



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 9 października 2013 r.

Poz. 5288

WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 727/12
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 20 grudnia 2012 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący
Sędziowie

Sędzia NSA Zygmunt Wiśniewski
Sędzia NSA Halina Kremis
Sędzia WSA Olga Białek (spr.)

Protokolant

Marta Klimczak

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 20 grudnia 2012 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Miasta Jedlina-Zdrój

z dnia 24 kwietnia 2012 r. nr XVI/92/12

w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów położonych
w rejonie ul. Kłodzkiej w Jedlinie-Zdroju

- I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały;**
- II. orzeka, że zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu;**
- III. zasądza od Rady Miasta Jedlina-Zdrój na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240,00 (słownie: dwieście czterdzieści) złotych tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.**

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski, działając na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) oraz art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. Nr 270 ze zm.), złożył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu skargę na uchwałę Rady Miasta Jedlina-Zdrój z dnia 24 kwietnia 2012 r. nr XVI/92/12 w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów położonych w rejonie ul. Kłodzkiej w Jedlinie-Zdroju. Organ nadzoru zarzucając podjęcie tej uchwały z istotnym naruszeniem art. 14 ust. 1 i 2 oraz art. 20 w związku z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717 ze zm.), wniósł o stwierdzenie jej nieważności w całości.

W motywach skargi organ nadzoru podniósł, że w trakcie uchwalania planu nie zostały zachowane procedury przewidziane w art. 17 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Inny bowiem obszar planu został objęty uchwałą o przystąpieniu, a inny obszar planu był przedstawiony do opiniowania, uzgadniania, został wyłożony do publicznego wglądu i uchwalony przez Radę. Autor skargi argumentował, że projekt skarżonej uchwały opracowano w wykonaniu uchwały nr V/29/11 Rady Miasta Jedlina-Zdrój dnia 1 marca 2011 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów położonych w rejonie ul. Kłodzkiej w Jedlinie-Zdroju. Teren oznaczony symbolem Tk wyrysowany na załączniku graficznym nr 1 do uchwały XVI/92/12 w północnej części obszaru objętego planem, nie został objęty granicą opracowania w uchwale nr V/29/11. Ponadto zachodnia część opracowania planu jest całkowicie odmienna od terenu określonego w uchwale przystąpieniowej. W dalszej części uzasadnienia skargi Wojewoda wskazał, że w celu wyjaśnienia powstałej rozbieżności zwrócił się do Rady Miasta Jedlina-Zdrój z wnioskiem o ustosunkowanie się do wątpliwości w zakresie granic terenu objętego planem zagospodarowania przestrzennego oraz o przesłanie dokładniejszej kopii załącznika graficznego uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu oraz szczegółowe ustosunkowanie się do rozbieżności granic opracowania tj. terenów granicznych Tk, 1MN/UT, 2MN/UT, 2WS, 3WS, 1Z. W udzielonej odpowiedzi Rada Miejska podniosła, że zauważona rozbieżność kształtu granic planu w stosunku do granic określonych w uchwale o przystąpieniu zmiany planu wynika ze skali i rodzaju map, na których została sporządzona zmiana planu i na której pokazano granice w uchwale inicjującej. Ponadto Przewodniczący Rady Miejskiej oświadczył, że Rada nie dysponuje inną dokładniejszą kopią załącznika graficznego uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu i niezgodność kształtów granic przy terenach 1MN/UT, 2MN/UT, 2WS, 3WS, 1Z wynika z dostosowania granic planu do istniejących podziałów geodezyjnych i poprowadzenia granic planu po granicach własności.

