



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 25 czerwca 2020 r.

Poz. 3956

WYROK NR II SA/WR 448/19
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 14 listopada 2019 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędziowie:

Sędzia WSA Władysław Kulon (spr.)

Sędzia WSA Olga Białek

Sędzia WSA Gabriel Węgrzyn

Protokolant:

sekretarz sądowy Daria Laskowska

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 14 listopada 2019 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Miejskiej w Siechnicach

z dnia 21 lutego 2019 r. nr VI/59/2019

w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru obejmującego część obrębu Prawocin, gmina Siechnice - Etap II

I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości;

II. zasądza od Gminy Siechnice na rzecz strony skarżącej kwotę 480 zł (słownie: czterysta osiemdziesiąt złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski, działając jako organ nadzoru złożył skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu na uchwałę Rady Miejskiej w Siechnicach z dnia 21 lutego 2019 r. nr VI/59/2019 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru obejmującego część obrębu Prawocin, gmina Siechnice-Etap II.

Wskazując na art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506) skarżący wniósł o stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w całości oraz zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

Uzasadniając żądania skargi skarżący zarzucił podjęcie przedmiotowej uchwały z istotnym naruszeniem art. 17 w związku z art. 19 ust. 1 i w związku z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. 2018 r. poz. 1945, z późn. zm.; zwanej dalej u.p.z.p.), polegającym na istotnym naruszeniu procedury sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego poprzez dokonanie zmian w części tekstowej uchwały bez ponowienia czynności, wynikających z art. 17 u.p.z.p. w niezbędnym zakresie.

We wstępnej części skargi podniesiono, że przedmiotowa uchwała wpłynęła do Wojewody Dolnośląskiego dnia 28 lutego 2019 r. zaś dokumentacja prac planistycznych została przekazana w dniu 28 marca 2019 r.. W tych okolicznościach upłynął już 30 dniowy termin, w którym zgodnie z art. 93 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, organ nadzoru może we własnym zakresie stwierdzić nieważności przedmiotowej uchwały Rady Miejskiej w Siechnicach, co uzasadnia złożenie skargi.

W szczegółowych motywach skargi skarżący podał, że w podstawie prawnej uchwały przywołano art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym do wyłącznej właściwości rady gminy należy uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Wskazano także art. 20 ust. 1 u.p.z.p., zgodnie z którym plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu oraz sposobie realizacji, zapisanych w planie, inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy, oraz zasadach ich finansowania, zgodnie z przepisami o finansach publicznych. Część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały.

Po opisanu podstaw nieważności uchwały w sprawie uchwalenia planu zagospodarowania przestrzennego wynikających z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. polegających na istotnym naruszeniu zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotnym naruszeniu trybu ich sporządzania, a także naruszeniu właściwości organów w tym zakresie, wyprowadzono dwie podstawowe przesłanki zgodności uchwały w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z prawem. Pierwszą z nich - materialnoprawną - należy wiązać z zawartością planu miejscowego (część tekstowa, graficzna i załączniki), przyjętymi w nim ustaleniami, a także standardami dokumentacji planistycznej. Natomiast druga przesłanka ma charakter formalnoprawny i odnosi się do sekwencji czynności rady gminy poczynwszy od uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu, a skończywszy na jego uchwaleniu.

Skarżący podniósł, że przeprowadzona ocena zgodności z prawem niniejszej uchwały pod kątem art. 28 ust. 1 u.p.z.p. spowodowała stwierdzenie, że Rada Miejska w Siechnicach, uchwalając przedmiotowy plan zagospodarowania przestrzennego, naruszyła w sposób istotny tryb sporządzania planu miejscowego. Podkreślił także, że od dnia 18 listopada 2015 r. z mocy zmienionego art. 28 ust. 1 ustawy planistycznej nieważność powodują wyłącznie takie naruszenia zasad i trybu sporządzania planu miejscowego, które są istotne (do dnia zmiany art. 28 ust. 1 wadę nieważności powodowało każde naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, nawet nieistotne - art. 41 pkt 5 ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji, (Dz. U. poz. 1777)).

