



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 25 maja 2018 r.

Poz. 2759

WYROK NR II SA/WR 550/17
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 30 listopada 2017 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędzia NSA Halina Filipowicz-
Kremis (spr.)

Sędziowie:

Sędzia WSA Olga Białek
Sędzia WSA Anna Siedlecka

Protokolant

referent Ewa Trojan

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 30 listopada 2017 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Gminy Borów
z dnia 30 marca 2017 r. nr XXIV/142/2017
w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania
przestrzennego dla miejscowości Ludów Śląski - obszar „A”

- I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości;**
II. zasądza od Gminy Borów na rzecz strony skarżącej kwotę 480 (słownie: czterysta osiemdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie

Rada Gminy Borów podjęła uchwałę nr VIII/52/2015 z dnia 25 czerwca 2015 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla miejscowości Ludów Śląski.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu po rozpoznaniu sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego na tę uchwałę stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w całości.

Z uzasadnienia sądu w tamtej sprawie wynika, że powodem stwierdzenia nieważności uchwały w całości była okoliczność, że naruszono tryb sporządzania planu, a przede wszystkim nie uwzględniono regulacji wynikających z przekazanych map w nowo uchwalonym planie miejscowym. Prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej miał przygotować m.in. mapy zagrożenia powodziowego w terminie do dnia 22 grudnia 2013 r. Taki też dokument został opracowany oraz z opóźnieniem przekazany Radzie Gminy Borów w dniu 23 kwietnia 2015 r. Z tym też momentem należało uwzględnić jego ustalenia w planie miejscowym, co jednak nie nastąpiło, czemu nie zaprzeczył również autor odpowiedzi na skargę.

Jak wskazał dalej sąd rację ma także organ nadzoru dostrzegając naruszenie przez regulację zawartą w § 35 ust. 3 pkt 2 uchwały - dopuszczającą realizację obiektów małej architektury na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią (teren oznaczony na rysunku planu symbolem 93ZL).

Zgadzać się w pełni z organem nadzoru wskazać należy, że mocą § 13 pkt 6 lit. b i lit. c uchwały rada nie wprowadziła żadnych postanowień dotyczących ograniczeń w użytkowaniu stref ochronnych, w tym zakazu zabudowy. Brak jest takich regulacji w zakresie terenów przeznaczonych na pasy technologiczne dla linii elektroenergetycznych. Brak jest wskazania w treści uchwały oraz na rysunku planu zakazów związanych z ograniczeniami w zabudowie, zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu. Rada dopuściła bowiem możliwość dowolnego kształtowania tzw. stref kontrolowanych napowietrznych linii elektroenergetycznych wysokiego i średniego napięcia, w których obowiązywać mogą – ustalone przez operatora sieci - ograniczenia w zagospodarowaniu terenu. Tym samym ustalenie miejsc (stref kontrolowanych), gdzie obowiązują ograniczenia w zagospodarowaniu terenu jest, przez potencjalnego odbiorcę czytającego ustalenia planu, niemożliwe. Rada dopuściła bowiem możliwość swobodnego kształtowania stref kontrolowanych związanych z projektowanymi napowietrznymi liniami wysokiego i średniego napięcia ograniczając prawo własności nieruchomości znajdujących się na obszarze objętym planem, bowiem lokalizacja korytarzy, na których obowiązywać mogą ograniczenia w zagospodarowaniu terenu nie jest możliwe.

Zdaniem sądu, w tamtej sprawie, zasadny okazał się również zarzut skargi wskazujący na niejednoznaczne postanowienia § 6 pkt 2 oraz § 15 i § 20 uchwały oraz rysunku planu w zakresie terenów MN, MW. Doszło tu bowiem do istotnego naruszenia art. 28 ust. 1 w zw. z art. 15 ust. 2 pkt 3 u.p.z.p. oraz art. 114 ust. 1 u.p.o.s., polegającego na uchybieniu zasadom sporządzania planu przez niewskazanie, które z terenów o różnych funkcjach lub różnych zasadach zagospodarowania należą do poszczególnych rodzajów terenów zróżnicowanych ze względu na dopuszczalne poziomy hałasu (normy akustyczne).

Kolejny z zarzutów skargi dotyczył niedopuszczalności ingerencji aktów prawa miejscowego w materię ustawową, w szczególności przez powtarzanie w lokalnych źródłach prawa konkretnych unormowań aktu wyższego rzędu, ich modyfikację, uzupełnianie treści lub usuwanie elementów normotwórczych. Przeciwno takiej praktyce przemawia konstytucyjny (art. 87) katalog źródeł prawa, ich hierarchia oraz przypisany każdemu ze źródeł zakres regulacji. Nie można zatem przyjąć, by akt prawa miejscowego obowiązujący na obszarze działania organu, który go ustanowił, mógł bez stosownego upoważnienia wkraczać w treść źródeł prawa obowiązujących na całym obszarze Rzeczypospolitej, przenosząc je na poziom lokalny.

