



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 22 listopada 2021 r.

Poz. 5366

WYROK NR II SA/WR 451/20
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 26 stycznia 2021 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędziowie:

Sędzia WSA Gabriel Węgrzyn (spr.)

Sędzia WSA Alicja Palus

Asesor WSA Wojciech Śnieżyński

po rozpoznaniu w Wydziale II
na posiedzeniu niejawnym w dniu 26 stycznia 2021 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Gminy Chojnów
z dnia 25 sierpnia 2017 r. nr XXXIX.247.2017
w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Gołaczów

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości.

Uzasadnienie

Uchwałą z 25 VIII 2017 r. (nr XXXIX.247.2017) Rada Gminy Chojnów uchwaliła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego wsi Gołaczów (Dz. Urz. Woj. Doln. z 2017 r., poz. 3653) – dalej jako „MPZP”.

Wojewoda Dolnośląski skargą z dnia 24 X 2018 r. wniósł o stwierdzenie nieważności MPZP w całości zarzucając Radzie Gminy Chojnów (dalej „rada gminy”) podjęcie uchwały z istotnym naruszeniem art. 28 ust. 1 w związku z art. 17 pkt 6 lit. a tiret pierwsze, tiret trzecie i lit. b tiret pierwsze, tiret trzecie i tiret czwarte i pkt 9 oraz art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2018 r., poz. 1945), dalej „upzp”, a także naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 1, art. 9 ust. 4 i art. 20 ust. 1 upzp.

Uzasadniając zarzuty skargi wojewoda wyjaśnił, że treść projektu MPZP była w toku procedury planistycznej istotnie zmieniana, co obrazuje porównanie wersji projektu z 2014 r. z wersją z IV 2017 r. Mimo to projekt MPZP w wersji z IV 2017 r. był poddany procedurze opiniowania i uzgodnień w bardzo ograniczonym zakresie. Przesłano go bowiem jedynie do Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego, Burmistrza Chojnowa, Dolnośląskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków oraz Nadodrzańskiego Oddziału Straży Granicznej. Co więcej, również analiza projektu MPZP poddanego procedurze zaopiniowania i uzgodnień po raz drugi, w 2017 r., oraz wersji projektu wyłożonego do publicznego wglądu w dniach 23 V -21 VI 2017 r. wykazała szereg rozbieżności treściowych. W ocenie wojewody nie została ponowiona procedura planistyczna w postaci skierowania zmienionego projektu do zaopiniowania i uzgodnienia przez wszystkie organy wymienione w art. 17 pkt 6 upzp, a następnie wyłożenia po raz kolejny do publicznego wglądu.

Wojewoda wyliczył i szczegółowo opisał przy tym wszystkie różnice treściowe pomiędzy poszczególnymi wersjami projektu MPZP (z 2014 r., z IV 2017 r. oraz – wyłożoną do publicznego wglądu – wersją z V 2017 r.). Zaznaczył, że zmiany projektu MPZP były znaczące i wprowadzały szereg modyfikacji w możliwości zabudowy i zagospodarowania poszczególnych terenów (w zakresie, m.in.: realizacji elementów infrastruktury technicznej, definicji, przeznaczeń terenów, powierzchni terenów oraz wprowadzania nowych ograniczeń w ich użytkowaniu, obsługi komunikacyjnej terenów, przyporządkowania w zakresie poziomu hałasu, zasad kształtowania zabudowy i wskaźników zagospodarowania - gabarytów obiektów, parametrów systemów komunikacji i zasad jej realizacji, zasad scalania i podziału nieruchomości, stawek procentowych z tytułu wzrostu wartości nieruchomości). Wojewoda podkreślił, że mimo dokonania wymienionych zmian w projekcie MPZP w wersji z IV 2017 r. nie ponowiono w niezbędnym zakresie czynności, bowiem kierując projekt do uzgodnienia/zaopiniowania po raz drugi, w 2017 r. pominięto w tej procedurze: Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska, Gminną Komisję Urbanistyczno-Architektoniczną, Wojewodę Dolnośląskiego, Zarząd Województwa Dolnośląskiego, Zarząd Powiatu Legnickiego, Dolnośląską Służbę Kolei jako zarządcę dróg wojewódzkich oraz organy wojskowe i bezpieczeństwa (Wojewódzki Sztab Wojskowy, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Komenda Policji w Legnicy) - organy te otrzymały jedynie uzasadnienie do zmienionego projektu uchwały. Podobnie, po dokonaniu „ograniczonego” uzgodnienia/zaopiniowania projektu MPZP przed jego wyłożeniem do publicznego wglądu, dokonano w nim następnie zmian, mających wpływ na jego treść merytoryczną nie ponawiając procedury planistycznej - zmieniony projekt nie został skierowany do uzgodnienia/zaopiniowania przez właściwe organy ani też do publicznego wyłożenia. Organ zwrócił uwagę, że ilość oraz ranga zmian dokonanych w projektach MPZP, istotnie oddziałując na sposób wykonywania prawa własności nieruchomości, powodują, że wcześniej uzgodniony i zaopiniowany projekt staje się odmiennym projektem o odmiennych merytorycznie ustaleniach w zakresie przeznaczenia terenu, sposobu jego zagospodarowania i wykonywania w ten sposób prawa własności nieruchomości.

