



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 17 maja 2021 r.

Poz. 2378

WYROK NR II SA/WR 401/19
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 29 października 2020 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędziowie:

Sędzia NSA Halina Filipowicz - Kremis

Sędzia WSA Magdalena Jankowska - Szostak

Asesor WSA Wojciech Śnieżyński (spr.)

Protokolant:

sekretarz sądowy Ewa Trojan

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 15 października 2020 r.
sprawy ze skargi Dolnośląskiego Zespołu Parków Krajobrazowych we Wrocławiu
na uchwałę Rady Miejskiej w Sobótce
z dnia 30 stycznia 2018 r. nr XLI/328/18
w przedmiocie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego
miasta Sobótka dla terenu położonego przy ul. Cmentarnej

I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały;

II. zasądza od Gminy Miejskiej w Sobótce na rzecz strony skarżącej kwotę 780 zł (słownie: siedemset osiemdziesiąt zł) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie

Pismem z 24.04.2018 r. – Dolnośląski Zespół Parków Krajobrazowych we Wrocławiu, reprezentowany przez Dyrektora, wniósł na podstawie art. 101 ust. 1 ustawy z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1875) – do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu skargę na uchwałę Rady Miejskiej w Sobótce nr XLI/328/18 z 30.01.2018 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Sobótka dla terenu położonego przy ul. Cmentarnej.

Strona skarżąca zarzuciła Radzie naruszenie:

- 1) art. 72 ust. 1 pkt 5 ustawy z 27.04.2001 r. Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 519 ze zm.) – dalej w skrócie: "u.p.o.ś";
- 2) art. 73 ust. 1 pkt 1 u.p.o.ś;
- 3) art. 10 ust. 1 pkt. 3 i 9 ustawy z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1073 ze zm.) – dalej: "u.p.z.p.";
- 4) art. 10 ust. 2 pkt 3 u.p.z.p.;
- 5) art. 15 ust. 2 pkt. 3 i 7 u.p.z.p. w związku z art. 20 ust. 4 pkt 6 ustawy z 16.04.2004 r. o ochronie przyrody (t.j. Dz.U. z 2018 poz. 142) – dalej w skrócie: "u.o.p.", poprzez nieuwzględnienie w zaskarżonej uchwale postanowień uchwały nr XVI/331/11 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z 27.10.2011 r. w sprawie ustanowienia planu ochrony dla Ślęzańskiego Parku Krajobrazowego (Dz. Urz. Woj. Dolno. z 2011 r., nr 251, poz. 4508).

Formułując takiej treści zarzuty skargi jej autor wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały oraz o zasądzenie na jego rzecz kosztów postępowania według norm przepisanych.

W uzasadnieniu skargi podano, że skarżący składał w toku procedury planistycznej wnioski i uwagi, które nie zostały uwzględnione. W rezultacie do planu miejscowego wprowadzono zmiany niezgodne z ustaleniami zawartymi w § 14 planu ochrony dla Ślęzańskiego Parku Krajobrazowego w zakresie terenu (oznaczonego symbolem B-MN9a), przeznaczonego na zabudowę mieszkaniową jednorodzinną. Wyjaśniono, że teren objęty zaskarżoną uchwałą znajduje się w całości w granicach Ślęzańskiego Parku Krajobrazowego, na którym obowiązują akty prawa miejscowego w postaci planu ochrony z 27.10.2011 r. i rozporządzenia w sprawie Ślęzańskiego Parku Krajobrazowego z 04.04.2007 r. (Dz. Urz. Woj. Dolno. Nr 94, poz. 1105, ze zm.). Powołując się na tezę zawartą w wyroku NSA z 14.01.2011 r., sygn. akt II OSK 2035/09 autor skargi podkreślił, że zawarte w planie ochrony ustalenia do mpzp powinny być uwzględnione przy sporządzaniu aktów planistycznych. Z dalszej części uzasadnienia skargi wynika, że według ustaleń planistycznych przed zaskarżoną zmianą, teren nią objęty znajdował się w granicach obszaru B-RO 2 (działka najbliższej istniejącej zabudowy), który przeznaczono wyłącznie na ogródki przydomowe z zakazem zabudowy oraz w granicach obszaru B-ZP 3, który w całości przeznaczony był na zieleń parkową i dla którego również wprowadzono zakaz zabudowy. Przyjęta w zaskarżonej uchwale zmiana prowadzi do kompletniej zmienianych dotychczasowe przeznaczenie terenu, zakładając przeznaczenie go w całości na zabudowę mieszkaniową jednorodzinną (B-MN9a), lokowaną na działkach o wielkości co najmniej 2 000 m², co pozostaje niezgodne z postanowieniami planu ochrony. Według strony skarżącej, zmiana przeznaczenia tego terenu, byłaby możliwa bez naruszania planu ochrony tylko i wyłącznie w zakresie tych przeznaczeń terenu i wskaźników urbanistycznych, jakie były określone w obowiązującym przed uchwaleniem zaskarżonej uchwały studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Sobótka dla obszaru o symbolu Uk, czyli m.in. zabudowy rezydencjonalnej na działkach nie mniejszych jak 0,8 ha. W związku z tym zmiana przeznaczenia terenu w kształcie zawartym w zaskarżonej uchwale nie była możliwa do uchwalenia bez naruszania planu ochrony.