Sąd stwierdził, że wskazany w skardze przepis § 34 uchwały w zakresie terenów 74R, 75R, 76R, 78R oraz rysunek planu dla tych terenów naruszają art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1, art. 20 ust. 1, art. 28 ust. 1 u.p.z.p., gdyż przy jego podjęciu doszło do naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego. Sąd dokonując oceny legalności zaskarżonej uchwały podzielił bowiem poglądy skarżącego Wojewody Dolnośląskiego, że § 34 uchwały w zakresie terenów 74R, 75R, 76R, 78R oraz rysunek planu dla tych terenów naruszają prawo, bowiem stoją w oczywistej sprzeczności z postanowieniami obowiązującego Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Borów. Podając wskaźniki i parametry działek powstałych w wyniku scalenia i podziału nieruchomości, Rada Gminy Borów ograniczyła je tylko do działek budowlanych. Zdaniem Sądu, tego rodzaju zawężenie przy określaniu szczegółowych warunków i zasad scaleń i podziału nieruchomości było nieuprawnione. W myśl bowiem art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. rada jest zobowiązana określić wskazane zasady i warunki, które zgodnie z § 4 pkt 8 rozporządzenia powinny

zawierać, określenie parametrów działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości, w szczególności minimalnych lub maksymalnych szerokości frontów działek, ich powierzchni oraz określenie kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego.

Zasadny okazał się również zarzut wykazujący na rozbieżność pomiędzy częścią tekstową i graficzną planu, dotyczącą tego, że w § 15 uchwały wyznaczono i wprowadzono ustalenia dla terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, oznaczonych na rysunku planu symbolami: 1MN, 2MN, 3MN, 5MN, 6MN, 7MN, 8MN, 9MN, 10MN.

W konsekwencji wyeliminowania z obrotu prawnego całej uchwały Rady Gminy Borów w sprawie uchwalenia planu zagospodarowania przestrzennego dla miejscowości Ludów Śląski Rada Gminy Borów uchwaliła w dniu 30 marca 2017 r. ponownie plan zagospodarowania przestrzennego dla miejscowości Ludów Śląski, z tym, że obecnie zakwestionowaną uchwałą nr XXIV/142/2017 ograniczyła teren objęty aktem do obszaru określonego w uchwale jako obszar A.

Wojewoda Dolnośląski zaskarżył i tę uchwałę do sądu administracyjnego, wnosząc o stwierdzenie nieważności aktu w całości. W skardze na uchwałę wojewoda podniósł, że (jego zdaniem) została ona podjęta z istotnym naruszeniem art. 17 i 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1073 ze zm.), polegającym na naruszeniu trybu sporządzania planu miejscowego w zakresie braku ponowienia procedury planistycznej.

Organ nadzoru wskazał, że po wyroku sądu, wydanym w sprawie II SA/Wr 751/15 organ stanowiący gminy przystąpił ponownie do opracowania planu miejscowego dla miejscowości Ludów Śląski. Procedura ta została rozpoczęta uchwałą z dnia 23 kwietnia 2010 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany planu zagospodarowania przestrzennego dla miejscowości Ludów Śląski. Zdaniem wojewody, także opracowując niniejszą uchwałę, rada nie ustrzegła się nieprawidłowości w prawidłowej procedurze planistycznej, wynikającej z art. 17 u.p.z.p. Uchwała nie została ponownie zaopiniowana i ponownie uzgodniona.

Organ zarzuca, że po wyłożeniu projektu planu do publicznego wglądu i przeprowadzeniu dyskusji wójt podjął decyzję o podziale projektu planu na 2 obszary i uchwalenie jedynie planu dla części określonej jako część A niezwiązaną z planowaną lokalizacją turbin wiatrowych. Zdaniem wojewody, w takim przypadku (tym bardziej, że w tym momencie zgłoszono uwagi do projektu), należało ponowić wyłożenie projektu planu. Jak podkreśla strona skarżąca, po wyroku sądu, do projektu planu wprowadzono szereg zmian nie wynikających wprost z wyroku sądu, a np. ze zmianą granic opracowania. Odnośnie wyłożenia wskazać należy, iż ogłoszono i obwieszczone w dniu 25 maja 2016 r. o wyłożeniu projektu planu do publicznego wglądu oraz przeprowadzono dyskusję publiczną nad przyjętymi rozwiązaniami w projekcie mpzp; jednakże po tym okresie, zgodnie z uzasadnieniem do uchwały, w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych, która uniemożliwiała uchwalenie projektu planu miejscowego w dotychczasowej postaci (projekt planu przewidywał tereny lokalizacji turbin wiatrowych), wójt podjął decyzję o podziale projektu planu miejscowego na dwa obszary oraz uchwalenie jedynie części „A” obejmującej tereny niezwiązane z planowaną lokalizacją turbin wiatrowych. W związku z powyższym oraz w związku z uwzględnieniem uwag złożonych do wyłożonego do publicznego wglądu projektu planu, powinien zostać ponownie wyłożony do publicznego wglądu.