Uzasadniając zajęte stanowisko skarżący zauważył, że na sesji Rady Miejskiej w Siechnicach w dniu 21 lutego 2019 r. procedowany był do uchwalenia przez Radę Miejską inny tekst uchwały, niż tekst ustalony w wyniku procedury przeprowadzonej w trybie art. 17 u.p.z.p.. Na sesji Rady Miejskiej wprowadzono bowiem merytoryczne zmiany w uchwale. Jak wynika z protokołu sesji nr VI/19 Rady Miejskiej w Siechnicach z dnia 21 lutego 2019 r. w trakcie obrad „Wiceprzewodniczący Komisji Gospodarczej i Rozwoju Gminy zgłosił wnioski komisji by:

- § 16 projektu uchwały otrzymał brzmienie: „Wyznacza się tereny zieleni nieurządzonej oznaczone na rysunku planu miejscowego symbolami 1CE, 2CE, 3CE, dla których ustala się:

1) przeznaczenie podstawowe: zieleni nieurządzona, teren obudowy biologicznej rzeki Zielonej, teren korytarza przyrodniczego. Obszar przeznaczony na zabezpieczenie przepływu wód rzeki Zielonej, w tym na teren jej międzywała. Dopuszcza się obiekty hydrotechniczne, w tym wały przeciwpowodziowe. Zakaz zmiany naturalnie ukształtowanego terenu.

2) zieleni urządzona.”

Za wnioskiem głosowało 15 radnych, 1 był przeciw, wstrzymało się 4 radnych,

- w § 11 ust 5 pkt 1 wykreślić w całości i zmienić numerację ustępu 5.

Za powyższym wnioskiem głosowało 8 radnych, przeciw było 5 radnych, 7 radnych wstrzymało się.

- w § 15 ust 4 pkt 1 wskaźnik maksymalnej pow. zabudowy działki budowlanej z „70%” zmniejszyć na „60%” i w pkt 2 wskaźnik minimalnej powierzchni biologicznie czynnej z „30%” zwiększyć na 40%”.

Za wnioskiem głosowało 18 radnych, przeciw głosowała 1 radna, 1 radna wstrzymała się”.

Jako dowód strona skarżąca wskazała protokół sesji nr VI/19 Rady Miejskiej w Siechnicach z dnia 21 lutego 2019 r.

Wojewoda Dolnośląski przywołał, opisując zaistniałe jego zdaniem naruszenie, jako dowody pismo kierowane do Burmistrza Siechnic o wyjaśnienie procesu dokonanych zmian uchwały, z uwzględnieniem ponawiania czynności proceduralnych związanych z wyżej wskazanymi zmianami w tekście uchwały oraz odpowiedź jaką uzyskał od Burmistrza Siechnic z dnia 10 maja 2019 r.. W przedmiotowym piśmie potwierdzono, iż „1) w § 15 ust. 4 pkt 1, 2, 3 i 5 dopisano § 15 ust. 4 pkt 4; dopasowanie zapisu do zmiany studium m) kosztem terenów 1 U/p, 2M/U i 1M/U wprowadzono tereny oznaczone symbolami 1CE, 2CE, 3CE, dla których ustalenia zawarto w § 16; - dopasowania zapisu do zmiany studium,”.

W dalszej kolejności skarżący określił jako specyficzną uchwałę w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, gdyż jest ona podejmowana w wyniku ustawowej procedury. Ustawodawca mocą przepisu art. 17 u.p.z.p. określił tryb podejmowania uchwały w przedmiocie stanowienia miejscowego planu. Dodatkowo w przypadku planu ustawodawca postanowił w art. 19 ust. 1 u.p.z.p., że jeżeli rada gminy stwierdzi konieczność dokonania zmian w przedstawionym do uchwalenia projekcie planu miejscowego, w tym także w wyniku uwzględnienia uwag do projektu planu - czynności, o których mowa w art. 17, ponawia się w zakresie niezbędnym do dokonania tych zmian.

