



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 17 lutego 2016 r.

Poz. 830

WYROK NR II SA/WR 431/15
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 20 października 2015 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący

Sędziowie:

Protokolant

Sędzia WSA Anna Siedlecka (sprawozdawca)

Sędzia WSA Ireneusz Dukiel

Sędzia WSA Mieczysław Górkiewicz

starszy sekretarz sądowy – Magda Minkisiewicz

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 20 października 2015 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Miejskiej w Sobótce

z dnia 30 października 2014 r. nr LI/501/14

w przedmiocie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Sobótka w zakresie terenu położonego w obrębie wsi Sulistrowice

I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały;

II. zasądza od Gminy Sobótka na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240 (dwieście czterdzieści) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania.

Uzasadnienie

W dniu 30 października 2014 r. Rada Miejska w Sobótce podjęła uchwałę nr LI/501/14 w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Sobótka w zakresie terenu położonego w obrębie wsi Sulistrowice.

Na powyższą uchwałę skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego wniósł organ nadzoru- Wojewoda Dolnośląski, zarzucając jej istotne naruszenie art. 15 ust. 1 w zw. z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz art. 20 ust. 4 pkt 6 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody w zw. z § 14 ust. 1 pkt 1 lit. c w zw. z § 14 ust. 2 pkt 2 lit. d załącznika nr 1 do uchwały Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 27 października 2011 r. Nr XVI/331/11 w sprawie ustanowienia planu ochrony dla Ślezańskiego Parku Krajobrazowego.

Wskazano, że w uchwale wprowadzono zmiany, które obejmują wyodrębnienie nowego terenu oznaczonego symbolem MNL 45 oraz rozszerzenie granic terenu MNL 3. W ramach zmian wprowadzono również ustalenia, zgodnie z którymi na wymienionych terenach (są to tereny zabudowy lotniskowej), powierzchnia działek przeznaczonych pod zabudowę nie może być mniejsza niż 1200 m².

Tereny objęte granicami niniejszego opracowania położone są w obrębie Ślezańskiego Parku Krajobrazowego. Regulacje wprowadzone zaskarżoną uchwałą pozostają, w ocenie organu nadzoru, w sprzeczności z zapisami planu ochrony dla tego parku, przyjętego uchwałą Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 27 października 2011 r. nr XVI/331/11.

W § 14 ust. 1 pkt 1 lit. c w zw. z § 14 ust. 2 pkt 2 lit. d planu ochrony Parku wprowadzono bowiem wymóg minimalnej powierzchni działki budowlanej dla terenu rekreacji indywidualnej na poziomie 1500 m². Tereny MNL 45 i MNL 3 należy zaliczyć do wymienionej kategorii terenów. Wprowadzone ustalenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego prowadzą zatem do niezgodności z planem ochrony Parku w zakresie wymaganej minimalnej powierzchni działki budowlanej, zezwalając na zabudowę w granicach działki o pow. 1200 m². Sprzeczność ta świadczy o naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego, co skutkuje stwierdzeniem nieważności uchwały. Stwierdzenie nieważności uchwały w całości jest zasadne z uwagi na fakt, że tereny MNL 3 i MNL 45 stanowią zasadniczą część powierzchni objętej granicami niniejszego opracowania. Pozostałe regulacje niniejszej zmiany pozostają w związku funkcjonalnym z przepisami normującymi wprowadzenie terenu MNL 45 oraz rozszerzenie terenu MNL 3.

Zgodnie z art. 15 ust. 1 projekt planu miejscowego sporządza się m.in. zgodnie ze studium oraz przepisami odrębnymi. W badanym przypadku odrębne przepisy, to przepisy ustawy o ochronie przyrody oraz w powiązaniu z nimi przepisy planu ochrony dla Ślezańskiego Parku Krajobrazowego (art. 18 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody).