Rada Gminy Borów wprowadziła w planie szereg zmian nie wynikających wprost z wyroku sądu. Poza zmianami redakcyjnymi treści uchwały związanymi m.in. ze zmianą granic opracowania, a co za tym idzie zmianą liczby załączników graficznych do uchwały, do treści planu wprowadzono wiele zmian w tym: z katalogu terenów, o których mowa w § 3 ust. 1 wyeliminowano tereny o przeznaczeniu KDWtr, P/Etw, RL; treść § 3 ust. 2 określającą oznaczenia graficzne na rysunku planu będące obowiązującymi ustaleniami planu zweryfikowano w zakresie wprowadzenia oznaczeń terenów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi oraz pasów technologicznych ograniczonego zagospodarowania od istniejących napowietrznych linii elektroenergetycznych wysokiego i średniego napięcia; uzupełniono tekst planu o ustalenie § 3 ust. 4, zgodnie z którym oznaczenia graficzne na rysunku planu, które stanowią obowiązujące ustalenia planu, poza granicami opracowania stanowią jedynie informację; treść § 4 uzupełniono o pkt 14) zawierający definicję „dróg transportu rolnego”; z treści § 5 pkt 1) usunięto słowa „oraz infrastruktury technicznej”; zweryfikowano ustalenia § 6 dotyczące ochrony akustycznej obszarów wprowadzając zmiany odnoszące się do terenów MW i MN/U; w treści § 7 dotyczącego zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków zmiany uległy nazwy stref ochrony konserwatorskiej „A” i „B” (zmiany wprowadzono również w legendzie rysunku planu, w legendzie zał. nr 2 zmieniono również opis strefy „OW”) oraz wprowadzono ustalenie § 7 pkt 4)