Wprowadzenie na sesji rady gminy merytorycznej zmiany w tekście uchwały w sprawie planu miejscowego, bez ponowienia procedury określonej u.p.z.p., w ocenie organu nadzoru w sposób istotny narusza prawo. W ramach wniosku zgłoszonego przez Wiceprzewodniczącego Komisji Gospodarczej i Rozwoju Gminy wprowadzono w części tekstowej uchwały zmiany merytoryczne w postanowieniach uchwały, m.in. w rozdziale 3 „Ustalenia szczegółowe”. W § 15 ust. 4 uchwały zmieniono wartości wskaźników zagospodarowania terenu tj. wskaźnik maksymalnej powierzchni zabudowy działki budowlanej z 70% zmniejszono na 60% (pkt 1), a wskaźnik minimalnej powierzchni biologicznie czynnej z 30% zwiększono na 40% (pkt 2). Ponadto dodano § 16, w którym wyznaczono nowe tereny w postaci zieleni nieurządzonej o symbolach 1CE, 2 CE, 3 CE. Istotne jest przy tym również to, że wskazane tereny zieleni nieurządzonej powstały z uszczuplenia powierzchni terenów wcześniej określonych w istniejącym już projekcie uchwały tj.: zabudowy usługowo-produkcyjnej (1U/p) oraz zabudowy mieszkaniowo-usługowej (1M/U i 2M/U). Tym samym zmiana ta dotknęła praktycznie większość terenów objętych przedmiotowym planem miejscowym (za wyjątkiem terenów 3M/U i 1KDZ).

W konsekwencji w opinii organu nadzoru wprowadzone na sesji Rady Miejskiej zmiany w części tekstowej uchwały należy uznać za zmiany o charakterze istotnym merytorycznie, co wpływa równocześnie na ocenę stopnia naruszenia procedury planistycznej (istotne). Zmiany te miały bowiem charakter ogólny (nie jednostkowy) - dotyczyły potencjalnie wszystkich właścicieli nieruchomości objętych planem i dotyczyły ich uprawnień.

Nie ulega przy tym wątpliwości, że wprowadzone w § 15 ust. 4 pkt 1 i 2 oraz przez § 16 projektu uchwały zmiany ingerowały w prawo własności nieruchomości położonych w obrębie ww. jednostek strukturalnych (tj. 1U/p, 1M/U i 2M/U). Z punktu widzenia możliwości i zakresu korzystania z nieruchomości, w tym jej zagospodarowania, a także rozporządzania nią, nie jest obojętne dla właściciela danej nieruchomości, czy wskaźnik maksymalnej powierzchni zabudowy działki budowlanej wynosił będzie 70% czy 60%, a wskaźnik minimalnej powierzchni biologicznie czynnej 30% czy 40%. Podobnie będzie w sytuacji, gdy dochodzi do zmiany wielkości obszaru objętego określonym przeznaczeniem (tu: tereny 1U/p, 1M/U i 2M/U), poprzez jego pomniejszenie w wyniku utworzenia terenów zieleni nieurządzonej 1CE, 2 CE, 3 CE.

Ewentualny uczestnik procedury planistycznej uchwalania planu miejscowego powinien mieć możliwość odniesienia się do dokonywanych zmian w planie. Brak ponowienia czynności z art. 17 u.p.z.p. w zakresie

wyłożenia projektu do ponownego wglądu stanowi o istotnym naruszeniu prawa. Wprowadzone zmiany do uchwały, podczas sesji Rady Miejskiej w Siechnicach, naruszały interes osób trzecich - potencjalnych inwestorów. Zaniechanie ponownego wyłożenia stanowiło istotne naruszenie procedury planistycznej (art. 28 ust. 1 u.p.z.p.), przede wszystkim przepisu art. 19 ust. 1 i 2 w związku z art. 17 pkt 9 u.p.z.p..

Zatem wedle skarżącego dokonanie zmiany w części tekstowej uchwały wymagało bezwzględnie ponowienia trybu sporządzenia planu w niezbędnym zakresie zgodnie z art. 17 w związku z art. 19 ust. 1 u.p.z.p.. Konieczność ponowienia czynności określonych w art. 17 ustawy w niezbędnym zakresie ma istotne znaczenie przede wszystkim ze względu na to, że przy uchwalaniu planu zainteresowane podmioty mają zagwarantowane prawo przedstawiania i obrony swoich interesów m.in. poprzez składanie opinii, uzgodnień, uwag oraz dyskusję publiczną nad przyjętymi w projekcie planu rozwiązaniami, wnoszenie uwag dotyczących projektu planu.