Zgodnie z art. 20 ust. 4 pkt 6 powołanej ustawy plan ochrony dla parku krajobrazowego zawiera ustalenia dla studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin a także miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (...). Plany te określają postępowanie na terenie obszarów chronionych, dla których muszą być sporządzone. Jednocześnie determinują one w sposób znaczący postanowienia aktów planowania przestrzennego, uchwalonych na podstawie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Artykuł 3 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody wskazuje, że cele ochrony przyrody są realizowane przez uwzględnienie wymagań ochrony przyrody w strategiach, programach i dokumentach programowych, o których mowa w art. 14 ust. 1 Prawa ochrony środowiska, (...) ale również studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin i miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego.

Powyższe w ocenie Wojewody oznacza, że gminne dokumenty planistyczne wliczają się do podstawowych narzędzi służących realizacji celów ochrony przyrody przewidzianych w ustawie. W myśl art. 73 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie środowiska, w m.p.z.p. oraz decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu uwzględnia się w szczególności ograniczenia wynikające z ustanowienia w trybie ustawy o ochronie przyrody również dla parku krajobrazowego. Unormowanie to wskazuje wprost na konieczność dostosowania postanowień m.p.z.p. do ograniczeń związanych z objęciem danego terenu granicami parku krajobrazowego.

Zdaniem Wojewody postępowanie nadzorcze wykazało, że w trakcie sporządzania przyjętego zaskarżoną uchwałą planu miejscowego nastąpiło naruszenie zasad jego sporządzania, poprzez nieuwzględnienie w treści aktu wymogów planu ochrony dla Ślezańskiego Parku Krajobrazowego w zakresie minimalnej powierzchni działki budowlanej.

W odpowiedzi na skargę Gmina Sobótka – Rada Miejska w Sobótce wniosła o oddalenie skargi oraz zasądzenie kosztów postępowania.

W ocenie Rady skarga nie ma uzasadnionych podstaw, gdyż to gmina jest gospodarzem terenu leżącego w jej granicach administracyjnych i to gminie przysługują władcze kompetencje do kształtowania sposobu zagospodarowania jej terenu. Nie jest to prawo bezwzględne, gdyż unormowania wielu ustaw wpływają na ograniczenie kompetencji gminy, także w tym zakresie.

Niemniej jednak w tej konkretnej sprawie, przepis art. 15 ust. 3 pkt 10 u.p.z.p. (kompetencja dla Rady do uregulowania planie miejscowym minimalnej powierzchni nowo wydzielonych działek) ustąpić musi przed uregulowaniem aktu podstawowego, tj. uchwały Sejmiku Województwa Dolnośląskiego w sprawie planu ochrony parku krajobrazowego.

Przywołując treść przepisu art. 20 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, wskazano co powinien zawierać plan ochrony dla parku krajobrazowego. Zgodnie z pkt 6 ust. 4 art. 20 tej ustawy, w planie ochrony zawiera się ustalenia do m.p.z.p., dotyczące eliminacji lub ograniczenia zagrożeń wewnętrznych lub zewnętrznych. Ustalenia dotyczące eliminacji zagrożeń, nie mogą być kolejnymi zakazami. Zgodnie z art. 16 ust. 3 w zw. z art. 17 ustawy o ochronie przyrody istnieje zamknięty katalog zakazów, które mogą obowiązywać na terenie parku krajobrazowego i niedopuszczalne jest wprowadzanie kolejnych zakazów w planie ochrony, gdyż stanowi to naruszenie regulacji ustawowych, a uchwała taka podjęte jest bez podstawy prawnej.

W dalszej części pisma procesowego Gmina przywołała konkretne ustalenia zawarte w § 14 planu ochrony jako inne przykłady, które wykraczają poza zakres uprawnień Sejmiku wynikających z § 17 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 12 maja 2005 r. w sprawie sporządzania projektu planu ochrony dla parku narodowego, rezerwatu przyrody i parku krajobrazowego, dokonywania zmian w tym planie oraz ochrony zasobów, tworów i składników przyrody.