lit. e); zweryfikowano treść § 9 uchwały wprowadzając ustalenia dotyczące obszarów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi, wykreślając zapis odnoszący się do występowania w granicach planu terenu górniczego „Stogi”, uzupełniono zapisy o stwierdzenie, że na obszarze nie występują tereny górnicze, obszary krajobrazów priorytetowych oraz o zapis informujący, że ze względu na brak obszarów wymienionych w pkt 6-8 w planie nie ustala się ich granic; zmianie uległy ustalenia § 10 (błąd w numeracji punktów) dotyczące szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości. Ustalenia dotyczą obecnie „działek”, a nie „działek budowlanych”. Wprowadzono ustalenia dla terenów US oraz dla MW w zakresie minimalnej szerokości frontów działek; wyeliminowano natomiast ustalenia dla zabudowy bliźniaczej na terenach MN oraz terenów P/Etw; zmianie uległy ponadto wielkości wydzielonych działek np. dla terenów MW; zmianie uległ katalog terenów, dla których wprowadzono zakaz wtórnych podziałów; z ustaleń § 11 dotyczącego szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich zagospodarowaniu wyeliminowano ustalenie dotyczące wyznaczenia 5 metrowego pasa terenu objętego zakazem grodzenia i utwardzania terenu; wprowadzono ustalenia dotyczące pasów technologicznych ograniczonego zagospodarowania wzdłuż napowietrznych linii elektroenergetycznych wysokiego i średniego napięcia oraz obowiązujących w tych pasach zakazów; z § 12 dotyczącego zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji usunięto ustalenie o treści: „w liniach rozgraniczających dróg i ulic dopuszcza się prowadzenie sieci infrastruktury technicznej na warunkach określonych w przepisach odrębnych” oraz ustalenie dotyczące minimalnej liczby stanowisk postojowych dla terenów produkcji energii elektrycznej; zmieniono ustalenie dotyczące minimalnej liczby stanowisk postoi owych dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i zabudowy zagrodowej z ustalenia 1 stanowiska postojowego „na 1 budynek mieszkalny” na odniesienie „na każdy lokal mieszkalny” i „na 1 każdy lokal mieszkalny”; w ustaleniach dla poszczególnych terenów, dotyczących maksymalnej wielkości powierzchni zabudowy, którą odniesiono się do działki budowlanej, za wyjątkiem terenów A-1US i A-1E, gdzie odniesiono ją do terenu. Zgodnie z § 4 pkt 6) RMI w spr. mpzp w planie miejscowym określa się wielkość powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu; wprowadzono zmianę numeracji terenów. Obecnie numeracja nie dotyczy wszystkich terenów lecz poszczególnych rodzajów terenów; w ustaleniach dla terenów MN/U zabudowę gospodarczą, która stanowiła wcześniej przeznaczenie podstawowe terenów wprowadzono jako przeznaczenie uzupełniające tych terenów; treść ustalenia § 18 ust. 3 pkt 7) dla terenów A-1 MN L' i A2MN l zweryfikowano, w stosunku do wcześniejszego ustalenia, poprzez dodanie słów „budynków mieszkalnych”; wprowadzono zmiany przeznaczeniu terenu A-6MN/U (poprzednio 16 MN/U). Wprowadzono jako przeznaczenie uzupełniające zabudowę gospodarczą, której wcześniej nie uwzględniono w ustaleniach dla terenu, dopuszczoną wcześniej jako przeznaczenie podstawowe terenu zabudowę mieszkaniową wielorodzinną wprowadzono jako przeznaczenie uzupełniające z dopiskiem „w ramach istniejącej zabudowy”. W ustaleniach dla terenu zweryfikowano ustalenia dotyczące szczególnych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości. Zamiast zakazu wtórnych podziałów odwołano się do ustaleń § 10 uchwały; w przeznaczeniu uzupełniającym terenu A-1 MW (wcześniej 28MW) „pieszą i kołową komunikację wewnętrzną” zastąpiono „komunikacją wewnętrzną” oraz usunięto przeznaczenie „zieleń”; zmianie uległy ustalenia terenu A-4MR (wcześniej 35RM). Ustalenia dla terenu wprowadzono obecnie w innym paragrafie; treść planu uzupełniono o ustalenia dla terenu A-8RM (wcześniej 3RM), dla którego brak było ustaleń w tekście planu; zmianie uległo przeznaczenie uzupełniające terenów RM - dodano zieleni i komunikację wewnętrzną; w § 23 (wcześniej § 21) wyeliminowano odwołanie się do ustaleń § 13 uchwały dotyczących zasad modernizacji, rozbudowy i budowy infrastruktury technicznej i przeniesiono do kolejnego paragrafu (błąd redakcyjny); z zapisów § 31 dotyczących terenów A-1ZPw i A-2ZPw (wcześniej 45ZPw i 46ZPw) usunięto ustalenia dotyczące przeznaczenia uzupełniającego terenów; w ustaleniu § 32 ust. 3 pkt 1) dla terenu A-1ZC (wcześniej 47ZC) zakaz realizacji nowych budynków zastąpiono zakazem realizacji nowej zabudowy; w ustaleniu § 33 ust. 3 pkt 1) dla terenów A-1-4KPJ (wcześniej (48-51KPJ) dodano zapis „zgodnie z rysunkiem planu”; ze względu na zmniejszenie obszaru objętego planem miejscowym zmniejszeniu o 1 uległa liczba terenów KDD, o 2 terenów KDW, o 6 terenów R, o 1 terenów ZL, o 3 liczba terenów WSI (jeden teren został wyłączony z opracowania, teren 117WS1 zmienił częściowo przeznaczenie na A-12MN/U, dla terenu 114SW1, który oznaczono na zał. Nr 2 do uchwały brak jest ustaleń tekstowych); wyeliminowano ustalenia dla terenów 66P/Etw, 67Etw, 123 RL; zmianie uległo przeznaczenie terenów rolnych R (§ 40) z przeznaczenia „tereny upraw rolnych” na przeznaczenie „tereny upraw rolnych, łąki, zalesienia, stawy hodowlane, sady”, w ustaleniach dotyczących przeznaczenia uzupełniającego do przeznaczenia „urządzenia infrastruktury technicznej” dodano zapis „zgodnie z przepisami odrębnymi”; wprowadzono zmiany dotyczące terenów ZL. Jeden teren wyłączono z opracowania (90ZL), wyłączono z opracowania część terenu A-1ZL (poprzednio 93ZL); w zakresie