Ponadto strona skarżąca wskazała na brak uwzględnienia przez zaskarżoną uchwałą przepisu § 14 ust. 1 pkt 1 lit. c planu ochrony Ślęzańskiego Parku Krajobrazowego, który stanowi, że "przy zmianie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w sytuacji, kiedy zostaje określone nowe przeznaczenie terenu, ustala się obowiązek zastosowania warunków architektoniczno-urbanistycznych określonych w § 14 ust. 2 planu ochrony". Zawarte w tym miejscu postanowienia planu ochrony określają m.in. minimalną powierzchnię

biologicznie czynną rzędu 70% powierzchni nowo projektowanych działek przeznaczonych na zabudowę mieszkaniową jednorodzinną czy ustalają zalecany wygląd dachów i elewacji oraz ogrodzeń. Ponadto w § 14 ust. 2 pkt 15 planu ochrony wskazano, że dla terenów zieleni urządzonej nie dopuszcza się zmiany przeznaczenia na inne cele i ustala się obowiązek utrzymania minimalnej powierzchni biologicznie czynnej 80%. To ustalenie z planu ochrony również nie zostało uwzględnione w zaskarżonej uchwale.

W doręczonej odpowiedzi na skargę, działający w imieniu Gminy Sobótka pełnomocnik, wniósł o odrzucenie skargi jako niedopuszczalnej, względnie o jej oddalenie w całości. Uzasadniając alternatywnie sformułowany wniosek pełnomocnik organu przedstawił obszerną argumentację, w której wykorzystano poglądy prezentowane w literaturze prawniczej oraz orzecznictwie sądowoadministracyjnym. Pełnomocnik wyjaśnił m.in. że skarżący jako organ administracji publicznej w województwie nie ma własnego interesu prawnego, który mógłby podlegać ochronie, zatem nie ma legitymacji do wniesienia skargi na podstawie art. 101 ustawy o samorządzie gminnym.

Ponadto pełnomocnik organu zarzucił niezgodność z prawem przepisów uchwały Sejmiku Województwa Dolnośląskiego w sprawie ustanowienia planu ochrony Ślęzańskiego Parku Krajobrazowego, które przekraczają zakres uprawnień nadanych rozporządzeniem Ministra Środowiska z 12.05.2005 r. w sprawie sporządzenia projektu planu ochrony dla parku narodowego, rezerwatu przyrody i parku krajobrazowego, dokonywania zmian w tym planie oraz ochrony zasobów, tworów i składników przyrody. Wskazał, że takie ustalenia mogą dotyczyć wyłącznie eliminacji lub ograniczenia zagrożeń zewnętrznych, o których mowa w art. 20 ust. 4 pkt 6 ustawy o ochronie przyrody i wynikać z potrzeb ochrony przyrody i walorów krajobrazowych. Nie można uznać, że ustalenia zawarte w § 14 ust. 2 pkt. 2, 4, 5, 6 lit. b, 7, 11, 12 planu ochrony mają związek z eliminacją lub ograniczeniem zagrożeń dotyczących ochrony przyrody i walorów krajobrazowych. Według pełnomocnika, w żadnym z przepisów wymienionych § 17 rozporządzenia nie mieści się uprawnienie do określania ustaleń w zakresie powierzchni nowo wydzielanych działek lub parametrów zabudowy. Ustalenie w § 14 ust. 2 pkt 2 planu ochrony, dotyczące minimalnej powierzchni nowo wydzielanych działek budowlanych jest wyłącznym uprawnieniem gminy na mocy art. 15 ust. 3 pkt. 10 u.p.z.p. Sejmik województwa nie jest organem uprawnionym do ustalania powierzchni nowo wydzielanych działek w planie ochrony parku krajobrazowego. Ograniczenie wykonywania prawa własności nieruchomości, w tym także prawa podziału nieruchomości, musi wynikać z upoważnienia ustawowego. Jeśli ustawa nie określa wprost odpowiedniej delegacji oznacza to, że organ nie może takiego przepisu ustanowić. Również ustalenie § 14 ust. 2 pkt 4 dotyczy konstrukcji budynków i jest wewnętrzne sprzeczne - zabudowa bliźniacza nie stanowi jednej z form zabudowy szeregowej. Z kolei kategoryczny zakaz wprowadzania nowej zabudowy wielorodzinnej zawarty w § 14 ust. 2 pkt 5, przy jednoczesnym określeniu niejasnych warunków odstępstwa od zakazu jest przepisem nieprecyzyjnym, który winien zostać wyeliminowany z obiegu prawnego. Określenie „logiczna kontynuacja urbanistyczna” jest niezrozumiałe i oznacza uznaniowość stosowania odstępstwa od zasady. Zapis ten równocześnie nie uwzględnia definicji budynku wielorodzinnego, którym jest każdy budynek mieszkalny liczący więcej niż 2 mieszkania. Zabudowa mieszkaniowa o czterech mieszkaniach jest na terenach wiejskich powszechna, a parametr ilości mieszkań jest nieistotny wobec formy zabudowy (wysokości lub gabarytów), która może być identyczna z formą zabudowy jednorodzinnej. Również ustalenie § 14 ust. 2 pkt 6 lit. b, dotyczące maksymalnej wysokości zabudowy, podobnie jak ustalenie, o którym mowa w pkt 1, stanowi przekroczenie uprawnienia organu do stanowienia przepisu i nie ma związku z eliminacją lub ograniczeniem zagrożeń zewnętrznych, o których mowa w art. 20 ust. 4 pkt 6 u.o.p. Ustalenie to jest wyłącznym uprawnieniem gminy na mocy art. 15 ust. 2 pkt. 6 u.p.z.p. Ustalenia § 14 ust. 2 pkt. 7, 11, 12 wprowadzające kategoryczne ograniczenia lub zakazy nie mają podstawy prawnej wynikającej z § 17 rozporządzenia z 12.05.2005 r. w związku z art. 20 ust. 4 pkt 6 u.o.p. Uprawnienia te są przypisane wyłączenie gminie na mocy art. 15 ust. 2 pkt 6 lub 9 oraz ust. 3 pkt 9 u.p.z.p.