Niezależnie od powyższego wojewoda podniósł także, że z § 4 ust. 1 pkt 1 oraz § 9 ust. 3 pkt 1 MPZP wynika, że dla terenów MN-10, MN-12, MN-15, MN-17 i MN-24 przewidziano jako przeznaczenie podstawowe funkcję zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej wraz z dopuszczeniem zabudowy zagrodowej.

Natomiast w przypadku terenów MU-1, MU-2, MU-3, MU-4, MU-5, MU-6, MU-7, MU-8, MU-9, MU-10, MU-11 i MU-13, ich przeznaczenie podstawowe to zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna usługowa i zagrodowa. Wskazując następnie na treść art. 15 ust. 2 pkt 1 upzp wojewoda podniósł, że zapisy planu miejscowego nie powinny dopuszczać, by dla jednego oddzielnego liniami rozgraniczającymi terenu ustalone były, jako podstawowe, przeznaczenia, które pozostają ze sobą w sprzeczności i różnią się zasadami zagospodarowania na objętym tymi przeznaczeniami terenie. Takimi zaś, pozostającymi ze sobą w konflikcie, przeznaczeniami terenu są zabudowa mieszkaniowa, przewidująca w swej istocie realizację celów związanych z zaspokojeniem potrzeb wyłącznie mieszkaniowych i zabudowa zagrodowa, przewidująca przede wszystkim w swej istocie realizację na danym terenie potrzeb związanych z produkcją rolną (roślinną lub zwierzęcą). Jednocześnie organ nadzoru wyjaśnił, że próbował ustalić czy zabudowa mieszkaniowa i zagrodowa na wymienionych terenach jest odzwierciedleniem istniejącego na tych terenach stanu faktycznego, czy stan taki jest stanem planowanym, jednakże wójt udzielił odpowiedzi jedynie w stosunku do wymienionych w § 4 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 uchwały terenów MN-25, MN-26, MN-27, MN-28 i MN-30 oraz MU-12, MU-14 i MU-15, zatem wojewoda uznał, że podstawowe przeznaczenie terenów: MN-10, MN-12, MN-15, MN-17 i MN-24 oraz MU-1, MU-2, MU-3, MU-4, MU-5, MU-6, MU-7, MU-8, MU-9, MU-10, MU-11 i MU-13, stanowią stan planowany.

Organ podniósł również, że dla terenów zabudowy jednorodzinnej oznaczonych w MPZP symbolami od MN-1 do MN-30 ustalono maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej w przedziale 0,00-0,60. Tak określony wskaźnik maksymalny intensywności zabudowy jest niezgodny z uchwałą XXVI.157.2016 rady gminy z dnia 26 VIII 2016 r. w sprawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Chojnów – dalej jako „studium”. Wojewoda wyjaśnił, że z części tekstowej studium wynika, że w przypadku zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej intensywność zabudowy nie może przekraczać dla działki budowlanej wskaźnika 0,5. Wskazując na postanowienia części III-1.1 pkt 4 i 5 studium podniósł, że wskazane niezgodności ustaleń studium i MPZP były przedmiotem postępowania wyjaśniającego. W piśmie z 13 XI 2017 r. wójt gminy wyjaśnił, że na objętych planem miejscowym terenach MN poprzednio obowiązujące plany przewidywały maksymalne wskaźniki intensywności zabudowy wahające się w przedział 0,15 - 0,4. Wojewoda zauważył zatem, że maksymalny wskaźnik intensywności zabudowy w stosunku do powierzchni działki budowlanej w poprzednio obowiązującym planie miejscowym był niższy niż maksymalny wskaźnik przewidziany w MPZP, zatem nie znajdują tutaj zastosowania postanowienia części III-1.1. pkt 4 i 5 tekstu studium. Ponadto w ocenie wojewody, o istnieniu zagospodarowania terenów MN1-MN30, uzasadniającego wprowadzenie maksymalnego wskaźnika intensywności zabudowy powyżej górnej granicy określonej w studium, nie może świadczyć lakoniczne stwierdzenie dokonania analizy sposobu zagospodarowania terenów zabudowanych na obszarze wsi Gołaczów, jak również obawa przed roszczeniami, o których mowa w art. 36 upzp. Podkreślił przy tym, że plan nie może wprowadzić zmian w zakresie kierunków zagospodarowania i zasad zagospodarowania terenów, a jedynie doprecyzować te zasady i to w taki sposób, aby nie doprowadzić do ich zmiany lub modyfikacji.

