

Wojewoda Dolnośląski, przywołując art. 53 ustawy – Prawo geologiczne i górnicze, prawidłowo wywiódł, że wada, polegająca na zaniechaniu uzgodnienia planu miejscowego dla obszaru stanowiącego teren górniczy z właściwym organem nadzoru górniczego, nie może zostać uznana za nieistotną czy pomijalną, ponieważ unormowania zawarte w przywoływanym artykule Prawa geologicznego i górniczego wskazują na wagę takiego uzgodnienia i konieczność jego dokonania.

Zgodzić należy się też z Wojewodą, że okolicznością pozbawioną znaczenia dla oceny legalności uchwały jest fakt braku wiadomości o ustanowieniu terenu górniczego na obszarze objętym ustaleniami uchwały. Zauważyć przy tym wypada, że skoro Wójt Gminy Miękinia brał udział w procedurze wyznaczenia terenu górniczego dla przedmiotowego obszaru w marcu 2009 r., to niewątpliwie organ gminy wiedział o tym, że przedmiotowy obszar objęty planem przed podjęciem zaskarżonej uchwały stał się terenem górniczym.

Mając na uwadze powyższe, jak również jednoznaczne brzmienie unormowania zawartego w art. 17 pkt 7 lit. g) ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, stwierdzić trzeba, że – jak słusznie wywiódł w skardze Wojewoda Dolnośląski – Rada Gminy Miękinia w dniu 26 czerwca 2009 r. nie mogła podjąć uchwały nr XXXVII/374/09 stanowiącej plan miejscowy dla terenu będącego już w tej dacie terenem górniczym, bez uprzedniego uzgodnienia projektu planu z właściwym organem nadzoru górniczego. Zaskarżony akt został więc podjęty z istotnym naruszeniem art. 17 pkt 7 lit. g) ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Wskazany wyżej brak uzgodnienia planu uznać zatem należy za istotne naruszenie trybu sporządzania planu miejscowego w rozumieniu art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

W tym stanie rzeczy – zgodnie z art. 147 § 1 i art. 152 powołanej wyżej ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi – orzeczono jak w sentencji wyroku.

32

WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 292/10 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 15 lipca 2010 r.

w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla rejonu ulic Asnyka i Zielonej w Kamiennej Górze, obszar „U”

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Anna Siedlecka /sprawozdawca/

Sędzia WSA Alicja Palus

Sędzia NSA Julia Szczygielska

Protokolant Magda Mikus

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 15 lipca 2010 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Miejskiej w Kamiennej Górze

z dnia 25 listopada 2009 r. nr XLIII/285/09

w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla rejonu ulic Asnyka i Zielonej w Kamiennej Górze, obszar „U”

- I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały;**
- II. stwierdza, że zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu.**

UZASADNIENIE

Wojewoda działając na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 ze zm.) w związku z art. 50 § 2, art. 52 § 2, art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.) złożył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu skargę na uchwałę Rady Miejskiej w Kamiennej Górze z dnia 25 listopada 2009 r. nr XLIII/285/09 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla rejonu ulic Asnyka i Zielonej w Kamiennej Górze, obszar „ U”.

Organ nadzoru zarzucił Radzie Miejskiej w Kamiennej Górze istotne naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 12, art. 17 pkt 13, art. 19 ust. 1 w zw. 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. – zwanej dalej ustawą) oraz § 4 pkt 13 i § 12 pkt 18 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587 – zwane dalej rozporządzeniem). W uzasadnieniu zarzutu skargi dotyczącego naruszenia art. 19 ust. 1 oraz § 12 pkt 18 rozporządzenia w związku z art. 17 ustawy podniesiono, że w uzasadnieniu do uchwały wskazano, iż w wyniku wyłożenia do publicznego wglądu projektu miejscowego planu zostały wniesione uwagi, które zostały rozstrzygnięte Zarządzeniem Burmistrza Miasta nr 200/09 z dnia 31 sierpnia 2009 r. Uwzględniona została jedna uwaga, która polegała na zmianie przeznaczenia terenu o funkcji przemysłowo -usługowej na funkcje mieszkaniową. Z załącznika nr 2 do uchwały wynika, że Rada Miejska w związku z uwzględnioną uwagą nie stwierdziła konieczności dokonania zmian w przedstawionym do uchwalenia projekcie planu. Organ nadzoru wskazał, że pismem z dnia 18 stycznia 2010 r. skierowanym do Przewodniczącej Rady Miejskiej w Kamiennej Górze wniósł o złożenie wyjaśnień dotyczących braku ponowienia procedury wyłożenia projektu planu do publicznego wglądu w wyniku uwzględnienia uwagi. W udzielonej w dniu 1 lutego 2010 r. odpowiedzi skarżony organ uznał, że żaden przepis nie ustanawia automatycznego obowiązku każdorazowego przeprowadzenia ponownej procedury – w art. 17 pkt 13 wskazano na konieczność ponowienia uzgodnień w niezbędnym zakresie. Ponieważ wprowadzona zmiana z zabudowy przemysłowej na mieszkalną – ogranicza uciążliwość dla terenów sąsiednich i nie wpływa na teren objęty zmianą, przyjęto, że nie wymaga to ponowienia uzgodnień w żadnym zakresie. Wobec przedstawionego wyżej stanowiska, w ocenie organu nadzoru uznać należało, że treść planu została zmieniona bez ponowienia stosownych czynności planistycznych, czym naruszony został tryb sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego – przesłanka stwierdzenia nieważności z art. 28 ustawy. Organ nadzoru zwrócił uwagę, że przepisy ustawy nie wprowadzają żadnego rozróżnienia dokonywanych zmian, co oznacza, że każda zmiana w uzgodnionym projekcie planu wymaga powtórzenia odpowiednich czynności. W przypadku tej uchwały, w ocenie organu nadzoru zmiany naniesione do pierwotnej wersji projektu w wyniku uwzględnienia uwagi wymagały powtórnego wyłożenia projektu planu do publicznego wglądu. Z uwagi na fakt, że ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości, a zatem ingerują w samo prawo własności i w interesy prawne właścicieli, zmiana przeznaczenia terenu winna zatem być podana do publicznej wiadomości mieszkańcom Kamiennej Góry poprzez ponowienie wyłożenia planu.