W tych okolicznościach strona przeciwna wniosła o oddalenie skargi w całości. Dla wyeliminowania zarzucanej rzekomej niezgodności z ustaleniami § 14 ust. 2 pkt 2 lit. d planu ochrony Ślezańskiego Parku Krajobrazowego, w przypadku uznania tej niezgodności, wystarczające jest stwierdzenie nieważności uchwały w części dotyczącej § 1 ust. 4 pkt 2, we fragmentach: „i 1” oraz „na terenach MNL 3, MNL 45 powierzchnia działek przeznaczonych pod zabudowę nie może być mniejsza niż 1200 m²;13)”. Pozostaną wtedy w mocy ustalenia uchwały Nr XLIV/305/06 Rady Miejskiej w Sobótce z dnia 19 maja 2006 r. w sprawie m.p.z.p. gminy Sobótka z wyłączeniem obszaru miasta.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu stwierdził, co następuje:

Na podstawie art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 z późn. zm.) sądy te sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej oraz rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego, a kontrola ta jest sprawowana pod względem zgodności z prawem.

W granicach tak określonych kompetencji, Wojewódzki Sąd Administracyjny w toku podjętych czynności rozpoznawczych ocenia prawidłowość zastosowania w postępowaniu administracyjnym przepisów obowiązującego prawa materialnego i procesowego oraz trafność ich wykładni.

Wykonywana przez sądy administracyjne kontrola administracji publicznej obejmuje również orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej oraz na akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej (art. 3 § 1 w związku z § 2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, dalej zwane p.p.s.a.).

W myśl art. 147 § 1 powyższej ustawy, Sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególnie wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

Analiza treści skargi prowadzi do wniosku, że zarzuty w niej przedstawione należy uznać za słuszne.

Dokonując oceny zgodności z prawem zaskarżonego aktu planistycznego, podkreślić należy, że z mocy art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r., poz. 647 z późn. zm.), zwanej dalej u.p.z.p., gminie przysługuje władztwo planistyczne, co oznacza, iż do zadań własnych gminy należy prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Niemniej jednak istotne jest przy tym, że samodzielność gminy w zakresie wykonywania przekazanych jej zadań publicznych może być realizowana tylko w granicach dozwolonych prawem. Wynika to wprost z art. 7 Konstytucji RP, według którego organy władzy publicznej działają na podstawie i w

granicach prawa. Inaczej mówiąc o samodzielności gminy w wykonywaniu zadań możemy mówić tylko wówczas, gdy mieści się ona w określonych wyżej granicach konstytucyjnych. Przekroczenie tych granic stanowi istotne naruszenie prawa. Gmina może zatem samodzielnie kształtować sposób zagospodarowania danego obszaru podlegającego jej władztwu, pod warunkiem, że działa w granicach i na podstawie prawa i nie nadużywa przyznanego jej władztwa. Przyznane gminie uprawnienie do samodzielnego kształtowania polityki przestrzennej nie ma zatem charakteru arbitralnego, a przepisy nie zezwalają na dowolność ustaleń zawartych w miejscowym planie zagospodarowania. Ustawodawca zaś szczegółowo uregulował tak zasady, jak i sposób sporządzania planu miejscowego zagospodarowania przestrzennego w jego treści i części graficznej.

Zgodnie z art. 28 ust. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, 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.

W zakresie zasad sporządzania planu miejscowego w art. 15 ust. 1 upzp uregulowane zostało, że projekt planu miejscowego sporządza się zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem.

O ile wiadomo, że zapisy studium jako wiążące są skierowane są do organów gminy: wykonawczego – przygotowującego projekt planu a następnie organu stanowiącego – rady gminy uchwalającej ten plan, to w zakresie zagadnienia, które przepisy odrębne rada gminy (miasta) ma obowiązek uwzględnić w procesie planistycznym, należy każdorazowo dokonać odrębnych rozważań mając na względzie charakter obszaru objętego planem miejscowym.