Zdaniem wojewody za stwierdzeniem nieważności całości planu przemawia fakt, że zdecydowaną większość terenów objętych MPZP stanowią tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej (od MN-1 do MN-30) oraz tereny zabudowy mieszkaniowo-usługowej (MU-1, MU-2, MU-3, MU-4, MU-5, MU-6, MU-7, MU-8, MU-9, MU-11 i MU-13). Stwierdzenie zatem nieważności uchwały wyłącznie w zakresie tych terenów z pozostawieniem ustaleń dla pozostałych objętych MPZP spowodowałoby zmianę intencji rady gminy uchwalającej plan dla wsi Gołaczów oraz brak możliwości jego prawidłowego wykonania. Ponadto stwierdzenie w przypadku terenów MN1-MN30, wyłącznie zapisów ustalających wskaźnik intensywności zabudowy tych terenów, spowodowałoby pozostawienie w obrocie prawnym dla terenów, na których przewiduje się realizację zabudowy, ustaleń planistycznych pozbawionych obligatoryjnego elementu planu miejscowego: maksymalnej i minimalnej intensywności zabudowy jako wskaźnika powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej.

W odpowiedzi na skargę rada gminy Chojnów wniosła o oddalenie skargi. Wyjaśniła, że projekt MPZP uzyskał w 2014 r. wymagane opinie i uzgodnienia. Gmina nie uzyskała jednak planowanej zgody na zmianę gruntów rolnych na cele nierolnicze i nieleśne i musiała znacznie ograniczyć tereny przeznaczone w MPZP pod zabudowę. Z tych względów dokonano analizy, w jakim zakresie wprowadzone do projektu planu zmiany mogą wpływać na właściwość organów, które w 2014 r. przedstawiły swoje opinie i dokonały uzgodnień planu. Wprowadzone zmiany wywołały konieczność opiniowania i uzgadniania - w niezbędnym zakresie, obejmującym: ponowne zaopiniowanie projektu planu przez Urząd Miejski w Chojnowie, Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego we Wrocławiu oraz przez Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Legnicy - z uwagi na wprowadzone do planu zapisy w zakresie stref ochrony sanitarnej cmentarza; ponowne uzgodnienie projektu planu przez: Urząd Ochrony Zabytków we Wrocławiu (Delegatura w Legnicy) - w związku z wprowadzeniem do projektu planu dodatkowych ustaleń w zakresie wyznaczenia strefy ochrony konserwatorskiej podstawowej dla częściowo zachowanego, historycznego układu zabudowy wsi Gołaczów; Nadodrzański Oddział Straży Granicznej w Krośnie Odrzańskim - z uwagi na zmiany organizacyjne organu uzgadniającego. Ponadto rada gminy zaznaczyła, że wszystkie tereny, na których powiązano funkcje mieszkaniowe i mieszkaniowo - usługowe z funkcjami rolniczymi mają swoje uzasadnienie w analizach struktury własności gruntów, użytkowania, inwentaryzacji urbanistycznej oraz danych dotyczących gruntów podlegających opodatkowaniu podatkiem rolnym. Odnosząc się do problematyki przyjętego w MPZP wskaźnika intensywności zabudowy rada gminy zwróciła uwagę, że studium dopuszcza utrzymanie funkcji oraz parametrów zabudowy i zagospodarowania terenu sprzecznych ze studium, o ile zapisane były w planach miejscowych obowiązujących w dniu wejścia w życie studium. Tymczasem teren MPZP objęty był wcześniej planami miejscowymi. Wprawdzie nie przewidywały one wskaźnika intensywności zabudowy do 0,6 jednak obecnie zapisy planów miejscowych w zakresie wskaźnika intensywności zabudowy są inaczej interpretowane, niż w latach ubiegłych (przy wyliczaniu wskaźnika uwzględnia się także kondygnacje podziemne).

