowi: „dopuszcza się na terenie oznaczonym symbolem MW/U-2 zachowanie istniejącej zabudowy magazynowej z możliwością dokonywania jej przebudowy.”.

Sąd wojewódzki błędnie odczytał zakres zastosowania tego przepisu przyjmując, że regulacja planu ustanawia na przyszłość sposób zagospodarowania tej jednostki planistycznej, dopuszczając współistnienie dwóch wykluczających się funkcji. W tym miejscu podzielić trzeba prezentowany w zaskarżonym wyroku pogląd, że dopuszcza się w planie ustalenie przeznaczenia mieszanego, ale możliwość dokonywania takich ustaleń jest obwarowana wymogiem, by różne (alternatywne) funkcje nie były ze sobą sprzeczne, a co za tym idzie nie wykluczały się (por.: wyrok NSA z dnia 9 listopada 2011 r., sygn. akt II OSK 1962/11; wyrok NSA z dnia 23 lutego 2012, sygn. akt II OSK 2551/11; wyrok NSA z dnia 12 lutego 2013 r., sygn. akt II OSK 2490/12; wyrok NSA z dnia 13 lutego 2013 r., sygn. akt II OSK 2488/12; wyrok NSA z dnia 10 maja 2017 r., sygn. akt II OSK 1649/16; wyrok NSA z dnia 29 kwietnia 2020 r., sygn. akt II OSK 2209/19; wyrok NSA z dnia 17 marca 2022 r., sygn. akt II OSK 818/21; wyrok NSA z dnia 8 czerwca 2022 r., sygn. akt II OSK 1752/21; wyrok NSA z dnia 13 grudnia 2022 r. sygn. akt II OSK 1982/21). Tymczasem kontrolowany plan nie ustala przeznaczenia terenu pod zabudowę magazynową w rozumieniu art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. Dla jednostki planistycznej MW/U-1 i MW/U-2 jako przeznaczenie terenu ustalono: podstawowe – zabudowa mieszkaniowa wielorodzinna oraz uzupełniające – zabudowa usług nieuciążliwych. Konstrukcja przyjęta w planie nie uzasadnia koncepcji przyjętej przez Sąd wojewódzki. Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Zgodnie natomiast z § 7 pkt 7 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r. Nr 164, poz. 1587) projekt rysunku planu powinien zawierać linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania oraz ich oznaczenia. Podstawowe barwne rodzaje przeznaczenia określa załącznik nr 1 do rozporządzenia.

Faktem jest, że jednostka planistyczna MW/U-2, zgodnie z tekstem planu i rysunkiem przewiduje funkcję mieszaną opisaną jako zabudowa wielomieszkaniowa i usługi nieuciążliwe. W rozumieniu art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. to ta funkcja mieszana statuuje przeznaczenie jednostki MW/U-2. W żadnym wypadku nie może powstać jakiegokolwiek inna zabudowa, w tym zabudowa magazynowa. Plan nie wyznacza w tej

jednostce usług uciążliwych (zabudowa magazynowa generująca uciążliwość), jak błędnie wywiedziono w wyroku.

Natomiast kwestionowany § 31 pkt 2 lit. n planu inkorporuje dyrektywę ustanowioną w art. 35 u.p.z.p. Zgodnie z tym przepisem tereny, których przeznaczenie plan miejscowy zmienia, mogą być wykorzystywane w sposób dotychczasowy do czasu ich zagospodarowania zgodnie z tym planem, chyba że w planie ustalono inny sposób ich tymczasowego zagospodarowania. Należy bowiem podkreślić, że plan miejscowy określa założenia przestrzenne na przyszłość (vide np. wyrok NSA z 28 czerwca 2017 r. sygn. akt II OSK 1964/16, z 13 września 2023 r. sygn. akt II OSK 2998/20), uwzględniając istniejący stan zagospodarowania terenu.