W badanej sprawie jest bezsporne, że obszar objęty zaskarżonym planem znajduje się na terenie Ślęzańskiego Parku Krajobrazowego, ustanowionego rozporządzeniem nr 5 Wojewody Dolnośląskiego z dnia 4 kwietnia 2007 r. w sprawie Ślęzańskiego Parku Krajobrazowego (Dz.Urz.Woj.Dol.Nr94, poz. 1105 oraz z 2008 r. Nr 303, poz. 3492).

Dla tego parku Sejmik Województwa Dolnośląskiego podjął uchwałę nr XVI/331/11 z dnia 27 października 2011 r. w sprawie ustanowienia planu ochrony dla Ślęzańskiego Parku Krajobrazowego, która została opublikowana w Dz. Urz. Woj. Dol. z dnia 6 grudnia 2011 r. Nr 251, poz. 4508. W rozdziale 7 planu ochrony zatytułowanym *Ustalenia do studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego i miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego gmin: Dzierżoniów, Jordanów Śląski, Łagiewniki, Marcinowice, Sobótka (...)* w § 14 ust. 2 pkt 2 lit. d wprowadzono następującą regulację: „Określa się następujące ustalenia do nowych m.p.z.p. sporządzanych dla terenów zabudowy, obowiązujące na terenie całego Parku w granicach gmin Dzierżoniów, Jordanów Śląski, Łagiewniki, Marcinowice oraz Sobótka: (...) minimalna powierzchnia nowo wydzielanych działek pod zabudowę wynosi: (...) dla zabudowy rekreacji indywidualnej – minimum 1500,00 m².”

W orzecznictwie sądów administracyjnych wyrażono pogląd, zgodnie z którym „Ustalenia do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego zawarte w rozporządzeniu wojewody w sprawie ustanowienia planu ochrony parku krajobrazowego adresowane są do gmin i wpływają wyłącznie na zapisy dokumentów planistycznych.” (wyrok WSA z 24.01.2008, sygn. akt II SA/Bk 793/07 LEX nr 340451). Pogląd ten zachował aktualność również w obecnym stanie prawnym wobec treści unormowań art. 17, art. 20 ust. 4 pkt 6 u o p.

Już sam proces sporządzania planu ochrony parku krajobrazowego, przewiduje na etapie poprzedzającym jego uchwalenie, uzyskanie stosownego uzgodnienia z właściwą miejscowo radą gminy (art. 19 ust. 6c uop). W trakcie prowadzenia prac analitycznych mogą bowiem pojawić się konflikty (rozbieżności) pomiędzy zarządzającym Parkiem a gminą co do istniejącego lub planowanego zagospodarowania przestrzennego a wymogami ochrony środowiska. Jednakże bez uzgodnienia plan ochrony nie może być ustanowiony. Tak więc na tym etapie, gmina ma zagwarantowaną możliwość wypowiedzenia się co do treści zapisów planu ochrony i jego ustaleń, a tym samym wpływania na regulacje planu ochrony. Parki krajobrazowe są obszarami atrakcyjnymi dla wypoczynku ze względu na ich walory przyrodnicze i krajobrazowe. Zagospodarowanie „turystyczne” parków krajobrazowych musi uwzględniać zróżnicowane potrzeby użytkowników, a jednocześnie nie może stanowić zagrożenia dla środowiska przyrodniczego. Określenie w zaskarżonym mpzp nowo powstałych działek budowlanych mniejszych (1200 m²), niż wynika to z planu ochrony (1500 m²) mają bowiem bezpośredni wpływ nie tylko na intensywność zabudowy, ale także na gospodarkę wodno-ściekową terenu, intensywny ruch samochodowy, zwłaszcza w weekendy, itp. a to może przyczynić się do zachwiania równowagi ekologicznej i zagrożeń z tym związanych (por. chociażby pkt 6, pkt 22 tabeli zawartej w § 3 ust. 1 planu ochrony).