Wyrokiem z dnia 29 VIII 2019 r. (sygn. akt II SA/Wr 201/19) tutejszy Sąd podzielił zarzuty skargi i stwierdził nieważność MPZP w całości.

Wyrokiem z dnia 10 VI 2020 r. (sygn. akt II OSK 3850/19) Naczelny Sąd Administracyjny, po rozpatrzeniu skargi kasacyjnej gminy Chojnów, uchylił zaskarżony wyrok i przekazał sprawę tutejszemu Sądowi do ponownego rozpoznania.

Sąd II instancji wyjaśnił, że w ponownym postępowaniu należy przeprowadzić ocenę charakteru prawnego zmian dokonanych w poszczególnych wersjach projektu MPZP celem ustalenia, czy były to zmiany na tyle istotne, że przesądzały o konieczności ponowienia procedury planistycznej w szerszym zakresie niż uczyniły to organy gminy. Ustalenia tego rodzaju są – w ocenie Sądu II instancji – niezbędne dla określenia zakresu stwierdzenia nieważności MPZP (w całości czy w części). Zaznaczono przy tym, że istotne naruszenie procedury planistycznej wystąpi tylko wówczas, gdy przyjęte ustalenia planistyczne są odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono trybu sporządzania aktu planistycznego. Jednocześnie Sąd II instancji podzielił pogląd wskazujący na niedopuszczalność przeznaczania tego samego terenu na cele, które wzajemnie się wykluczają. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego jako wzajemnie wykluczające i sprzeczne ze sobą należy przyjąć łączenie zabudowy zagrodowej na terenie zabudowy jednorodzinnej i na terenie zabudowy mieszkaniowo-usługowej, co miało miejsce w kontrolowanym MPZP.

Zarządzeniem Przewodniczącego Wydziału II z 18 I 2021 r. skierowano sprawę na posiedzenie niejawne w trybie art. 15 zzs4 ust. 3 ustawy z 2 III 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. z 2020 r., poz. 1842, ze zm.).

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga zasługuje na uwzględnienie.

Jak wynika z art. 28 ust. 1 upzp, nieważność uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zachodzi w przypadku istotnego naruszenia zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotnego naruszenia trybu ich sporządzania, a także naruszenia właściwości organów w tym zakresie.

Tryb sporządzania planu należy rozumieć jako sekwencję czynności podejmowanych w toku procedury planistycznej, a zasady sporządzania planu jako merytoryczną jego zawartość (przyjęte w nim ustalenia). Istotne naruszenie trybu sporządzania planu następuje, gdy ustalenia planistyczne są odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono procedury sporządzania aktu planistycznego (wyrok NSA z 20 X 2011 r., II OSK 1593/11 – CBOSA). Natomiast naruszenie zasad to przyjęcie rozwiązań niezgodnych z normami konstytucyjnymi lub zawartymi w ustawach materialnoprawnych - które to normy wyznaczają granice wykonywania władztwa planistycznego (wyrok NSA z 11 IX 2008 r., II OSK 215/08 – CBOSA).

Kontrola zakwestionowanego skargą MPZP w wyżej rozumianym zakresie dała podstawy do stwierdzenia, że jego treść narusza istotnie tryb sporządzania planu miejscowego jak i przepisy prawa materialnego (zasady sporządzania planu miejscowego).

Zarzuty skargi koncentrują się na trzech kwestiach. Po pierwsze, kwestionowana jest prawidłowość zrealizowanej procedury planistycznej, w wyniku której uchwalono MPZP. Po drugie, podważono prawidłowość przypisania oznaczonym terenom zarazem funkcji mieszkaniowej i zagrodowej z uwagi na ich wykluczanie się. Po trzecie, zakwestionowano maksymalny wskaźnik intensywności zabudowy oznaczonych terenów, z uwagi na przekroczenie maksymalnego wskaźnika intensywności zabudowy dopuszczonego w studium.