Bezspornie w jednostce planistycznej MW/U-2 znajdują się magazyny i słusznie uznano usługi, które mogą być tam realizowane, za uciążliwe. Natomiast prawodawca zdecydował o zmianie przeznaczenia tego terenu i wprowadził funkcje odmienne, realizując przysługujące mu ustawowe kompetencje, ustanowione m. in. art. 3 ust. 1 u.p.z.p. Kształtowanie bowiem i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania oraz planów miejscowych, należy do zadań własnych gminy. Jednocześnie jednak właśnie poprzez zakwestionowany w zaskarżonym wyroku przepis Gmina zagwarantowała dotychczasowe wykorzystanie istniejących magazynów zgodnie z ich celem, co w świetle art. 35 u.p.z.p. jest regułą planistyczną. Jednocześnie prawodawca przewidział, że korzystanie z istniejących magazynów w sposób dotychczasowy będzie możliwe również przez dokonywanie przebudowy. Nie oznacza to jednak, że przepis uchwały wprowadza kolejną funkcję w tej jednostce. Nie jest bowiem możliwe lokowanie nowej zabudowy magazynowej, jedynie wykorzystanie istniejącej na dotychczasowych zasadach lub z dopuszczeniem przebudowy.

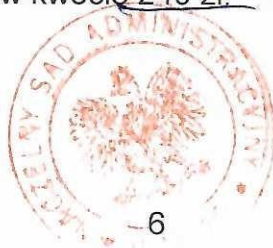
Jedyną wątpliwość wprowadza dopuszczenie przebudowy istniejących w terenie magazynów (zarzut skargi kasacyjnej naruszenia art. 3 pkt 7a ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane). W tym zakresie należało przyjąć, że dopuszczenie przebudowy wpisuje się w dotychczasowy sposób zagospodarowania i nie zmienia stanu zagospodarowania. Stanowisko to znajduje usprawiedliwienie w zmianie legislacyjnej art. 35 u.p.z.p. Mianowicie z dniem 24 września 2023 r. dodano ust. 2 do dotychczasowego art. 35. Zgodnie z art. 35 ust. 2 u.p.z.p. w ramach wykorzystywania terenów w sposób dotychczasowy dopuszcza się przebudowę lub

remont istniejących obiektów budowlanych oraz montaż urządzeń, niepowodujące zmiany sposobu ich użytkowania zgodnie z przepisami ustawy z 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (zob. art. 1 pkt 33 w zw. z art. 67 ust. 1 oraz art. 78 ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2023 r., poz. 1688)). Co prawda przepis art. 35 ust. 2 u.p.z.p. w dacie uchwalania planu nie obowiązywał, niemniej stanowi istotną dyrektywę interpretacyjną rozumienia celu i zakresu stosowania art. 35 u.p.z.p. Kwestionowany zapis planu w pełni realizuje koncepcję ustawodawcy wprowadzoną art. 35 ust. 2 u.p.z.p. i jako taki należy uznać za zgodny z prawem.

Jako niezrozumiały okazał się natomiast zarzut naruszenia art. 147 § 1 w zw. z art. 133 § 1 p.p.s.a. bowiem nie sprecyzowano na jaką okoliczność miałyby zostać ocenione przez Sąd I instancji wymienione dokumenty planistyczne. Również z uzasadnienia skargi kasacyjnej nie wynika, jaki dokładny zamiar był skonstruowania tego zarzutu. Okoliczność występowania zabudowy magazynowej w tej jednostce nie była kwestionowana przez Sąd wojewódzki. Zdaniem NSA akta planistyczne zostały uwzględnione przy orzekaniu, natomiast kluczowy błąd Sądu wojewódzkiego polegał na nieprawidłowym odczytaniu treści normatywnej § 31 pkt 2 lit. n uchwały.

W tej sytuacji skarga kasacyjna podlegała uwzględnieniu jako zasadna. Jednocześnie zaistniały podstawy do zastosowania art. 188 p.p.s.a. bowiem istota sprawy została dostatecznie wyjaśniona. Błędna wykładnia przepisu prawa miejscowego doprowadziła do wyeliminowania go z obrotu prawnego, co okazało się całkowicie nieuzasadnione.

W tym stanie rzeczy NSA na podstawie art. 188 p.p.s.a. uchylił zaskarżony wyrok w części odnoszącej się do § 31 pkt 2 lit. n i na podstawie art. 151 p.p.s.a. w tej części skargę oddalił. Wobec uwzględnienia skargi kasacyjnej i uchylenia w zaskarżonym zakresie wyroku, którym uwzględniono skargę, NSA na podstawie art. 203 pkt 2 p.p.s.a. zasądził od Wojewody na rzecz Gminy zwrot kosztów postępowania kasacyjnego poniesionych przez skarżącą kasacyjnie. Na koszty te składa się wpis od skargi kasacyjnej w kwocie 150 zł oraz wynagrodzenie profesjonalnego pełnomocnika w kwocie 240 zł.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Sekretarz sądowy

Marta Berska