W § 34 rozporządzenia Ministra Ochrony Środowiska z 12 maja 2005 r. w sprawie sporządzania projektu planu ochrony dla parku narodowego, rezerwatu przyrody i parku krajobrazowego, dokonywania zmian w tym planie oraz ochrony zasobów, tworów i składników przyrody (Dz.U. z 2005 r. Nr 94, poz. 794), zawarte zostały

regulacje dotyczące określenia sposobów ochrony zasobów, tworów i składników przyrody. Wśród tych sposobów eliminacji lub ograniczeń źródeł zagrożeń wymienia się w pkt 3 lit. a „kształtowanie zagospodarowania przestrzennego w sposób umożliwiający zachowanie walorów przyrodniczych i krajobrazowych oraz wartości kulturowych, w szczególności przez: ochronę otwartej przestrzeni przed nadmierną zabudową”, co się wpisuje w uregulowania planu ochrony ŚPK zawarte w § 14 ust. 2 pkt 2 lit. d.

Jednakże zatwierdzenie planu ochrony, nie oznacza jeszcze, że jego ustalenia kierowane do gmin będą niezwłocznie realizowane, gdyż zależy to od woli gminy co do czasu uruchomienia procedury opracowania nowego mpzp lub jego zmiany.

Zatem, plan ochrony parku krajobrazowego stanowi, z woli ustawodawcy porządek prawny obowiązujący na terenie tej formy ochrony przyrody. Zawarte w planie ochrony informacje, zakazy i ustalenia, jak już wcześniej podkreślono, skierowane są do rad gmin celem uwzględnienia ich postanowień w planie miejscowym. Tak więc ustalenia planu ochrony Parku wpływają na zapisy planu miejscowego. Ustawodawca przewidział bowiem nie tylko potrzebę sporządzenia ale również realizowania planów ochrony (art. 18 ust. 1 uop), a to oznacza, że nie można – jak tego domaga się gmina – kwestionować jego wiążącego charakteru wobec miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z uwagi na podustawowy charakter tego aktu. Dlatego też w badanej sprawie Rada Miejska w Sobótce w zakresie określenia wielkości nowo wydzielanych działek budowlanych, była związana zapisami § 14 ust. 2 pkt 2 lit d planu ochrony ŚPK, co jednakże pominęła. Tym samym naruszyła zasady sporządzania planu, tj. przepis art. 15 ust. 3 pkt 10 upzp w związku z art. 20 ust. 4 pkt 6 uop w zw. z § 14 ust. 2 pkt 2 lit d planu ochrony dla Ślęzańskiego Parku Krajobrazowego.

Sąd podzielił także stanowisko organu nadzoru co do potrzeby stwierdzenia nieważności całej zaskarżonej uchwały, z uwagi na fakt, że tereny MNL 3 i MNL 45 stanowią zasadniczą część powierzchni objętej granicami skarżonego opracowania. Pozostałe regulacje dotyczące bardzo niewielkiego powierzchniowo terenu KDW 39 i RZ 7, pozostają jak trafnie podkreślił Wojewoda, w ścisłym związku funkcjonalnym z przepisami normującymi wprowadzenie terenu MNL 45 i poszerzenie terenu MNL 3.

Odnośnie zarzutu strony przeciwnej zawartej w odpowiedzi na skargę, stwierdzić należy, że Sąd nie był uprawniony w ramach niniejszej skargi do badania legalności zapisów § 14 przytoczonych w odpowiedzi na skargę na str. 3 od wersetu 13 liczonego od dołu strony, ponieważ przedmiotem zaskarżenia była uchwała Rady Miejskiej w Sobótce Nr LI/501/14 z dnia 30 października 2014r. w spr. zmiany mpzp gminy Sobótka w zakresie terenu położonego w obrębie wsi Sulistrowice, a nie uchwała Sejmiki Województwa Dolnośląskiego w sprawie ustanowienia planu ochrony dla Ślęzańskiego Parku Krajobrazowego.

Mając powyższe na uwadze, na podstawie art. 147§ 1 oraz art. 200 p.p.s.a. orzeczono jak w sentencji.