Co do pierwszej kwestii, to stan faktyczny jest bezsporny. Zamieszczone w skardze wojewody szczegółowe zestawienie zmian treściowych pomiędzy wersją projektu MPZP z 2014 r. a wersją z IV 2017 r. (różnice wymienione w 37. punktach) obrazuje bardzo dużą skalę zmian. Obejmują one większość obligatoryjnych elementów (kategorii) treściowych planu miejscowego wskazanych w art. 15 ust. 2 upzp. Zmiany dotyczą bowiem: przeznaczenia terenów; zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu; wymagań wynikających z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych, zasad kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu; szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości; ograniczeń w użytkowaniu nieruchomości; zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. W ocenie Sądu szczególnie wymowne jest zestawienie części graficznych obu wersji projektu MPZP (zob. akta sądowe, k. 53, 62). Jest przy tym jasne, że z uwagi na brak zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze i nieleśne, zaistniała konieczność ograniczenia terenów projektowanych pierwotnie pod inwestycję. W konkretnym jednak przypadku skala koniecznych ograniczeń wymusiła wprowadzenie daleko idących zmian. Abstrahując od kwestii, czy w ogóle zachodziła jeszcze tożsamość pomiędzy wersją projektu MPZP z IV 2017 r. a wersją z 2014 r., to z całą pewnością zgodzić się należy z twierdzeniem skargi o istotnych i znaczących zmianach i to zarówno w warstwie treściowej jak i graficznej.

Jedną z istotnych reguł procesowych w obrębie procedury planistycznej jest konieczność ponowienia czynności planistycznych w zakresie niezbędnym do wprowadzonych zmian w treści projektu planu miejscowego. Obowiązek taki został przewidziany wprost w art. 17 pkt 13 upzp (a więc w przypadku wprowadzenia przez wójta zmian w planie wynikających z rozpatrzonych uwag) jak i w art. 19 ust. 1 upzp (jeżeli konieczność dokonania zmian w palnie stwierdzi rada gminy). W orzecznictwie trafnie zwraca się uwagę, że reguła ta znajdzie zastosowanie także w przypadku, gdy wójt z urzędu stwierdzi niezbędność wprowadzenia określonych zmian (zob. np. motywy wyroku NSA z 3 X 2008 r., II OSK 367/08 – publ. CBOSA). Zresztą, w okolicznościach sprawy zarówno treść odpowiedzi na skargę jak i analiza dokumentacji planistycznej wskazuje, że gmina świadoma była takiego obowiązku. Sporne jest bowiem jedynie to, czy zakres ponowionych w 2017 r. czynności konsultacyjnych był adekwatny do skali zmian przewidzianych

w wersji MPZP z IV 2017 r. Zdaniem bowiem rady gminy zakres zmian wprowadzonych do projektu MPZP w 2017 r. uzasadniał ponowienie czynności konsultacyjnych jedynie z takimi organami jak: Burmistrz Chojnowa, Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny we Wrocławiu oraz Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w Legnicy, Wojewódzki Konserwator Zabytków we Wrocławiu (Delegatura Legnicy) i Nadodrzański Oddział Straży Granicznej w Krośnie Odrzańskim.

W ocenie Sądu rację ma wojewoda stwierdzając, że z uwagi na zakres zmian projektu MPZP w wersji z IV 2017 r. niewystarczające było ponowienie czynności opiniowania/uzgodnienia wyłącznie z: Państwowym Wojewódzkim Inspektorem Sanitarnym, Burmistrzem Chojnowa, Dolnośląskim Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków oraz Nadodrzańskim Oddziałem Straży Granicznej. Sąd podkreśla, że celem etapu procedury planistycznej z art. 17 pkt 6 upzp, a więc zasięgnięcia stanowiska właściwych organów, jest stworzenie optymalnych warunków do zachowania spójności planu miejscowego zarówno z przepisami odrębnymi jak i wymagającymi uwzględnienia okolicznościami faktycznymi. Jest to etap szczególnie istotny, bowiem to właśnie na tym etapie rozstrzyga się prawidłowość normatywna i merytoryczna ustaleń każdego planu miejscowego. Leży w interesie społecznym szerokie zakreślenie kręgu podmiotowego organów uprawnionych do wyrażenia stanowiska, czy to w formie opinii czy wiążącego uzgodnienia. To organy wyliczone w art. 17 pkt 6 lit. a i b upzp powinny oceniać, czy przedłożony im konkretny projekt wymaga wyrażenia stanowiska. One też oceniają, jakie to będzie stanowisko i w jakiej zostanie wyrażone formie. Wypada podkreślić, że stanowisko właściwego organu zajmowane w ramach procedury przygotowywania projektu planu miejscowego stanowi szczególny rodzaj środka nadzoru prewencyjnego nad samorządem terytorialnym, o którym stanowi art. 89 ustawy z 8 III 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2018 r., poz. 994). Jednym zaś z elementów relacji nadzorczej jest powinność każdorazowego dokonania przez organ nadzorujący autonomicznej weryfikacji określonego stanu przez pryzmat przepisów prawa stanowiących normatywny wzorzec kontroli. Chodzi tu więc zawsze o weryfikację dokonywaną w sposób niezależny od woli czy intencji podmiotu nadzorowanego. Powyższe okoliczności sugerują, że organy władzy planistycznej realizując etap konsultacyjny procedury planistycznej powinny zasadniczo unikać działania wybiórczego, pomijającego określone organy, chyba że brak właściwości któregoś z wymienionych w art. 17 pkt 6 upzp organów jest w konkretnych warunkach bezdyskusyjny. Analogicznie należy postąpić w sytuacji zmiany rozwiązań przyjętych w projekcie planu miejscowego już po zakończeniu etapu konsultacyjnego.