Uzasadniając zarzut naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 12 ustawy organ nadzoru zwrócił uwagę, że mocą § 15 ust. 1 i ust. 2 uchwały, Rada Miejska ustaliła, iż na obszarze planu obowiązuje 30% stawka stanowiąca podstawę do określania opłaty, o której mowa w art. 36 ust. 4 ustawy z zastrzeżeniem ust. 2. Zaś we wskazanym ustępie postanowiła, że w odniesieniu do gruntów będących własnością gminy bądź zbywanych na jej rzecz jednorazowa opłata w przypadku zbycia nieruchomości nie będzie pobierana. Zdaniem organu nadzoru art. 15 ust. 2 pkt 12 ustawy stanowi, że w planie miejscowym określa się obowiązkowo stawki procentowe, na podstawie których ustala się opłatę, o której mowa w art. 36 ust. 4. W myśl przepisu § 4 pkt 13 rozporządzenia, wśród wymogów dotyczących stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego znajdują się ustalenia dotyczące stawek procentowych stanowiących podstawę do określania opłaty, o której mowa w art. 36 ust. 4 ustawy, które powinny zawierać stawki procentowe w przedziale od 0% do 30% i dotyczyć wszystkich terenów, określonych w projekcie planu miejscowego zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy, przy czym ich wielkość może być różna dla poszczególnych terenów lub grup terenów. Określenie stawek procentowych stanowiących podstawę do określania opłaty, o której mowa w art. 36 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 12 tej ustawy jest obligatoryjne i nie może być pominięte w uchwale podejmowanej w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jeżeli w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą wartość nieruchomości wzrosła. Zdaniem organu nadzoru zapis § 15 ust. 1 i 2 uchwały należy interpretować w ten sposób, że Rada Miejska w ust. 1 § 15 ustaliła dla wszystkich terenów objętych planem miejscowym stawkę wynoszącą 30%, która stanowi podstawę do określania opłaty uregulowanej w art. 36 ust. 4 ustawy. Natomiast w para-

grafie 2 zdecydowała, iż opłata ta nie będzie pobierana w przypadku zbycia gruntów, które stanowią własność Gminy bądź gdy grunty są zbywane na jej rzecz. Z zapisu tego nie wynika, że dla tych gruntów Rada ustaliła stawkę 0%. W ocenie organu nadzoru art. 15 ust. 2 wskazuje, jakie ustalenia są w miejscowym planie obowiązujące. Stawka procentowa, służąca naliczeniu opłaty stanowi obligatoryjny element miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Rada Miejska w Kamiennej Górze tę stawkę określiła, jednakże zapisem ust. 2 § 15 wykroczyła poza ramy upoważnienia, bowiem przepisy omawianej ustawy nie dają organowi stanowiącemu kompetencji do decydowania w stosunku do jakich gruntów opłata planistyczna nie będzie pobierana. Kwestia opłat z tytułu wzrostu wartości nieruchomości następuje w odrębnym postępowaniu administracyjnym kończącym się wydaniem decyzji administracyjnej przy zastosowaniu odpowiedniej procedury dotyczącej ustalenia opłaty planistycznej.