W toku postępowania sądowoadministracyjnego przedłożone zostało do akt sprawy pismo procesowe skarżącego z 19.07.2018 r., zawierające argumentację odnoszącą się do odpowiedzi na skargę. Uznając za całkowicie nieuzasadnione zarzuty zgłoszone pod adresem planu ochrony, strona skarżąca zwróciła uwagę

na brak zaskarżenia uchwały Sejmiku Województwa Dolnośląskiego w sprawie ustanowienia planu ochrony Ślęzańskiego Parku Krajobrazowego. Wskazał, że uchwała Sejmiku została podjęta po przeprowadzeniu całej procedury uzgodnieniowej. Również Rada Miejska w Sobótce uchwałą nr XXXIX/307/09 z 04.12.2009 r. pozytywnie zaopiniowała projekt planu w granicach Gminy Sobótka z uwagami. Żadna z uwag zawartych w treści uchwały nie odnosiła się do ustaleń projektu planu.

Dalej zauważono, że zgodnie z art. 20 ust. 4 u.o.p., plan ochrony parku krajobrazowego zawiera ustalenia dla innych planów, co oznacza, że wskazuje wiążące dyrektywy, które te inne plany powinny respektować. Uwzględnienie zasad ochrony przyrody i krajobrazu w mpzp przebiega w oparciu o trzy wyraźne podstawy prawne, zawarte w art. 20 ust. 4 pkt 6 u.o.p., art. 72 ust. 1 i art. 73 ust. 1 u.p.o.ś.

Postanowieniem z 29.10.2018 r. sygn. II SA/Wr 464/18 Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu na podstawie art. 58 § 1 pkt 5a p.p.s.a. odrzucił opisaną skargę. Sąd uznał, że strona skarżąca nie wykazała naruszenia własnego interesu prawnego lub uprawnienia, zatem nie wykazała posiadania legitymacji skargowej, co pozbawiło Sąd możliwości dokonania oceny merytorycznej zarzutów sformułowanych w skardze. Warunkiem merytorycznego rozpoznania skargi na podstawie art. 101 u.s.g. jest bowiem stwierdzenie naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia podmiotu skarżącego, zatem stwierdzenie, że dysponuje on legitymacją skargową. Niespełnienie tej przesłanki skutkowało odrzuceniem skargi – stosownie do przepisu art. 58 § 1 pkt 5a p.p.s.a.

W wyniku skargi kasacyjnej Dolnośląskiego Zespołu Parków Krajobrazowych we Wrocławiu, postanowieniem z 07.03.2019 r., sygn. akt II OSK 252/19, NSA uchylił postanowienie sądu I instancji. NSA stwierdził, że w sprawie dla oceny legitymacji procesowej strony skarżącej podstawowe znaczenie miały przepisy art. 72 ust. 1 pkt 5, art. 73 ust. 1 pkt 1 u.p.o.ś., art. 10 ust. 1 pkt 3 i 9, art. 10 ust. 2 pkt 3, art. 15 ust. 2 pkt 3 i 7 u.p.z.p., art. 20 ust. 4 pkt 6 u.o.p., na których podstawie kasator powiązał złożoną skargę z koniecznością podejmowania działań prawnych nakierowanych na realizację zadań związanych z ochroną przyrody i walorów krajobrazowych występujących na obszarze parku, a konkretnie wskazywał na potrzebę uwzględnienia ustaleń planu ochrony Ślęzańskiego Parku Krajobrazowego w podejmowanych uchwałach w przedmiocie studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego i miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego gminy Sobótka oraz innych gmin objętych obszarem Ślęzańskiego Parku Krajobrazowego. Z takich uwarunkowań prawnych i faktycznych wynika, że w konkretnych sprawach dyrektor parku krajobrazowego musi mieć możliwość zainicjowania kontroli sądowej w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w celu sprawdzenia zgodności jego treści z ustaleniami zawartymi w planie ochrony danego parku krajobrazowego. Skoro do kompetencji dyrektora parku krajobrazowego należy składanie wniosków do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dotyczących zagospodarowania przestrzennego obszarów wchodzących w skład parku krajobrazowego, to konsekwentnie musi mieć też uprawnienie do wystąpienia w imieniu parku krajobrazowego ze skargą w trybie art. 101 ust. 1 u.s.g. w sytuacji, gdy organ gminy nie uwzględni złożonych wniosków w ramach procedury planistycznej.