pozostałych terenów zwiększeniu uległa powierzchnia terenu A-2ZL (wcześniej 91ZL) oraz dodano teren A-4ZL, który wcześniej stanowił fragment terenu 124R/ZN; do ustaleń dotyczących przeznaczenia uzupełniającego terenów ZL dodano zapis: „na zasadach określonych w przepisach odrębnych”. Zapis o tej treści dodano również w ustaleniu § 42 ust. 3 pkt 4); zmianie uległo przeznaczenie podstawowe terenów WSI - „rów melioracyjny” zastąpiono przeznaczeniem „ciek wodny, rów melioracyjny”; do ustalenia § 38 ust. 3 pkt 2) dodano zapis „pod warunkiem zgodności z przepisami odrębnymi”; z ustaleń dla terenów WS1 wyeliminowano zakaz nasadzeń zielenią średnią i wysoką w pasie konserwacyjnym o szerokości 3 metrów od górnej krawędzi skarpy rowu melioracyjnego; w § 39 ust. 3 pkt 1) zawierającym ustalenia dla terenu A-1WS2 (poprzednio 122WS2) zmieniono odwołanie z „z uwzględnieniem § 39 ust. 3) pkt 2) na „z uwzględnieniem pkt 2) - nie jest to korekta redakcyjna gdyż oba przepisy w poszczególnych uchwałach dotyczą innych kwestii; w ustaleniu § 39 ust. 3 pkt 4) dla tego terenu dodano zapis „pod warunkiem zgodności z przepisami odrębnymi. Z ustaleń dla terenu wyeliminowano zakaz wykonywania ogrodzeń oraz nasadzenia zielenią średnią i wysoką w pasie konserwacyjnym o szerokości 3 metrów od górnej krawędzi skarpy rowu melioracyjnego; na rysunku planu zmianie uległa linia rozgraniczająca teren A-1 R/ZN (poprzednio 124R/ZN); w zapisach dla terenów A-1-4U (poprzednio 126 - 129U) zmianie uległy ustalenia dotyczące podstawowego oraz uzupełniającego przeznaczenia terenów. Lokale mieszkalne związane z prowadzoną działalnością usługową, które stanowiły podstawowe przeznaczenie terenów obecnie stanowią przeznaczenie uzupełniające. Do przeznaczenia uzupełniającego terenów dodano „zielenią urządzoną”. Z ustaleń dla terenów wyeliminowano zapisy, że nowa zabudowa nie może dominować nad zabudową historyczną oraz, że zakazuje się budowy silosów w obrębie podwórzy gospodarczych; w zapisach dotyczących terenu A-5U (poprzednio 130U) do ustaleń w zakresie przeznaczenia uzupełniającego terenu dodano „zielenią urządzoną”; zmianie uległy ustalenia dotyczące zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego oraz parametrów i wskaźników zagospodarowania terenu A-1UK (poprzednio 41UK) zawarte w § 27 ust. 3 opinionej uchwały; wprowadzono szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości dla terenów o przeznaczeniu rolniczym, tj. RM i RU.

Organ nadzoru pismem z dnia 8 czerwca 2017 r. wystąpił do Rady Gminy Borów o wyjaśnienie m.in. braku przeprowadzenia ponownej procedury opiniowania, uzgodnień i wyłożenia planu do publicznego wglądu.

W odpowiedzi Przewodnicząca Rady Gminy pismem z dnia 22 czerwca 2017 r. IOŚR.6721.0002.2014 napisała: „AD IV (tiret 1) Nieprzeprowadzenie pełnej procedury ponownego opiniowania i uzgadniania projektu planu wynikało z tego, że zarzuty sądu względem uchwały nr VIII/52/2015 Rady Gminy Borów z dnia 25 czerwca 2015 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla miejscowości Ludów Śląski dotyczyły braku ponowienia uzgodnienia z Regionalnym Zarządem Gospodarki Wodnej w zakresie obszarów szczególnego zagrożenia powodzią i w tym zakresie ponowiono uzgodnienie z tym organem. W związku z powyższym uznano brak podstaw do ponownego występowania o opinie i uzgodnienie do pozostałych organów.”.