Organ nadzoru nie podzielając przedstawionej argumentacji wskazał, że objęcie w uchwale nr XVI/92/12 obszaru większego niż przyjętego w uchwale nr V/29/11 w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów położonych w rejonie ul. Kłodzkiej w Jedlinie-Zdroju stanowi zmianę planu. Organ nadzoru zwrócił przy tym uwagę, że o ile w przypadku zachodniej granicy opracowania planu niemożliwe jest, nawet w przybliżeniu, określenie stosunku granicy terenów, o tyle w przypadku terenów o przeznaczeniu Tk widać, że nie zostały one w uchwale o przystąpieniu przewidziane, co stanowi zmianę planu. W ocenie Wojewody Rada Miasta skarżonymi zapisami istotnie naruszyła postanowienia ustawowe obligujące radę do podjęcia procedury planistycznej właściwej dla zmiany miejscowego planu. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, który z założenia musi być precyzyjny i jego regulacje nie powinny wprowadzać luzu interpretacyjnego. Ponadto fakt, że realizuje on uprawnienia władztwa planistycznego gminy, wskazuje na konieczność dodatkowego jego obostrzenia pod kątem precyzji i klarowności. Uzasadniając natomiast żądanie skargi dotyczące stwierdzenia nieważności całości zaskarżonej uchwały organ nadzoru wyjaśnił, że niemożliwe jest precyzyjne określenie stosunku granic ujętych w uchwale nr XVI/92/12 do obszaru przyjętego w uchwale nr V/29/11 w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów położonych w rejonie ul. Kłodzkiej w Jedlinie-Zdroju. Dalej przekonywała organ nadzoru, że skoro Rada Miasta nie potrafi wskazać realnych przyczyn niezgodności granic opracowań uchwał, to tym bardziej będzie to niemożliwe dla adresatów uchwały. Wobec braku wskazania przez Radę konkretnych terenów stanowiących zachodnią granicę planu, które odpowiadałyby granicy opracowania w uchwale o przystąpieniu do sporządzenia planu, niemożliwe jest jednoznaczne stwierdzenie nieważności uchwały w części. Argument Rady, że rozbieżność kształtu granic planu określonych w uchwale o przystąpieniu do sporządzenia planu wynika ze skali i rodzaju map, na których została sporządzona zmiana planu, jest zdaniem organu nadzoru bezzasadny. Przekształcanie mapy polega na stosunkowej zmianie rozmiaru mapy i jej wszystkich elementów. Tymczasem

w przedmiotowej kwestii wyraźnie widać, że oprócz zmian wynikających ze skalowania map pojawiają się także zmiany w kształcie terenów, zwłaszcza w części zachodniej granicy opracowania.

W drugiej części skargi jej autor wskazał na inne istotne naruszenia prawa. Mianowicie na podstawie § 8 ust. 1 uchwały Rada Miasta postanowiła, że w przypadku natrafienia podczas prac ziemnych na przedmiot o cechach zabytku należy wstrzymać wszystkie roboty mogące uszkodzić lub zniszczyć odkryty przedmiot, zabezpieczyć przedmiot przy użyciu dostępnych środków i miejsce jego odkrycia oraz przeprowadzić ratownicze badania wykopaliskowe. W ocenie organu nadzoru wskazane uregulowanie uchwały wykracza poza przyznaną radzie gminy kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. Organ nadzoru podkreślił, że sama konieczność podjęcia działań prowadzących do przeprowadzenia ratowniczych badań archeologicznych wynika z mocy ustawy, a nie z nadania Rady.

Ponadto mocą § 11 uchwały, realizując wymóg art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy, określono zasady scalania i podziału nieruchomości. W § 11 ust. 1 pkt 1 ustalając parametry działek uzyskiwanych w wyniku procedury scalania i podziału w strefie uzdrowiskowej „B” Rada posłużyła się pojęciem działki budowlanej. Podnosząc w tym zakresie zarzut skargi organ nadzoru zwrócił uwagę, że w § 4 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587) określone zostały wymogi dotyczące stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń planu miejscowego w zakresie szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości. Wedle tego przepisu ustalenia dotyczące szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości 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. Wobec powyższego ustalając zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości Rada zobligowana była określić parametry działek w rozumieniu art. 4 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, a nie parametry działek budowlanych.

W odpowiedzi na skargę Przewodniczący Rady Miasta Jedlina-Zdrój wyjaśnił, że Rada Miasta uznała skargę za zasadną i postanowiła we własnym zakresie usunąć nieprawidłowości wskazane w skardze. W dniu 23 października 2012 r. Rada Miasta Jedlina-Zdrój podjęła uchwałę nr XX/120/12 w sprawie uchylecia uchwały nr XVI/92/12 Rady Miasta Jedlina-Zdrój z dnia 24 kwietnia 2012 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów położonych w rejonie ul. Kłodzkiej w Jedlinie-Zdroju. W związku z powyższym bezprzedmiotowe stało się dalsze prowadzenie postępowania przed WSA i w tej sytuacji Rada Miasta Jedlina-Zdrój wniosła o jego umorzenie.