W ocenie organu nadzoru ustawa nie daje radzie gminy kompetencji ani możliwości decydowania o tym, czy przeprowadzanie procedury planistycznej jest w danym przypadku konieczne, zasadne i celowe czy też nie, a możliwość przeprowadzenia w każdej chwili zmian w sposobie (zasadach) zagospodarowania danego terenu o ustalonym już w planie przeznaczeniu umożliwiałyby dokonywanie tych zmian bez przeprowadzenia ich w trybie art. 17 u.p.z.p.. W ocenie organu nadzoru, dokonanie na sesji Rady Miejskiej w Siechnicach zmian w uchwale w stosunku do tekstu uchwały ustalonego w wyniku procedury planistycznej, stanowi istotne naruszenie art. 17 w związku z art. 19 ust. 1 i w związku z art. 28 ust. 1 u.p.z.p.. Ze względu na istotne naruszenie trybu uchwalania planu miejscowego, które miało wpływ na większość obszarów objętych planem miejscowym (za wyjątkiem terenów 3 M/U i 1KDZ), w ocenie organu nadzoru zachodzi konieczność wnioskowania o stwierdzenie nieważności uchwały w całości.

W piśmie procesowym wskazano nadto na inne naruszenia prawa o charakterze istotnym. Po odwołaniu się do art. 15 ust. 1 u.p.z.p. strona skarżąca dostrzegła, że przedmiotowy plan miejscowy graniczy z istniejącym cmentarzem (w odległości ok. 100 m od granicy terenu opracowania - zgodnie z informacją uzyskaną w trakcie postępowania nadzorczego). Część terenu planu miejscowego znajduje się zatem w zasięgu strefy sanitarnej od cmentarza, o której mowa w rozporządzeniu Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 25 sierpnia 1959 r. w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze (Dz. U. z 1959 r. nr 52, poz. 315). Plan nie wskazuje jednak jej przebiegu, w związku z czym nie odniesiono się do ograniczeń wynikających z użytkowania i zagospodarowania terenu, wymaganych zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p..

Wojewoda Dolnośląski po przytoczeniu wyjaśnień jakie otrzymał w tym względzie od Burmistrza Siechnic wskazał, że w przedmiotowym planie miejscowym wyznaczono tereny zabudowy mieszkaniowo-usługowej (w tym zabudowa usługowa z zakresu gastronomii). Ponadto w ramach przeznaczenia podstawowego terenów zabudowy usługowo-produkcyjnej dopuszczono m.in. zabudowę usługową z zakresu gastronomii (§ 15 ust. 1 pkt 1 lit. a w zw. z § 5 pkt 1 lit. b uchwały) oraz zabudowę produkcyjną, pod którą należy rozumieć m.in. przetwórstwo rolno-spożywcze (§ 15 ust. 1 pkt 1 lit. b w zw. z § 5 pkt 2 uchwały).

Niewątpliwie regulacjami odrębnymi, regulującymi kwestię zachowania odpowiednich odległości m.in. zabudowań mieszkalnych, zakładów produkujących artykuły żywności, zakładów żywienia zbiorowego lub zakładów przechowujących artykuły żywności oraz ujęć wody od planowanych, jak i istniejących cmentarzy, są przepisy zawarte w ustawie z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. z 2017 r. poz. 912, z późn. zm.), jak też w rozporządzeniu Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 25 sierpnia 1959 r. w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze (Dz. U. nr 52, poz. 315). W myśl § 1 ust. 1 ww. rozporządzenia, teren pod cmentarz powinien być lokalizowany w sposób wykluczający możliwość wywierania szkodliwego wpływu cmentarza na otoczenie, zaś w § 3 ust. 1 stanowi, że „Odległość cmentarza od zabudowań mieszkalnych, od zakładów produkujących artykuły żywności, zakładów żywienia zbiorowego bądź zakładów przechowujących artykuły żywności oraz studzien, źródeł i strumieni, służących do czerpania wody do picia i potrzeb gospodarczych, powinna wynosić co najmniej 150 m; odległość ta może być zmniejszona do 50 m pod warunkiem, że teren w granicach od 50 do 150 m odległości od cmentarza posiada sieć wodociągową i wszystkie budynki korzystające z wody są do tej sieci podłączone.”.