Wojewoda wskazuje, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest stosownie do regulacji art. 14 ust. 8 ustawy, aktem prawa miejscowego, a zatem jego ustalenia przybierają postać przepisów powszechnie obowiązujących, stanowiących podstawę prawną do wydawania decyzji administracyjnych. W przedmiotowej sprawie uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem trybu sporządzania planu miejscowego, określonego w art. 17 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W ramach uprawnień wynikających z art. 3 ust. 1, art. 4 ust. 1, art. 14, art. 17 i art. 20 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym gmina ustala przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenu położonego na jej obszarze. Działając w ramach posiadanych kompetencji i przepisów ustawy, gmina nie może jednak dowolnie określać zasad postępowania przy uchwalaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jak i wprowadzaniu do niego zmian. Tryb sporządzania i uchwalania planu został natomiast szczegółowo uregulowany w art. 17 powołanej ustawy. Przy uchwalaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zagwarantowane jest zainteresowanym osobom prawo przed-stawiania i obrony swoich interesów m.in. poprzez dyskusję publiczną nad przyjętymi w projekcie planu rozwiązaniami, wnoszenie uwag dotyczących projektu planu (projektu zmian planu) - art. 17 pkt 9 i 11 ustawy (tak w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 14 lipca 2006 r., sygn. akt II SA/Wr 206/2006). Każde uchwalenie bądź zmiana planu zagospodarowania przestrzennego pociąga bowiem za sobą konsekwencje nie tylko w sferze prawa własności, ale również w sferze obciążeń finansowych.

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.

W wyroku z dnia 13 października 2010 r. (sygn. akt II SA/Wr 397/10), Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu stwierdził, że w demokratycznym państwie prawa, gmina posiadająca władztwo planistyczne, musi posługiwać się instrumentami zapewniającymi przewidywalność dopuszczalnego sposobu korzystania z nieruchomości i ewentualnych ograniczeń prawa własności, a temu celowi służy miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego.

Uchwalony miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, czyli aktem powszechnie obowiązującym, zawierającym normy bez-względnie obowiązujące (*ius cogens*). W związku z tym niedopuszczalne jest pominięcie procedury planistycznej w niezbędnym zakresie. W przedmiotowej uchwale dokonano szeregu zmian, w tym także w regulacjach dotyczących przeznaczeń terenów, zapisów konserwatorskich i innych, co zdaniem organu nadzoru wpłynęło na konieczność ponownego procedury w zakresie opiniowania, uzgodnień i wyłożenia planu do publicznego wglądu.

Do organu sporządzającego projekt miejscowego planu, jak i organu uchwalającego ten dokument nie należy bowiem ocena doniosłości dokonanej zmiany projektu planu. W świetle wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 15 lipca 2010 r. (sygn. akt II SA/Wr 292/10) celem regulacji art. 17 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jest zagwarantowanie praw podmiotów, które mogą zostać naruszone w wyniku sporządzenia planu. Kształt zatem planu powinien być wcześniej znany właściwym organom, a także innym podmiotom, skoro są one upoważnione do wyrażenia swojego stanowiska przed uchwaleniem planu. Celem sformalizowanej procedury planistycznej jest m.in. zagwarantowanie znajomości aktu planistycznego, którego treść będzie kształtowała sposób wykonywania prawa własności nieruchomości, a także zagwarantowanie możliwości wpływu na treść przyszłego planu.

W doręczonej sądowi odpowiedzi na skargę strona przeciwna wniosła o jej oddalenie, podtrzymując stanowisko zawarte w skarżonej uchwale i korespondencji między Przewodniczącą Rady Gminy Borów, a organem nadzoru.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 1 § 1 oraz § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 ze zm.), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej oraz rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i o właściwość między organami jednostek samo-rządu terytorialnego, samorządowymi kolegiatami odwoławczymi i między tymi organami a organami administracji rządowej. Kontrola, o której mowa powyżej, sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Stosownie zaś do art. 3 § 2 pkt 5 u.p.p.s.a., kontrola działalności administracji publicznej wykonywana przez sądy administracyjne obejmuje m.in. orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego jednostek samorządu terytorialnego, jak również inne niż określone w pkt 5 akty organów jednostek samorządu terytorialnego (art. 3 § 2 pkt 6 u.p.p.s.a.). W myśl zaś art. 147 u.p.p.s.a. sąd uwzględniając skargę na akt, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 5 u.p.p.s.a., stwierdza nieważność tej uchwały w całości lub w części.

Zaskarżona do Sądu uchwała, jako podjęta w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, stanowi akt prawa miejscowego (art. 14 ust. 8 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – tj. j. Dz.U. z 2016 r., poz. 778, dalej powoływanej jako upzp). Należy ona tym samym do kategorii aktów, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t. j. Dz.U. z 2016 r., poz. 718, dalej powoływanej jako ppsa), i wobec tego podlega kontroli sądu administracyjnego według kryterium legalności.

W niniejszej sprawie skargę na stanowiącą akt prawa miejscowego uchwałę Ra-dy Gminy Borów nr XXIV/142/2017 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla miejscowości Ludów Śląski złożył Wojewoda Dolnośląski. Wojewoda nie skorzystał z przysługującego mu ustawowego uprawnienia do stwierdzenia nie-ważności uchwały w terminie 30 dni od dnia doręczenia mu uchwały, co spowodowało możliwość złożenia na nią skargi do sądu administracyjnego.