Na rozprawie w dniu 15.10.2020 r. pełnomocnik strony skarżącej poparł dotychczasowe stanowisko zawarte w skardze. Wskazał ponadto na niedopuszczalność uchwalenia na jednej sesji Rady Miejskiej zmiany studium oraz zmiany planu miejscowego, ponieważ nie jest wówczas możliwe złożenie przez Burmistrza oświadczenia o zgodności planu miejscowego ze zmienionym studium. Na pytanie Sądu dotyczące wskazania przepisu uchwały, z którego strona wywodzi stanowisko dotyczące określenia parametru minimalnej powierzchni nowo wydzielonych działek na poziomie 2 000 m² dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem B MN9a, pełnomocnik strony skarżącej wyjaśnił, że taką wielkość ustala przepis § 39 ust. 4 pkt 2 zaskarżonej uchwały.

Wyjaśniając rozbieżności wynikające z porównania treści zaskarżonej uchwały i załącznika graficznego w zakresie terenów oznaczonych symbolami B MN9a i BG MN9a, pełnomocnik Gminy Sobótka przedłożył do akt sprawy pismo procesowe z 19.10.2020 r. W piśmie tym, z którego dowód sąd przeprowadził poza rozprawą, pełnomocnik wskazał, że w uchwale nr XLI/328/18 w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Miasta Sobótka dla terenu położonego przy ulicy Cmentarnej, wprowadzono

zmianę do uchwały nr XII/109/11, polegającą na dodaniu w § 39 ust. 1 po słowach "B-MN 9" słowa "B-MN 9a". Następnie w § 1 ust. 3 pkt 2 uchwały XLI/328/18 zmieniono uchwałę nr XII/109/11 poprzez dodanie w § 39 ustępu 4 o treści: "4. Dla terenu BG-MN 9a ustala się : (...)". Zdaniem organu doszło do błędnego zapisu polegającego na dodaniu w ust. 4 litery „G”, co uznać należy za oczywistą omyłkę pisarską. Zaistniały błąd nie jest istotny, gdyż nie wpływa na skuteczność wprowadzonego prawidłowo nowego oznaczenia terenu oraz prawidłowego oznaczenia tego terenu na mapie, dla którego wprowadzono zmianę w sposobie dopuszczalnego zagospodarowania. Dlatego uznać należy, że zapis w treści opisowej i graficznej zmienianego mpzp dla terenu położonego przy ul. Cmentarnej w Sobótce jest spójny i zgodny z celem wprowadzanej zmiany planu. Dodany w § 39 ustęp 4, stanowiący rozwinięcie i opis dodanego oznaczenia "B-MN 9a" został jedynie błędnie zapisany jako "BG-MN 9a". Ponadto zauważono, że przy każdej zmianie miejscowego planu powodującej utworzenie nowej jednostki urbanistycznej, z racji kontynuacji uchwały z 2011 r., uzupełnia się wymogi wynikające z obecnie obowiązującego art. 15 u.p.z.p. Stąd konieczność przyjęcia regulacji w kwestii m.in. o miejscach parkingowych. Ponadto zgodnie z § 17 uchwały nr XII/109/11 ustalono podział objętego uchwałą obszaru na jednostki funkcjonalne oznaczone na rysunku planu symbolami: A, B, C, D, E, F, G, H. Na rysunku planu, który zgodnie z § 2 uchwały nr XII/109/11, stanowi integralną część uchwały widoczny jest podział obszaru na wskazane jednostki funkcjonalne. W takiej sytuacji należało przyjąć, że bezsprzecznie błędny zapis zamieszczony w uchwale zmieniającej, nie wprowadza nowej jednostki funkcjonalnej i nie taki jest cel i treść zmiany. Dlatego stwierdzić trzeba, że skoro w planie miejscowym podlegającym zmianom nie ma jednostki funkcjonalnej oznaczonej symbolem "BG", zatem błędny w tym przypadku zapis, nie rodzi uzasadnionych wątpliwości lub wewnętrznej rozbieżności z treścią uchwały pierwotnej i nie stanowi błędu merytorycznego, a jedynie stanowi oczywisty błąd pisarski.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Przesądzie przez NSA kwestii istnienia po stronie Dolnośląskiego Zespołu Parków Krajobrazowych we Wrocławiu legitymacji procesowej w zaskarżeniu uchwały Rady Miejskiej w Sobótce nr XLI/328/18 z 30.01.2018 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Sobótka dla terenu położonego przy ul. Cmentarnej, obliguje tut. Sąd do zbadania zgodności z prawem zaskarżonego aktu planistycznego. Kontrola ta wykazała zasadność skargi.