Zdaniem organu nadzoru § 3 ust. 1 rozporządzenia w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze, całkowicie wyklucza możliwość czerpania wody do picia i potrzeb gospodarczych ze studzien, źródeł i strumieni, w odległości mniejszej niż 150 m od granic cmentarza, zaś warunkiem lokalizacji zakładów produkujących artykuły żywności, zakładów żywienia zbiorowego lub zakładów przechowujących artykuły żywności w strefie od 50 m do 150 m od granic cmentarza, jest bezwzględny warunek jej podłączenia do istniejącej sieci wodociągowej.

Tymczasem § 11 ust. 3 pkt 1 lit. b uchwały (zawarty w Rozdziale 2 pn. Ustalenia dla całego obszaru objętego planem miejscowym), w brzmieniu: „Zaopatrzenie w wodę: 1) ustala się zaopatrzenie w wodę, z uwzględnieniem warunków dostępności wody dla celów przeciwpożarowych: a) z sieci wodociągowej, b) z indywidualnych ujęć zgodnie z przepisami odrębnymi”, wbrew regulacji ww. rozporządzenia, umożliwia realizację ujęć własnych, na całym obszarze planu, a więc również w strefie do 150 m od granic cmentarza, tj. na terenie 1M/U.

Zdaniem organu nadzoru, Rada Miejska w Siechnicach nie mogła także przeznaczyć terenów znajdujących się w strefie od 50 m do 150 m od granic cmentarza pod zabudowę mieszkaniową i usługową z zakresu gastronomii (§14 ust. 1 pkt 1 lit. a i b w zw. z § 5 pkt 1 lit. b uchwały), przy równoczesnym ustaleniu § 11 ust. 3 pkt 1 lit. b uchwały. Na poparcie zaprezentowanego stanowisko przywołano orzecznictwo sądowoadministracyjne.

Podsumowując tę część skargi wyrażono stanowisko, że jeżeli plan miejscowy obejmuje tereny będące w strefach ochronnych cmentarza (50 m i 150 m od jego granic) to organy gminy, zobligowane są do stosowania przepisów odrębnych z tego zakresu. Nadto dopuszczenie do sytuowania ujęć wody służących do czerpania wody do picia i potrzeb gospodarczych, w odległości do 150 m od granic cmentarza, jest niedopuszczalne, zwłaszcza w kontekście rozwiązań przestrzennych w strefie od 50 m do 150 m od granic cmentarza. Pasy izolujące, o jakich mowa w art. 5 ust. 3 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych, wprowadzone zostały ze względów sanitarnych, aby wykluczyć możliwość wywierania szkodliwego wpływu cmentarza na otoczenie, co wynika wprost z § 1 ust. 1 rozporządzenia w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarzu. W związku z powyższym jako niezbędne uznano wnioskowanie o stwierdzenie nieważności § 11 ust. 3 pkt 1 lit. b uchwały, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem IM/U usytuowanego w pasie do 150 m od granic cmentarza (w przypadku braku stwierdzenia nieważności uchwały w całości).

Końcowo Wojewoda Dolnośląski odnotował, że w zakresie zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej, regulując sprawy związane z kanalizacją deszczową, w § 11 ust. 5 pkt 3 uchwały wprowadzono zapis o następującej treści: „3) zakaz rozsącania w gruncie wód, o których mowa w pkt 5;”. Tymczasem postępowanie nadzorcze wykazało, że wymieniony w § 11 ust. 5 pkt 3 uchwały „pkt 5 nie istnieje. Z kolei w zakresie wymagań wynikających z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych, w § 12 pkt 1 uchwały postanowiono: „1) tereny dróg dojazdowych wyznaczonych w niniejszym planie stanowią obszary przestrzeni publicznej;”. Skarżący wskazał, że treść § 12 pkt 1 uchwały nie odpowiada stanowi faktycznemu. W przedmiotowym planie miejscowym nie wyznaczono bowiem dróg dojazdowych, tylko drogę klasy zbiorczej oznaczoną symbolem IKDZ. Uzasadnienie do przedmiotowej uchwały również potwierdza brak ich występowania.