Szczegółowe zasady oraz tryb podejmowania uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określone zostały w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zaś konsekwencje ich niedotrzymania w przepisie art. 28 tej ustawy, modyfikującym przesłanki stwierdzenia nieważności uchwały w sprawie planu miejscowego w stosunku do generalnej reguły wprowadzonej w ustawie o samorządzie gminnym (art. 91 ust. 1 i 4 usg). Wobec tego oceny, czy uchwalony miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest obarczony wadą skutkującą stwierdzeniem jego nieważności

na podstawie art. 147 § 1 ppsa, sąd dokonuje na gruncie art. 28 ust. 1 upzp. Zgodnie z treścią przywołanego art. 28 ust. 1 upzp, istotne 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. Z treści tego przepisu wynika, że przewiduje on trzy rodzaje wad planu miejscowego (jak też studium) powodujących jego nieważność, tj.: istotne naruszenie zasad sporządzania planu, istotne naruszenie trybu (procedur) jego sporządzania oraz naruszenie właściwości organów uczestniczących w procesie jego sporządzania. Tryb sporządzania planu odnosi się do sekwencji czynności, jakie podejmuje organ w celu doprowadzenia do uchwalenia planu miejscowego poczynając od uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu, a skończywszy na uchwaleniu planu. Zaniechanie któreś z czynności może stanowić istotne naruszenie trybu, skutkujące nieważnością uchwały w całości lub części. Natomiast pojęcie zasad sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego należy wiązać ze sporządzeniem aktu planistycznego, a więc zawartością aktu planistycznego (część testowa, graficzna i załączniki), zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej. W odniesieniu do planu miejscowego, jego zawartość (część tekstowa, graficzna, prognoza oddziaływania na środowisko) określają art. 15 ust. 1 i 17 pkt 4, art. 20 ust. 1 upzp; przedmiot - art. 15 ust. 2 i 3 upzp., natomiast standardy dokumentacji określają, wydane na podstawie art. 16 ust. 2 upzp przepisy rozporządzenia Ministra infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. z 2003 r. Nr 164, poz. 1587; rozporządzenie wykonawcze). Zarówno istotne naruszenie trybu sporządzania planu jak i istotne naruszenie zasad ich sporządzania, wywołują skutek nieważności uchwały w całości lub części i uznawane jest więc za istotne naruszenie prawa.

Dalej trzeba powiedzieć, że zgodnie z przepisem art. 3 ust. 1 upzp kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w szczególności poprzez uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, należy do zadań własnych gminy. W przyznanej tym przepisem kompetencji do uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego wyraża się samodzielność gminy w zakresie władczego przeznaczania i określania warunków zagospodarowania terenów (władztwo planistyczne gminy). Nie oznacza to jednak, że gmina ma absolutną władzę w określaniu przeznaczenia terenów i ich warunków zagospodarowania. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa powszechnie obowiązującego i w związku z tym akt ten musi spełniać wysokie wymagania stawiane tej kategorii aktów normatywnych oraz odpowiadać standardom legalności. Granice władztwa planistycznego gminy ograniczają ustawy, w tym w przepisach ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w szczególności dotyczące zasad sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Ustawodawca z jednej strony przyznał gminie samodzielne uprawnienie do uchwalania planów zagospodarowania przestrzennego, z drugiej zaś nałożył na nią obowiązek przestrzegania wszystkich reguł stanowienia prawa w zakresie tworzenia planów. Inaczej mówiąc, gmina ma samodzielne władztwo planistyczne, ale w ramach obowiązujących przepisów prawa. Naruszenie tych zasad prowadzi do konsekwencji określonych w art. 28 upzp. Należy przy tym pamiętać, że ustawodawca wyraźnie wskazał, że nie każde naruszenie zasad lub trybu skutkuje nieważnością aktu planistycznego, lecz tylko takie, które ma charakter istotny.