W okolicznościach kontrolowanej sprawy Naczelny Sąd Administracyjny wskazał na potrzebę przeprowadzenia dodatkowej i skonkretyzowanej oceny zmian dokonanych w projekcie MPZP w 2017 r. pod kątem konieczności uwzględnienia w ponowionych wówczas czynnościach konsultacyjnych również tych organów, które zostały pominięte.

Wykonując określone wyżej wskazania Sąd stwierdza, że stosownie do wymagań art. 17 pkt 6 upzp, projekt MPZP w wersji z IV 2017 r. należało w ramach ponowionych czynności konsultacyjnych przedłożyć dodatkowo następującym organom:

- właściwej komisji urbanistyczno-architektonicznej, albowiem jest to organ o charakterze doradczym w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego, składający się z osób o wykształceniu i przygotowaniu fachowym związanym bezpośrednio z teorią i praktyką planowania przestrzennego (zob. art. 8 upzp). Organ ten powinien mieć zapewnioną możliwość zaopiniowania nowej wersji MPZP biorąc pod uwagę skalę wprowadzonych zmian w możliwości zabudowy terenów oraz zakres merytorycznych zmian postanowień dotyczących parametrów zabudowy i zagospodarowania terenów, układu komunikacji oraz infrastruktury (komisji przesłano wyłącznie uzasadnienie projektu MPZP – zob. dokumentacja planistyczna, k. 59);
- właściwemu regionalnemu dyrektorowi ochrony środowiska, albowiem projekt MPZP w wersji z IV 2017 r. wprowadzał w § 6 zmiany w zakresie postanowień dotyczących zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu (m.in. zmieniono zapisy dotyczące możliwości realizacji przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko; wprowadzono zapisy dotyczące obiektów i obszarów objętych formami

ochrony przyrody) – organ ten otrzymał wyłącznie uzasadnienie projektu MPZP, zob. dokumentacja planistyczna k. 61, 101;

- właściwemu organowi administracji geologicznej z uwagi na zawarte w § 10 zapisy dotyczące złóż wód podziemnych;

- wojewodzie, zarządowi województwa, zarządowi powiatu w zakresie odpowiednich zadań rządowych i samorządowych, celem umożliwienia im zaktualizowania stanowiska z 2014 r. odnośnie do zadań rządowych lub samorządowych na terenach objętych projektem MPZP (organom tym przesłano wyłącznie uzasadnienie projektu MPZP – zob. dokumentacja planistyczna, k. 82-84);

- właściwemu zarządcy drogi wojewódzkiej z uwagi na wprowadzone zmiany w sposobie zabudowy i zagospodarowania terenów przylegających do drogi wojewódzkiej nr 328 (na rysunku symbol KDG) i zmianę układu połączeń drogowych z drogą wojewódzką (właściwemu organowi przesłano wyłącznie uzasadnienie projektu MPZP – zob. dokumentacja planistyczna, k. 86, 114);

- właściwemu organowi bezpieczeństwa państwa z uwagi na konieczność przeprowadzenia ponownej oceny istotnie zmienionego projektu MPZP pod względem wymagań bezpieczeństwa państwa (Komenda Policji w Legnicy oraz ABW otrzymały wyłącznie uzasadnienie projektu MPZP – zob. dokumentacja planistyczna, k. 88, 89).