Przyjdzie jednocześnie podkreślić, wobec przyjętej w odpowiedzi na skargę argumentacji, że przedmiotem przeprowadzonej kontroli w niniejszej sprawie Sąd uczynił wyłącznie zaskarżoną uchwałę Rady Miejskiej w Sobótce. Kontroli sądowej nie podlegała uchwała nr XVI/331/11 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z 27.10.2011 r. w sprawie ustanowienia planu ochrony dla Ślęzańskiego Parku Krajobrazowego, gdyż byłoby to niedopuszczalne wyjście poza granice sprawy w rozumieniu art. 134 § 1 ustawy z 30.08.2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 2325 ze zm.) - zwanej dalej "p.p.s.a."

W polskim systemie prawa obowiązuje zasada domniemania legalności aktu normatywnego. Do czasu weryfikacji we właściwym trybie zgodności z prawem uchwały Sejmiku Województwa Dolnośląskiego, akt ten stanowi obowiązujące prawo i jest wiążący. Stanowi więc wzorzec normatywnej kontroli zaskarżonej uchwały.

Przystawiając powody, dla których Sąd stwierdził, że zaskarżona uchwała jest obarczona wadą skutkującą stwierdzeniem jej nieważności, w pierwszym rzędzie należy wskazać, że zgodnie z art. 147 § 1 p.p.s.a. sądowa kontrola dokonywana jest przez pryzmat przesłanek wynikających z art. 28 ust. 1 ustawy z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2018, poz. 1945 – dalej również jako: "u.p.z.p."). W myśl tego przepisu 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 części. Pojęcie trybu sporządzania planu miejscowego, którego zachowanie stanowi przesłankę formalną zgodności miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z przepisami prawa – odnosi się do sekwencji czynności, jakie podejmuje organ w celu doprowadzenia do uchwalenia planu

miejscowego, poczynając od uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu, a skończywszy na jego uchwaleniu. Z kolei pojęcie zasad sporządzania planu miejscowego należy wiązać z samym sporządzeniem (opracowaniem) aktu planistycznego, a więc z merytoryczną jego zawartością (część tekstowa, graficzna, załączniki), zawartymi w nim ustaleniami, a także standardami dokumentacji planistycznej (por. wyroki NSA z 25.05.2009 r., sygn. akt II OSK 1778/08 oraz z 11.09.2008 r., sygn. akt II OSK 215/08). Zawartość planu miejscowego określają przepisy art. 15 ust. 1, art. 17 pkt 4, art. 20 ust. 1 u.p.z.p., przedmiot (ustalenia) przepisy art. 15 ust. 2 i 3 u.p.z.p., natomiast standardy dokumentacji planistycznej (materiały planistyczne w tym skalę map, stosowanych oznaczeń, nazewnictwa, standardów oraz sposobów dokumentowania prac planistycznych) określa rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 26.08.2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. Nr 164, poz. 1587).

Zarzut skargi dotyczący naruszenia zasad sporządzenia planu miejscowego, aby był skuteczny musi zatem wykazywać istotny charakter naruszenia prawa. Przez taką sprzeczność z prawem należy rozumieć niezgodność z aktami prawa powszechnie obowiązującego, a więc Konstytucją RP, ustawami, aktami wykonawczymi oraz powszechnie obowiązującymi aktami prawa miejscowego. 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. Przez "istotne naruszenie" należy rozumieć takie naruszenie, które ma wpływ na treść rozstrzygnięć planistycznych lub prowadzi do ograniczenia praw podmiotów dotkniętych skutkami prawnymi sporządzenia planu miejscowego.

Analiza treści podniesionych w sprawie zarzutów, argumentów przedstawionych na ich uzasadnienie oraz znajdujących zastosowanie przepisów prawa, prowadzi do wniosku, że Rada Miejska w Sobótce dopuściła się naruszenia zasad sporządzenia zmiany planu miejscowego, które należy uznać za istotne i skutkujące stwierdzeniem nieważności zaskarżonego aktu w całości.