W rozpoznawanej sprawie projekt zaskarżonego planu został wyłożony do publicznego wglądu w dniach 25 maja – 15 lipca 2016 r. (co wynika z obwieszczenia Wójta Gminy Borów z dnia 25 maja 2016 r. – w aktach administracyjnych organu). Jak dalej wskazują akta, w tym czasie zostały zgłoszone uwagi Tauron Dystrybucja S.A. do wyłożonego projektu. Lektura pisma z uwagami wskazuje, że dotyczą one szeregu konkretnych kwestii związanych z dostarczaniem energii elektrycznej na terenie objętym planem. Analiza tych uwag wskazuje dalej, że Tauron wniósł o wprowadzenie szeregu ograniczeń w zakresie korzystania z terenów (tak zamieszkałych, jak i niedopuszczających żadnej zabudowy), celem określenia pasa technologicznego ograniczonego zagospodarowania wynikający z technicznych warunków eksploatacji linii, zakaz sadzenia zieleni o wys. pow. 3 m. Co więcej znaczącą część tej uwagi Wójt Gminy Borów postanowił uwzględnić. Z tego względu złożone uwagę należy zakwalifikować jako uwagi o charakterze ogólnym. Skoro tak, to w toku procesu uchwałodawczego, organ gminy był obowiązany ponowić procedurę planistyczną w niezbędnym zakresie. Naczelny Sąd Administracyjny wyjaśnił w wyroku z dnia 2 czerwca 2016 r. (w sprawie II OSK 2360/14) że „interpretując przepisy art. 17 pkt 13 w związku z art. 19 ust. 1 u.p.z.p. trzeba mieć na uwadze charakter prawny uwag wnoszonych do wyłożonego do publicznego wglądu projektu planu. Jeżeli są to uwagi o charakterze indywidualnym zgłaszane w odniesieniu do poszczególnych działek, jako takie mogą być uwzględniane w trybie art. 17 pkt 13 u.p.z.p., tj. bez obowiązku ponowienia procedury planistycznej. Czym innym jest natomiast wprowadzanie zmian o charakterze ogólniejszym, wówczas gdy mamy do czynienia

z konfliktem interesów różnych grup właścicieli działek położonych na obszarze objętym zmianami. Zmiany leżące w interesie jednych, naruszają interesy innych właścicieli i jeżeli dokonywane są arbitralnie przez wójta, burmistrza czy prezydenta miasta powodują, że ci którzy są w opozycji do zmian tracą możliwość ich kwestionowania w formie uwag do projektu, rozpatrywanych przez radę gminy na sesji uchwalającej plan. A zatem, przy ocenie tej niezbędności należy ważyć interesy zainteresowanych stron”. Ta więc już tylko z tej przyczyny skargę należało uznać za uzasadnioną.

Dalej jednak trzeba powiedzieć, że na uwagę zasługuje również fakt, że (jak zasadniczo trafnie wskazuje skarga) szereg unormowań w obecnie uchwalonym planie jest uregulowana odmiennie niż w tej uchwale, która została poddana kontroli sądu. Otóż w uzasadnieniu skargi organ nadzoru wypunktowuje te elementy uchwały, które różnią się (i to nieraz nawet zasadniczo) od treści uchwały z 2015 r. Już choćby sam fakt ograniczenia terenu opracowania do obszaru „A” jest taką istotną zmianą. Nadto, w szeregu paragrafach zmieniono możliwość zagospodarowania poszczególnych tere-nów, zweryfikowano poszczególne ustalenia, poszerzono możliwość wykorzystania terenu (np. poprzez poszerzenie zakresu wykorzystania uzupełniającego terenu). Wskazane w skardze odstępstwa od unormowań zawartych w uchwale nr VIII/52/2015, co do zasady obligują organ gminy do ponowienia procedury planistycznej w całości lub zasadniczej części. Trzeba tu jeszcze raz bowiem przypomnieć, że istotne naruszenie trybu uchwalania planu prowadzi do stwierdzenia nieważności planu uchwalonego z takim uchybieniem w całości lub w części.

Sąd podziela także stanowisko organu nadzoru, że w takim przypadku organ uchwałodawczy gminy winien ponowić w niezbędnym zakresie procedurę planistyczną, co wynika wprost z treści art. 19 u.g.n. w świetle którego 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. Z samej treści planu wynika (i jest niesporne między stronami), że w kontrolowanym postępowaniu Rada Gminy Borów uznała, że finalnie wprowadzi do planu uregulowania bądź modyfikujące te, które przyjęto w uchwale z dnia 25 czerwca 2015 r., bądź takie, których w uchwale wyeliminowanej z obrotu prawnego nie było. Reasumując, należy podzielić stanowisko zawarte w skardze, że w efekcie należało czynności, o których mowa w art. 17, ponowić w zakresie niezbędnym do dokonania tych zmian.

Mając na względzie wskazane powyżej kryterium legalności Wojewódzki Sąd Administracyjny, po poddaniu ocenie istniejących w sprawie okoliczności faktycznych i prawnych, podzielił zarzuty i argumentację skargi złożonej przez organ nadzoru i w efekcie stwierdził nieważność skarżonej uchwały na zasadzie art. 147 ppsa.