Stając na rozprawie w dniu 20 grudnia 2012 r. pełnomocnik Wojewody Dolnośląskiego podtrzymał skargę w całości i oświadczył, że na uchwałę Rady Miasta Jedlina-Zdrój z dnia 23 października 2012 r. o nr XX/120/12 w przedmiocie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, organ nadzoru złożył tego dnia skargę wnosząc o stwierdzenie nieważności uchwały, w załączeniu przedkładając jej opis.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269) i art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012, poz. 270 ze zm., zwanej dalej p.p.s.a.), sądy administracyjne właściwe są do badania zgodności z prawem zaskarżonych aktów prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego. Akty te są zgodne z prawem, jeżeli są zgodne z przepisami prawa materialnego i przepisami prawa procesowego. Stosownie do art. 147 p.p.s.a. sąd uwzględniając skargę na akt, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a., stwierdza nieważność tej uchwały w całości lub w części.

Mając na względzie wskazane powyżej kryterium legalności Wojewódzki Sąd Administracyjny po poddaniu ocenie istniejących w sprawie okoliczności faktycznych i prawnych podzielił w całości zarzuty i argumentację skargi. Znamienne w niniejszej sprawie jest również to, że sama Rada Miasta Jedlina-Zdrój podzielając stanowisko zawarte w skardze, postanowiła we własnym zakresie usunąć nieprawidłowości wskazane w skardze, podejmując w dniu 23 października 2012 r. uchwałę nr XX/120/12 w sprawie uchylecia zaskarżonej uchwały nr XVI/92/12.

W tych okolicznościach za trafny należy uznać zarzut Wojewody Dolnośląskiego co do naruszenia procedur przewidzianych w art. 14 ust. 1 i 2 oraz art. 17 u.p.z.p. w kontekście objęcia w zaskarżonej uchwale planistycznej większego obszaru niż w uchwale z dnia 1 marca 2011 r. nr V/29/11 w sprawie przystąpienia do sporządzania zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów położonych w rejonie

ul. Kłodzkiej w Jedlinie-Zdroju. W pełni zaaprobować należy bowiem stanowisko, że skoro uchwała o przystąpieniu do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego winna w sposób jednoznaczny wyznaczyć granice obszaru, dla którego ten plan się sporządza, to tym samym za niedopuszczalną należy uznać każdą zmianę tych granic już w trakcie trwania procedury planistycznej, która nie byłaby poprzedzona zmianą samej uchwały o przystąpieniu do sporządzania tego planu. W przeciwnym bowiem przypadku mogłoby dojść do sytuacji, gdy inny obszar planu zostałby objęty uchwałą o przystąpieniu, a inny obszar planu był przedstawiony do opiniowania, uzgadniania, został wyłożony do publicznego wglądu i uchwalony przez Radę.

W ocenie składu orzekającego nieprawidłowa regulacja została zawarta także w § 8 ust. 1 zaskarżonej uchwały, gdzie w przypadku natrafienia podczas prac ziemnych na przedmiot o cechach zabytku wprowadzono obowiązek wstrzymania wszystkich robót mogących uszkodzić lub zniszczyć odkryty przedmiot, oraz zabezpieczenia tego przedmiot przy użyciu dostępnych środków i miejsca jego odkrycia oraz przeprowadzenia ratowniczych badań wykopaliskowych. Kwestionowane postanowienie bezsprzecznie wykracza poza przyznaną radzie gminy kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. Zgodnie z art. 32 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2003 r. nr 162 poz. 1568 ze zm.) stanowi: kto, w trakcie prowadzenia robót budowlanych lub ziemnych, odkrył przedmiot, co do którego istnieje przypuszczenie, iż jest on zabytkiem, jest obowiązany: 1) wstrzymać wszelkie roboty mogące uszkodzić lub zniszczyć odkryty przedmiot; 2) zabezpieczyć, przy użyciu dostępnych środków, ten przedmiot i miejsce jego odkrycia; 3) niezwłocznie zawiadomić o tym właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków, a jeśli nie jest to możliwe, właściwego wójta (burmistrza, prezydenta miasta). A zatem ww. postanowienia uchwały w sposób niedopuszczalny ograniczają uprawnienia właścicieli nieruchomości i stanowią powtórzenie oraz modyfikację przepisów ustawowych, co jest sprzeczne z zasadami poprawnej legislacji określonymi w § 118 w związku z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908). Przedstawione w niniejszej sprawie stanowisko znajduje potwierdzenie w ugruntowanym już orzecznictwie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu (zob. m.in. wyroki z dnia 9 sierpnia 2011 r. sygn. akt II SA/Wr 241/11, z dnia 18 sierpnia 2011 r. sygn. akt II SA/Wr 349/11, z dnia 11 października 2011 r. sygn. akt II SA/Wr 565/11, z dnia 19 kwietnia 2011 r. sygn. akt II SA/Wr 54/11, z dnia 21 września 2011 r. sygn. akt II SA/Wr 494/11, z dnia 8 listopada 2011 r. sygn. akt II SA/Wr 448/11, z dnia 18 sierpnia 2011 r. sygn. akt II SA/Wr 388/11, z dnia 24 sierpnia 2011 r. sygn. akt II SA/Wr 387/11, z dnia 21 lipca 2011 r. sygn. akt II SA/Wr 216/11, z dnia 14 lipca 2011 r. sygn. akt II SA/Wr 300/11, z dnia 17 kwietnia 2012 r. sygn. akt II SA/Wr 15/12, z dnia 9 maja 2012 r. sygn. akt II SA/Wr 129/12).