W związku z powyższym w przedmiotowym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego obrębów Prawocin istnieją sprzeczne ustalenia. Strona skarżąca przywołała wyjaśnienia w tym zakresie uzyskane od Burmistrza Siechnic, który w piśmie z dnia 10 maja 2019 r. podał, że „Odniesienie do pkt 5 w § 11 ust. 5 jest oczywistą omyłką.” oraz „Odniesienie w treści § 12 pkt 1 uchwały do terenów dróg wewnętrznych jest oczywistą omyłką, nie mającą wpływu na pozostałe zapisy planu, stanowi jest odniesienie do przepisów odrębnych”.

Zdaniem Wojewody Dolnośląskiego zgodnie z art. 20 ust. 1 u.p.z.p. plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu jego zgodności z ustaleniami studium, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu oraz sposobie realizacji, zapisanych w planie, inwestycji, z zakresu infrastruktury technicznej. Część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Wskazane sprzeczności w tekście uchwały naruszają w sposób istotny zasady sporządzenia planu miejscowego. W konsekwencji zasadne i celowe jest wnioskowanie o stwierdzenie nieważności § 11 ust. 5 pkt 3 we fragmencie: „o których mowa w pkt 5” oraz § 12 pkt 1 uchwały, stosownie do art. 28 ust. 1 u.p.z.p. (w przypadku braku stwierdzenia nieważności uchwały w całości).

W odpowiedzi na skargę skierowanej do Sądu Zastępca Burmistrza Gminy Siechnice wyjaśnił, że po zapoznaniu się ze skargą ze względu na istotne naruszenie prawa polegające na naruszeniu procedury sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wnosi o uznanie skargi za zasadną.

Na rozprawie w dniu 14 listopada 2019 r. pełnomocnik Wojewody Dolnośląskiego podtrzymała skargę oraz zarzuty i wnioski w niej zawarte.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył co następuje:

Stosownie do treści art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (j.t. Dz. U. z 2019 r. poz. 2167) w zw. z art. 3 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (j.t. Dz. U. z 2018 r. poz. 1302) - "p.p.s.a.", sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności administracji publicznej i stosują środki określone w ustawie. Wspomniana kontrola sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Innymi słowy, sąd administracyjny bada, czy zaskarżony akt administracyjny (decyzja, postanowienie) jest zgodny z obowiązującymi w dacie jego podjęcia przepisami prawa materialnego określającymi prawa i obowiązki stron oraz przepisami proceduralnymi normującymi podstawowe zasady postępowania przed organami administracji publicznej.

Kontrola działalności administracji publicznej obejmuje orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego oraz akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej. Dalej trzeba powiedzieć, że wedle art. 147 § 1 tej ustawy, sąd uwzględniając skargi na uchwały lub akty, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i pkt 6, stwierdza ich nieważność w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

Sąd badając wedle tych zasad legalność uchwały Rady Miejskiej w Siechnicach z dnia 21 lutego 2019 r. nr VI/59/2019 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru obejmującego część obrębu Prawocin, gmina Siechnice-Etap II doszedł do przekonania, że kwestionowana uchwała wymaga eliminacji z obrotu prawnego, stosownie do treści przywołanego artykułu.

Według art. 91 ustawy z dnia 9 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. j. Dz. U. z 2018 r., poz. 994, dalej – 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 (ust. 1). Jeśli zaś, tak jak w rozpoznawanej sprawie, w terminie wyznaczonym przez ustawę, organ nadzoru nie wyda rozstrzygnięcia nadzorczego w przedmiocie wyeliminowania z obrotu prawnego remonstrowanej uchwały, wnosi na nią skargę do sądu administracyjnego, w trybie art. 93 ust. 1 zd. 2 u.s.g. W utrwalonym orzecznictwie sądów administracyjnych, podkreśla się, iż z treści art. 91 ust. 1 i 4 u.s.g. wynika, że przesłanką do stwierdzenia nieważności uchwały organu samorządu terytorialnego jest istotne naruszenie prawa, a zatem takie, którego skutki nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawa. Do takich istotnych naruszeń, których skutkiem jest nieważność uchwały, zalicza się naruszenie: przepisów kompetencyjnych, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów ustrojowych, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię, a także przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (por. wyroki: Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 18 października 2016 r. sygn. akt II GSK 1650/16 - Lex nr 2168693, 17 lutego 2016 r. sygn. akt II FSK 3595/13 - Lex nr 2036630, Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 8 września 2016 r. sygn. akt IV SA/Wr 306/16 - Lex nr 2145735).