Skład orzekający w niniejszej sprawie, przyjmując takie stanowisko, kierował się następującą argumentacją. Z przepisu art. 1 ust. 2 pkt 3 u.p.z.p. wynika nakaz uwzględnienia w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wymagań ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych. Wymóg ten ustawodawca rozwinął w art. 15 ust. 2 pkt 3 u.p.z.p., zgodnie z którym w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu, natomiast pkt 7 przywołanego przepisu dodatkowo statuuje obowiązek określenia w miejscowym planie granic i sposobów zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, na podstawie odrębnych przepisów, terenów górniczych, a także obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, obszarów osuwania się mas ziemnych, krajobrazów priorytetowych określonych w audycie krajobrazowym oraz w planach zagospodarowania przestrzennego województwa. Do przywołanych przez ustawodawcę odrębnych przepisów należą m.in. ustawa Prawo ochrony środowiska (dalej: u.p.o.s.) oraz ustawa o ochronie przyrody (dalej: u.o.p.). Istotny z punktu widzenia niniejszej sprawy jest art. 73 ust. 1 pkt 1 u.p.o.s., zgodnie którym: w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego oraz w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu uwzględnia się w szczególności ograniczenia wynikające z ustanowienia w trybie ustawy z 16.04.2004 r. o ochronie przyrody parku narodowego, rezerwatu przyrody, parku krajobrazowego, obszaru chronionego krajobrazu, obszaru Natura 2000, zespołu przyrodniczo-krajobrazowego, użytku ekologicznego, stanowiska dokumentacyjnego, pomników przyrody oraz ich otulin. Przepis ten, rangi ustawowej, wprost odnosi się do obowiązku uwzględnienia przez organy gminy ograniczeń wynikających z ustanowienia parku krajobrazowego. Przy czym ustawodawca zdecydował w art. 16 ust. 3 u.o.p., że utworzenie parku krajobrazowego lub powiększenie jego obszaru następuje w drodze uchwały sejmiku województwa, która określa jego nazwę, obszar, przebieg granicy i otulinę, jeżeli została wyznaczona, szczególne cele ochrony oraz zakazy właściwe dla danego parku krajobrazowego lub jego części, wybrane spośród zakazów, o których mowa w art. 17 ust. 1, wynikające z potrzeb jego ochrony. Z powyższego zatem wynika, że ustawodawca normami rangi ustawowej

zobowiązał organy gminy do uwzględnienia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego ograniczeń wynikających z utworzenia parku krajobrazowego.

Zgodnie z art. 20 ust. 4 pkt 6 u.o.p. plan ochrony dla parku krajobrazowego zawiera ustalenia do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Takie ustalenia są adresowane do organów stanowiących gminy, które są zobligowane do ich uwzględnienia przy sporządzaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Przyjdzie przy tym zauważyć, że plan ochrony parku krajobrazowego stanowi akt prawa miejscowego jedynie w części dotyczącej ustaleń wymienionych w art. 20 ust. 4a u.o.p. (tak WSA we Wrocławiu w wyroku z 23.07.2020 r., sygn. akt II SA/Wr 133/20).

Obowiązek uwzględnienia ustaleń zawartych w planie ochrony dla parku krajobrazowego do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego wynika wprost z § 4 pkt 3 lit. b powołanego wyżej rozporządzenia z 26.08.2003 r. Przepis ten stanowi o standardzie planu miejscowego jakim są nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów wynikające z obowiązujących ustaleń planów ochrony ustanowionych dla parków narodowych, rezerwatów przyrody i parków krajobrazowych, a także dla innych form ochrony przyrody występujących na terenach objętych planem miejscowym.

Z powołanych przepisów wynika, że część tekstowa planu miejscowego powinna zawierać zakazy, nakazy i dozwolenia wynikające z ustaleń planu ochrony dla parku krajobrazowego. Jest to obowiązek ustanowiony na poziomie aktu ustawowego i aktu wykonawczego do ustawy (tak NSA w wyroku z 12.12.2017 r., sygn. akt II OSK 675/16). Prawodawca zobowiązał wobec tego organy stanowiące gminy do uwzględnienia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego ograniczeń wynikających z uchwały sejmiku województwa w przedmiocie planu ochronnego dla parku krajobrazowego. Takie ograniczenie ustaleniami do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego zawartymi w planach ochronnych dla parków krajobrazowych jest ustawowym związaniem. W ramach przewidzianych w planie ochrony dla parku krajobrazowego ustaleń dotyczących zasad ochrony środowiska i przyrody konieczne jest uwzględnienie w treści miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenu wynikających z ustanowienia tej formy ochrony przyrody. Taki obowiązek nie dotyczy tylko określonych w planie ochrony parku zakazów lokalizowania nowych obiektów w strefach ochronnych krajobrazów (art. 17 ust. 1a w związku z art. 20 ust. 4a u.o.p.), ale wszystkich ustaleń takiego planu dla miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Nie można wobec tego przyjmować, że Rada Gminy ma absolutne władztwo planistyczne w określaniu przeznaczenia terenów i warunków zagospodarowania. Granice tego władztwa wyznaczają ograniczenia określone w ustawach, w tym w przepisach ustawy o ochronie przyrody i podejmowanych na jej podstawie aktów prawnych. Rada Gminy nie może ignorować czy też pomijać ustaleń planistycznych zawartych w planie ochrony parku krajobrazowego.

W niniejszej sprawie takim aktem jest plan ochrony dla Ślezańskiego Parku Krajobrazowego, który został ustanowiony uchwałą nr XVI/331/11 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z 27.10.2011 r. (Dz. Urz. Woj. Dolno. z 2011 r., nr 251, poz. 4508). Uchwała weszła w życie z dniem 21.12.2011 r. Przepis § 14 ust. 1 pkt 1 uchwały zawiera ustalenia do zmian miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego obowiązujących w dniu wejścia w życie planu ochrony na terenie całego Parku w granicach gmin Dzierżoniów, Jordanów Śląski, Łagiewniki, Marcinowice oraz Sobótka. W § 14 ust. 2 uchwały Sejmik zawarł z kolei ustalenia do nowych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego sporządzanych dla terenów zabudowy, obowiązujących na terenie całego Parku w granicach gmin Dzierżoniów, Jordanów Śląski, Łagiewniki, Marcinowice oraz Sobótka. Biorąc pod uwagę datę wejścia w życie zmienianej uchwały planistycznej, stwierdzić należało, że to zawarta w ustępie 2 regulacja stanowi wzorzec normatywnej kontroli postanowień zaskarżonej uchwały Rady Miejskiej w Sobótce z 30.01.2018 r., nr XLI/328/18 w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Sobótka dla terenu położonego przy ul. Cmentarnej. Wprowadzona bowiem tą uchwałą zmiana dotyczy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Sobótka, przyjętego na podstawie uchwały nr XII/109/11 Rady Miejskiej w Sobótce z 30.09.2011 r., która została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego z 10.01.2012 r.