Sąd zwraca uwagę, że dla stwierdzenia w okolicznościach niniejszej sprawy istotności naruszenia procedury planistycznej nie ma znaczenia, czy na etapie konsultacyjnym pominięto organ opiniujący czy uzgadniający. W jednym i drugim przypadku wójt, jako organ odpowiedzialny za realizację poszczególnych czynności planistycznych z art. 17 upzp, ma obowiązek umożliwić właściwym organom zajęcie stanowiska, a następnie zapoznać się z nimi i – w przypadku stanowisk wiążących – obligatoryjnie je uwzględnić. Nawet więc zaniechanie uzyskania opinii właściwego organu powoduje nieważność zaskarżonej uchwały w całości (zob. wyrok NSA z 19 IV 2011 r., II OSK 273/11 – CBOSA). W przypadku pominięcia organów opiniujących można co najwyżej rozważać ewentualność uznania takiego uchybienia za nieistotne, o ile pominięty organ zaopiniuje pozytywnie plan miejscowy po jego uchwaleniu (zob. wyrok NSA z 25 VI 2015 r., II OSK 115/15, CBOSA). W konkretnej sprawie rada gminy jednak nie powołała się na okoliczność uzyskania pozytywnych opinii pominiętych organów już po uchwaleniu MPZP. Zresztą nawet gdyby takowe uzyskała, to pominięte zostały również organy uprawnione do wyrażenia stanowisk wiążących (wojewoda, zarząd województwa, zarząd powiatu, zarządca drogi wojewódzkiej, organ bezpieczeństwa państwa). Zaznaczyć też trzeba, że ani wójt odpowiadający za realizację procedury planistycznej ani też sąd administracyjny nie mają uprawnień do antycypowania, czy pominięty na etapie konsultacyjnym organ uznałby wprowadzone w projekcie planu miejscowego rozwiązania (lub ich zmiany) za znaczące i jakie w związku z tym zająłby stanowisko. Samo uniemożliwienie uprawnionemu organowi zajęcia stanowiska przesądza o istotnym naruszeniu sekwencji czynności z art. 17 upzp.

Sąd podkreśla również, że w kontrolowanym MPZP nie sposób wiarygodnie zidentyfikować i ograniczyć zakres materii (postanowień), na którą mogłyby wpłynąć stanowiska pominiętych organów opiniujących lub uzgadniających. Przykładowo opinia komisji urbanistycznej może wpłynąć na postanowienia MPZP dotyczące funkcji terenów, zasad ich zabudowy i zagospodarowania; opinia regionalnego dyrektora ochrony środowiska - na postanowienia z zakresu ochrony środowiska; zaś uzgodnienie ze strony zarządcy drogi - na postanowienia dotyczące układu drogowego. Oznacza to, że konsekwencją istotnego naruszenia procedury planistycznej musi być w tym przypadku nieuchronnie stwierdzenie nieważności MPZP w całości.

W świetle powyższego nie ma już istotnego znaczenia, że w toku procedury planistycznej dotyczącej MPZP już po ponowieniu w ograniczonym zakresie czynności konsultacyjnych a przed wyłożeniem projektu do publicznego wglądu dokonano kolejnych zmian w treści projektu MPZP. Wojewoda zmiany te wymienia w skardze w 14. punktach, a dotyczą one głównie zmian w zakresie funkcji oraz parametrów zabudowy i zagospodarowania terenu (skarga s. 11-12). Znajduje to potwierdzenie w porównaniu wersji projektu MPZP z IV 2017 r. z wersją MPZP wyłożoną do publicznego wglądu datowaną na 23 V - 21 VI 2017 r. (zob. akta

sądowe, k. 54, 63). Nadmienić tylko należy, że zmiany te nie wynikały z uzyskanych w ponowionej fazie konsultacyjnej stanowisk właściwych organów.

Niezależnie od opisanych wyżej kwestii proceduralnych, skarga wojewody uzasadniona jest także w części kwestionującej naruszenie zasad sporządzenia planu miejscowego (władztwa planistycznego).

Przede wszystkim zasadny jest zarzut wojewody, że przewidziane w MPZP tereny o symbolach: MN-10, MN-12, MN-15, MN-17, MN-24, MU-1, MU-2, MU-3, MU-4, MU-5, MU-6, MU-7, MU-8, MU-9, MU-10, MU-11 i MU-13 w sposób niedopuszczalny umożliwiają realizację wykluczających się funkcji, tj. zabudowy mieszkaniowej oraz zabudowy zagrodowej. Trafność tego zarzutu potwierdził zresztą Naczelny Sąd Administracyjny i bezprzedmiotowe jest powtarzanie tu motywów zaprezentowanych w tym zakresie przez Sąd II instancji. Dokonana przez Sąd II instancji ocena prawna jest oczywiście wiążąca w sprawie na zasadzie art. 190 ppsa. Należy jedynie dodać, że w istocie przesądzała ona o nieważności MPZP co najmniej w zakresie dotyczącym wskazanych terenów.