Słuszny jest także zarzut organu nadzoru istotnego naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z § 4 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – przez § 11 ust. 1 pkt 1 zaskarżonej uchwały. W § 11 ust. 1 pkt 1 ustalając parametry działek użytkiwanych w wyniku procedury scalania i podziału w strefie uzdrowiskowej „B” Rada posłużyła się pojęciem działki budowlanej.

Ustalając więc zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości Rada Miejska w Jedlinie-Zdroju zobligowana była do określenia parametrów działki w rozumieniu art. 4 pkt 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.), przez którą należy rozumieć niepodzieloną, ciągłą część powierzchni ziemskiej stanowiącą część lub całość nieruchomości gruntowej. Tymczasem z regulacji § 11 ust. 1 pkt 1 wynika, że Rada ustalając szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału, określiła parametry, ale działki budowlanej, przez którą – zgodnie z art. 2 pkt 12 u.p.z.p. należy rozumieć nieruchomość gruntową lub działkę gruntu, której wielkość, cechy geometryczne, dostęp do drogi publicznej oraz wyposażenie w urządzenia infrastruktury technicznej spełniają wymogi realizacji obiektów budowlanych wynikające z odrębnych przepisów i aktów prawa miejscowego. Nie sposób przy tym uznać, że każda działka gruntu stanowi działkę budowlaną, gdyż ta ostatnia może składać się z kilku działek gruntu. Pojęcia „działka budowlana” i „działka gruntu” nie są zatem zwrotami synonimicznymi. Działka gruntu jest pojęciem szerszym niż działka budowlana, która stanowi kwalifikowaną „nieruchomość gruntową” lub „działkę gruntu” bo spełniającą określone kryteria (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 marca 2010 r., sygn. akt II OSK 411/09, Lex nr 597579).

Odnosząc się jeszcze do postulatu Przewodniczącego Rady Miasta Jedlina-Zdrój o umorzenie postępowania, należy przyjąć, że nie zasługiwał on na uwzględnienie, albowiem z samego faktu, że Rada uznała skargę za zasadną, nie wynika, że zaskarżona uchwała utraciła moc, czy też, że jej treść uległa zmianie na taką, która odpowiadałaby przepisom prawa powszechnie obowiązującego. Sąd w niniejszej sprawie aprobująco przyjął

pogląd wyrażony przez Naczelny Sąd Administracyjny, że sąd może umorzyć postępowanie dopiero w razie utraty mocy prawnej uchwały zaskarżonej do sądu administracyjnego przed wydaniem wyroku (por. wyrok NSA z dnia 24 marca 1992 r., sygn. akt SA/Wr 96/92, OSP 1993, z. 7, poz. 149). W okolicznościach niniejszej sprawy należy zatem zwrócić uwagę na brak zgody pełnomocnika organu nadzoru, który podniósł, że również podjęta w dniu 23 października 2012 r. uchwała nr XX/120/12 w sprawie uchylenia uchwały nr XVI/92/12 Rady Miasta Jedlina-Zdrój z dnia 24 kwietnia 2012 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów położonych w rejonie ul. Kłodzkiej w Jedlinie-Zdroju stała się przedmiotem zaskarżenia do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego.

Wobec zatem przedstawionych powyżej okoliczności Wojewódzki Sąd Administracyjny – uznając stwierdzone naruszenie prawa za istotne – stosownie do przepisu art. 147 § 1 powołanej wcześniej ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, orzekł jak w pkt. I sentencji wyroku. Orzeczenie w pkt. II znajduje swoje uzasadnienie w brzmieniu art. 152 cyt. ustawy, a rozstrzygnięcie o kosztach w jej art. 200.