Zmieniana uchwała weszła zatem w życie już w okresie obowiązywania uchwały Sejmiku Województwa Dolnośląskiego w sprawie ustanowienia planu ochrony dla Ślęzańskiego Parku Krajobrazowego. Stąd do zmian uchwały planistycznej nie będzie miała zastosowania wskazywana w skardze regulacja ustępu 1 lecz zawarta w ustępie 2 w przepisie § 14 uchwały Sejmiku.

Bezspornym jest w sprawie, że teren objęty zaskarżoną uchwałą znajduje się w całości w granicach Ślęzańskiego Parku Krajobrazowego. Zgodnie z uchwałą nr XII/109/11 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Sobótka, teren ten znajdował się w granicach obszaru B-RO 2 (najbliższej istniejącej zabudowy), który przeznaczono wyłącznie na ogródki przydomowe z zakazem zabudowy (§ 47 w związku z § 14 uchwały) oraz w granicach obszaru B-ZP 3, który w całości przeznaczony był na zielen parkową i dla którego również wprowadzono zakaz zabudowy z wyjątkiem obiektów architektury parkowej, obiektów małej architektury oraz urządzeń sportoworekreacyjnych (§ 44 ust. 1 i 2 uchwały). Po zmianie wprowadzonej zaskarżoną uchwałą sporny teren oznaczono symbolem B-MN 9a, dla którego ustalono przeznaczenie pod zabudowę mieszkaniową niskiej intensywności.

Jak już wskazano ustawodawca normami rangi ustawowej zobowiązał organy gminy do uwzględnienia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego ograniczeń wynikających z przepisów odrębnych. W niniejszej sprawie przepisami takimi były regulacje, obowiązującego w dacie podejmowania zaskarżonej uchwały, planu ochrony dla Ślęzańskiego Parku Krajobrazowego. W przypadku zmienianej regulacji planistycznych odnoszącej się do zieleni urządzonej, takie ograniczenia zawiera § 14 ust. 2 pkt 15 planu ochrony. W myśl tej regulacji dla terenów zieleni urządzonej przyjęto zasadę zagospodarowania, zgodnie z którą: a) nie dopuszcza się zmiany przeznaczenia na inne cele, b) ustala się obowiązek utrzymania minimalnej powierzchni biologicznie czynnej 80 %. Z kolei na podstawie § 14 ust. 2 pkt 3 lit. a) planu ochronnego, w planach miejscowych sporządzanych dla terenów zabudowy, minimalna powierzchnia biologicznie czynna dla nowo projektowanych działek wynosi dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej - 70 % powierzchni działki. W ocenie Sąd, procedując nad zmianą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, Rada Miejska zobligowana była do uwzględnienia powyższych ograniczeń w przypadku terenów znajdujących się w granicach obszarów B-RO 2 (ogródki przydomowe z zakazem zabudowy) oraz B-ZP 3 (zielen parkowa z zakazem zabudowy z wyjątkiem obiektów architektury parkowej, obiektów małej architektury oraz urządzeń sportoworekreacyjnych). Stąd też wprowadzenie zaskarżoną uchwałą dla tego terenu przeznaczenia pod zabudowę mieszkaniową niskiej intensywności – oznaczonego na rysunku planu symbolem B-MN 9a, pozostaje w sprzeczności ze wskazanymi ustaleniami planu ochrony, które nie tylko wykluczają możliwość zmiany przeznaczenia terenów zieleni urządzonej na inne cele, ale także wprowadzają ograniczenia dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej dotyczące powierzchni biologicznie czynnej na poziomie 70 % powierzchni działki, podczas gdy plan miejscowy dla takiej zabudowy przewiduje w przepisie § 11 ust. 1 pkt 7 uchwały, że powierzchnia biologicznie czynna poszczególnych działek powinna zajmować odpowiednio co najmniej 50 % powierzchni działek z zabudową mieszkaniową.