W świetle cytowanej już u.p.z.p. trzeba przypomnieć, że do kategorii istotnych naruszeń prawa zalicza się naruszenia znaczące, wpływające na treść uchwały, dotyczące meritum sprawy, takich jak przykładowo naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, przepisów podstawy prawnej podejmowanych uchwał, przepisów ustrojowych, przepisów prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał. Pojęcie "istotne naruszenie prawa" nie zostało zdefiniowane w żadnej z ustaw samorządowych, tak samo jak i pojęcie "sprzeczność z prawem". Definicje te zostały wykształcone w drodze stosowania prawa. Przez "sprzeczność" przyjęło się rozumieć niezgodność z aktami prawa powszechnie obowiązującego, czyli z Konstytucją, ustawami, aktami wykonawczymi oraz powszechnie obowiązującymi aktami prawa miejscowego (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 grudnia 2003 r., P 9/02, OTK-A 2003, nr 9, poz. 100; wyrok NSA z 22 sierpnia 1990 r., SA/Gd 796/90, ONSA 1990, nr 4, poz. 1). Sprzeczność ta musi być oczywista i bezpośrednia, a nie ma jej, jeżeli określone rozstrzygnięcie podjęte przez organ gminy nie jest wyraźnie zakazane przez ustawodawcę i mieści się w granicach swobodnego uznania.

Podkreślić trzeba, że dla stwierdzenia nieważności uchwały wymagane jest wykazanie istotnego naruszenia prawa (ma ono mieć charakter oczywisty i bezpośredni). Do istotnych wad, prowadzących do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym, zalicza się m.in. naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (por. M. Stahl, Z. Kmieciak, "Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego (w świetle

orzecznictwa NSA i poglądów doktryny)", ST 2001, z. 1-2, s. 101-102). Przyjmuje się, że są to naruszenia prawa m.in. jak: podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy, brak podstawy do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, a także naruszenie procedury podjęcia uchwały.

Analiza, przedłożonej do kontroli uchwały wskazuje, że uchwałodawca dopuścił się istotnego naruszenia prawa w zakresie uchybienia zasadom procedury planistycznej. Jak potwierdza to dokumentacja planistyczna oraz pisma procesowe stron na sesji Rady Miejskiej w Siechnicach w dniu 21 lutego 2019 r. doszło do zmian w treści merytorycznej uchwały dotyczącej miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części obrębu Prawocin. Wskutek wniosku złożonego w trakcie obrad dokonano zmian w rozdziale 3 „Ustalenia szczegółowe” poprzez modyfikację § 15 ust. 4 uchwały, w którym zmieniono wartości wskaźników zagospodarowania terenu tj. wskaźnik maksymalnej powierzchni zabudowy działki budowlanej z 70% zmniejszono na 60% (pkt 1), natomiast wskaźnik minimalnej powierzchni biologicznie czynnej z 30% zwiększono na 40% (pkt 2). Ponadto dodano § 16, w którym wyznaczono nowe tereny w postaci zieleni nieurządzonej o symbolach 1CE, 2 CE, 3 CE. Tereny te przewidziano w miejscu terenów, które wcześniej określono w projekcie uchwały jako: zabudowa usługowo-produkcyjna (1U/p) oraz zabudowa mieszkaniowo-usługowa (1M/U i 2M/U). Podzielić należy spostrzeżenie strony skarżącej, iż wprowadzona w toku obrad zmiana dotyczy większości terenów objętych planem miejscowym.

Sąd w składzie orzekającym za trafne uznaje też stanowisko Wojewody Dolnośląskiego, że dokonane zmiany w części tekstowej uchwały są istotne choćby z tej przyczyny, że wpływają na uprawnienia i obowiązki wszystkich właścicieli nieruchomości objętych planem. W szczególności zmiany w § 15 ust. 4 pkt 1 i 2 oraz przez § 16 projektu uchwały zmiany ingerowały w prawo własności nieruchomości położonych w obrębie terenów 1U/p, 1M/U i 2M/U. Dodatkowo modyfikacji poddano tak elementarne ustalenia planu jak sposób zagospodarowania danego terenu, wskaźnik maksymalnej powierzchni zabudowy działki budowlanej i wskaźnik minimalnej powierzchni biologicznie czynnej. Nie można też pominąć zmiany terenów przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniowo-usługową na tereny zieleni nieurządzonej.