Sąd podziela również zarzut skargi wskazujący na niezgodność MPZP w zakresie określonego dla terenów zabudowy jednorodzinnej od MN-1 do MN-30 wskaźnika intensywności zabudowy z obowiązującym w czasie jego uchwalania studium. MPZP dla terenów zabudowy jednorodzinnej określa ten wskaźnik w przedziale od 0,00 do 0,60 (§ 9 ust. 2 pkt 1 lit.c), podczas gdy według studium mógł on wynosić maksymalnie 0,5 (zob. studium - pkt III.2.1 ppkt 3 lit.a). Występuje więc w tym zakresie istotna niezgodność ustaleń MPZP z postanowieniami studium. Sąd podkreśla, że w świetle art. 9 ust. 4 upzp ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. Naruszenie tej reguły równoznaczne jest z istotnym naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego w rozumieniu art. 28 ust. 1 upzp.

Wbrew argumentacji skargi nie ma podstaw do uznania, że w okolicznościach sprawy zachodzi wyjątek określony w pkt III.1.1 ppkt 4 i 5 studium. Wynika z niego możliwość utrzymania w nowych planach miejscowych parametrów zabudowy sprzecznych ze studium, o ile takie parametry były przyjęte w planie miejscowym obowiązującym w chwili wejścia w życie studium lub wynikają z już istniejącego zagospodarowania. W świetle wyjaśnień udzielonych wojewodzie w toku postępowania nadzorczego przez radę gminy pismem z 13 XI 2017 r. oraz odpowiedzi na skargę nie ma podstaw do przyjęcia, że taki wyjątek zachodził w konkretnej sprawie. Obowiązujące wcześniej na tym terenie plany miejscowe z całą pewnością nie przewidywały wskaźnika intensywności zabudowy na poziomie 0,6 (zob. uchwała nr V/29/2002 Rady Gminy w Chojnowie z dnia 30 XII 2002 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru wsi Budziwojów oraz części wsi Gołaczów - Dz. Urz. Woj. Doln. z 2003 r. nr 37, poz. 928, oraz uchwała nr XLII/341/06 Rady Gminy Chojnów z dnia 29 XII 2006 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru obrębu Konradówka - Dz. Urz. Woj. Doln. z 2006 r. nr 40, poz. 390). Nie ma przy tym znaczenia powoływana przez radę gminy okoliczność, że plan miejscowy z 2002 r. wprawdzie wskazywał niższy wskaźnik zabudowy (maksymalnie 0,40), jednak zawierał własną definicję wskaźnika intensywności zabudowy, pomijającą kondygnacje podziemne. W ocenie Sądu brak jest wiarygodnych podstaw do uznania, że tego typu różnica miałyby oznaczać dopuszczalność wprowadzenia w aktualnym MPZP wskaźnika intensywności zabudowy rzędu 0,6. Należy zwrócić uwagę, że studium nie dokonuje rozróżnień w tym zakresie. Skoro poprzednio obowiązujące plany nie dopuszczały takiej intensywności zabudowy, to nie było podstaw do jej dopuszczenia w ramach MPZP. Również bez znaczenia dla wyniku postępowania pozostaje kwestia potencjalnych roszczeń właścicieli gruntów na terenie, którego dotyczy uchwała, w trybie art. 36 upzp. Nie mogą one uzasadniać odstępstw od wymagań określonych w studium. Sąd zwraca przy tym uwagę, że wprowadzenie w obrębie terenów od MN-1 do MN-30 nieprawidłowego maksymalnego wskaźnika intensywności zabudowy podważa wszystkie ustalenia dotyczące tych terenów, bowiem wskaźnik ten stanowi obligatoryjny element treściowy planu miejscowego (art. 15 ust. 2 pkt 6 upzp).

Konkludując, zakres i ranga opisanych wyżej istotnych naruszeń zarówno zasad jak i trybu sporządzania planu obligowała do stwierdzenia nieważności MPZP w całości na zasadzie art. 147 § 1 ppsa.