Niezależnie od powyższego należało stwierdzić, że rozbieżności pomiędzy oznaczeniami wynikającymi z tekstu planu, a rysunkiem graficznym, świadczą o braku spójności tych części planu w zakresie oznaczeń o symbolach: B-MN 9a i BG-MN9a. W świetle regulacji zawartych w u.p.z.p. oraz rozporządzeniu Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (zwanego: "rozporządzeniem") naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego jest brak spójności i zgodności części tekstowej z częścią graficzną planu. Zgodnie bowiem z art. 15 ust. 1 u.p.z.p., plan miejscowy zawiera część tekstową i graficzną. Z kolei z treści § 8 ust. 2 rozporządzenia wynika, że na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Do projektu rysunku planu miejscowego dołącza się objaśnienia wszystkich użytych oznaczeń. Nadto, w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania (art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p.). Regulację zawartą w cytowanym przepisie doprecyzowano w ww. rozporządzeniu. Z § 4 pkt 1 rozporządzenia wynika, że ustalenia te powinny zawierać

określenie przeznaczenia poszczególnych terenów lub zasad ich zagospodarowania, a także symbol literowy i numer wyróżniający go spośród innych terenów. Z przedstawionych unormowań wynika więc, że część tekstowa planu winna znaleźć odzwierciedlenie w części graficznej, zaś sprzeczność, brak korelacji i spójności oraz oznaczenie danego przeznaczenia terenu symbolem nasuwającym wątpliwości, muszą być rozważane w kategorii naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego. Naruszenia te muszą być ponadto ocenione jako istotne, gdyż przepisy u.p.z.p. nie przewidują instytucji prostowania błędów lub oczywistych omyłek w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, będących aktami prawa miejscowego. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, jako akt prawa miejscowego, kształtujący sposób wykonywania prawa własności (art. 6 ust. 1 u.p.z.p.), powinien zawierać regulacje czytelne i niestwarzające wątpliwości interpretacyjnych. Jeżeli tego nie czyni, budząc wątpliwości zasadniczej natury co do przeznaczenia terenu, to może stanowić zagrożenie dla standardów państwa prawa, powielając wątpliwości na etapie rozstrzygnięć indywidualnych (wyrok NSA z 9.06.2014 r., sygn. akt II OSK 3083/13). Przeznaczenie terenu i zasady z nim związane muszą być określone w planie miejscowym jednoznacznie i precyzyjnie, nie można bowiem domniemywać sposobu zagospodarowania (wyrok NSA z 27.09.2016 r., sygn. akt II OSK 3135/14). Regulacje zawarte w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego muszą być sformułowane jasno, bez wzajemnych wykluczeń i pozostawać spójne zarówno z pozostałymi regulacjami planu, jak i przepisami odrębnymi. NSA w wyroku z 04.12.2019 r. (sygn. akt II OSK 3081/18) stwierdził, że "zasady stanowienia przepisów prawa obligują prawodawcę do jasnego, przejrzystego i zrozumiałego formułowania norm prawnych. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, którego przepisy są stosowane m. in. przez organy architektoniczno-budowlane czy organy nadzoru budowlanego. Przepisy te są adresowane do wszystkich mieszkańców gminy. Wobec tego powinny być tak sformułowane, aby nie budziły wątpliwości co do ich treści i zakresu stosowania".

W przypadku kontrolowanej uchwały brak jest korelacji i spójności pomiędzy symbolami opisanymi w samym tekście planu oraz ich przeniesieniem na rysunek planu. Po zmianie uchwały w przepisie § 39 ust. 1 dodano oznaczenie o symbolu "B-MNa 9", podczas gdy w § 39 ust. 4 wprowadzono szczegółowe wymogi dla terenu oznaczanego symbolem "BG-MN 9a", w tym dotyczące powierzchni wydzielonych działek, które to oznaczenie nie znajduje odniesienia w ust. 1 § 39 uchwały zmieniającej oraz na rysunku planu. W ocenie Sądu, przedstawiony brak spójności w części tekstowej planu miejscowego, a także pomiędzy częścią tekstową i graficzną tego planu należy kwalifikować jako naruszenie zasad jego sporządzania, stanowiące przesłankę stwierdzenia nieważności tego aktu. Dotyczy on wartości i merytorycznych wymogów kształtowania polityki przestrzennej przez uprawniony organ, które dotyczą problematyki związanej ze sporządzaniem planu, a więc zawartości aktu planistycznego (część tekstowa i graficzna), zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej.

Biorąc pod uwagę ograniczony zakres zmian miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, sprowadzający się do wprowadzenia nowego przeznaczenia dla terenów o symbolach B-RO 2 i B-ZP 3, stwierdzić należało, że wskazane wadliwe oznaczenia (B-MNa 9 i BG-MN 9a), dezintegrują postanowienia całej uchwały zmieniającej i skutkują koniecznością stwierdzenia jej nieważności w całości, niezależnie od wskazanych wcześniej przyczyn.

Mając powyższe na uwadze należało stwierdzić, że uchwalając zaskarżony plan, Rada Miejska w istotny sposób naruszyła zasady sporządzania planu miejscowego, co na podstawie art. 28 ust. 1 u.p.z.p. w związku z art. 73 ust. 1 pkt 1 u.p.o.ś., uzasadniało stwierdzenie nieważności uchwały w całości. Z tych też powodów, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., orzeczono jak w pkt 1 sentencji.

O kosztach postępowania w zakresie kosztów zastępstwa procesowego orzeczono zgodnie z art. 200 i art. 205 § 2 p.p.s.a.