Wobec wskazanych i stwierdzonych rozbieżności i zmian trzeba wskazać, że stosownie do treści art. 19 ust. 1 ustawy planistycznej „jeżeli rada gminy stwierdzi konieczność dokonania zmian w przedstawionym do uchwalenia projekcie planu miejscowego, w tym także w wyniku uwzględnienia uwag do projektu planu - czynności, o których mowa w art. 17, ponawia się w zakresie niezbędnym do dokonania tych zmian”. Mimo znacznej ilości wyszczególnionych wcześniej zmian organ stanowiący gminy nie ponowił w koniecznym zakresie czynności, do czego zobowiązuje organ przepis prawa bezwzględnie obowiązujący. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie, w sprawie II SA/Kr 1117/17, (wyrok z dnia 8 listopada 2017 r.) „wprowadzenie zmian do projektu planu bez ponowienia w tym zakresie czynności określonych w art. 17 u.p.z.p. może w konkretnych przypadkach stanowić istotne naruszenie trybu sporządzania planu miejscowego, które z mocy art. 28 ust. 1 u.p.z.p. skutkuje stwierdzeniem nieważności całej uchwały w sprawie uchwalenia planu. Przy czym kryterium oceny powinien być stopień modyfikacji treści projektu planu miejscowego w stosunku do projektu planu miejscowego sprzed dokonania zmian”.

W realiach niniejszej sprawy Wojewoda Dolnośląski trafnie podniósł w skardze, a potwierdzają to zgromadzone w sprawie dokumenty i jest to niesporne między stronami, projekt planu przedłożony do publicznego wglądu został znacznie zmodyfikowany na posiedzeniu Rady Miejskiej w Siechnicach w dniu 21 lutego 2019 r. w zakresie zawartości tekstowej planu i w takim kształcie został przyjęty zaskarżoną uchwałą. W konsekwencji dzieląc pogląd wyrażony w cytowanym wyroku, Sąd uznał, że opisane zmiany w projekcie planu wyłożonym do wglądu dokonane na sesji w dniu 21 lutego 2019 r. są na tyle liczne i istotne, że obligowały organ do ponowienia czynności wskazanych w art. 17 ustawy.

Dotychczas powiedziane przesądza o konieczności stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały w całości. Stanowisko Rady Miejskiej w Siechnicach także zdaje się nie budzić wątpliwości, skoro w odpowiedzi na skargę wniesiono o uznanie jej za zasadną.

Sąd dostrzega, że Wojewoda Dolnośląski w skardze zamieścił również dodatkowe zarzuty związane z niewyznaczeniem strefy sanitarnej od cmentarza i nieuwzględnieniem przepisów szczególnych obowiązujących w tym zakresie, a także jak wyjaśnia Rada Miejska w Siechnicach będącego następstwem oczywistej omyłki wyznaczenia w § 12 dróg dojazdowych i odesłania w treści § 11 ust. 5 pkt 3 do nieistniejącego pkt 5. Skarżący organ w tym względzie wnioskował o weryfikację tych zapisów warunkowo, w sytuacji braku stwierdzenia nieważności uchwały w całości. W niniejszej sprawie nieprawidłowości dotyczące braku ponowienia czynności procedury określonej u.p.z.p. skutkują koniecznością stwierdzenia

nieważności uchwały w całości. Z tej też przyczyny nie ma potrzeby oceny zarzutów względem poszczególnych zapisów uchwały zakwestionowanych skargą.

Wobec wyżej powiedzianego należało podzielić stanowisko Wojewody Dolnośląskiego, że zaskarżona uchwała w stopniu istotnym narusza prawo. Uwzględniając powyższe Sąd, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. orzekł jak w pkt I sentencji wyroku. O kosztach postępowania Sąd orzekł na podstawie art. 205 § 2 w zw. z art. 200 p.p.s.a., zasądzając na rzecz strony skarżącej kwotę 480 zł tytułem zwrotu kosztów postępowania, na które składa się wynagrodzenia pełnomocnika – radcy prawnego ustalone na podstawie § 14 ust. 1 pkt 1 lit. c rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz. U. z 2018 r. poz. 265) w wysokości 480 zł).