Organ nadzoru zarzucił także brak zrealizowania art. 42 pkt 2 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnieniu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. 2008 r. Nr 199, poz. 1227 ze zm.) mówiący o tym, że do uchwały dołącza się uzasadnienie zawierające informacje o udziale społeczeństwa w postępowaniu oraz o tym, w jaki sposób zostały wzięte pod uwagę i w jakim zakresie zostały uwzględnione uwagi i wnioski zgłoszone w związku z udziałem społeczeństwa. W odpowiedzi na skargę w przedstawionej w piśmie doręczonym Sądowi w dniu 27 maja 2010 r. Rada Miejska w Kamiennej Górze wniosła o uwzględnienie skargi w całości.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Podstawowa zasada sądownictwa administracyjnego została określona w art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 ze zm.), zgodnie z którym sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę legalności działalności administracji publicznej oraz rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego, samorządowymi kolegiami odwoławczymi i między tymi organami a organami administracji rządowej. Z istoty kontroli wynika, że zasadność zaskarżonego aktu podlega ocenie przy uwzględnieniu stanu faktycznego i prawnego istniejącego w dacie podejmowania tego rozstrzygnięcia. Oznacza to, że w przedmiotowej sprawie sąd bierze pod uwagę przede wszystkim obowiązujące w dacie podejmowania zaskarżonego aktu regulacje ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.).

Ze względu na powyższą zasadę oraz treść art. 134 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm. powoływanej dalej jako „p.p.s.a.”), zgodnie z którym sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną, konieczne jest podkreślenie, że ze względu na określony w skardze przedmiot zaskarżenia, kontroli sądowej podlegała cała uchwała Rady Miejskiej w Kamiennej Górze z dnia 25 listopada 2009 r. nr XLIII/285/09 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla rejonu ulic Asnyka i Zielonej w Kamiennej Górze, obszar „U”.

Skarga została złożona przez organ nadzoru w trybie 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.). Ustawa ta – mająca charakter regulacji szczególnej w stosunku do ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi – wprowadzając obowiązek wyczerpania środków zaskarżenia w przypadku składania skarg na uchwały lub zarządzenia organu gminy (art. 101 ust. 1), nie przewiduje takiego obowiązku w przypadku skarg składanych w trybie art. 93 ust. 1 przez organ nadzoru na uchwały lub zarządzenia organu gminy. Wniesienie skargi w tym trybie nie jest też ograniczone żadnym terminem (tak NSA w wyroku z dnia 15 lipca 2005 r., II OSK 320/05, publ.: ONSAiWSA z 2006 r. nr 1, poz. 7).

Zgodnie z treścią art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części stanowi naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie. Wskazanie w cytowanym przepisie podstaw nieważności uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego prowadzi do uznania, iż przepis ten stanowi *lex specialis* wobec art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, według którego uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem (a więc z jakimkolwiek przepisem prawa) są nieważne, chyba że naruszenie prawa ma charakter nieistotny, wtedy zgodnie z art. 91 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym organ nadzoru lub na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. sąd administracyjny nie stwierdza nieważności uchwały, ograniczając się do wskazania, iż uchwałę wydano z naruszeniem prawa. Oznacza to, że rozstrzygnięcia nadzorcze wojewody albo orzeczenia sądu administracyjnego stwierdzające nieważność uchwał w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego są wydawane w przypadku zajścia co najmniej jednej z podstaw nieważności wymienionych w art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zatem pozostałe naruszenia prawa (niewymienione w powo-

lanym wyżej przepisie) należałoby traktować jako nieistotne, a więc niebędące przyczyną nieważności uchwały (por.: T. Bąkowski: Komentarz do art. 28 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. 03.80.717), w: T. Bąkowski, Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, Zakamycze, 2004).

Ustawodawca rygorystycznie traktuje obowiązek zachowania procedury sporządzenia planu miejscowego, bowiem zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym istotne naruszenie trybu sporządzania planu miejscowego, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powoduje nieważność uchwały rady gminy całości lub w części. Przyznana gminie swoboda w kształtowaniu zasad wskazanych w art. 4 wskazanego aktu treść planu miejscowego powinna odpowiadać wymaganiom określonym w przepisach prawa materialnego i uchwalenie planu miejscowego może nastąpić w wyniku określonej przepisami tej ustawy procedury. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest bowiem aktem prawa miejscowego, a jego ustalenia mają moc przepisów powszechnie obowiązujących. Tryb jego sporządzania i uchwalania został zatem w sposób sformalizowany, szczegółowo uregulowany w art. 17 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W przepisie tym określono przebieg procesu sporządzania projektu planu miejscowego i ustanawiania tego planu, wskazano właściwość organów w tym procesie, uczestników postępowania i ich uprawnienia oraz ustalono terminy wykonywania przewidzianych czynności. Niezachowanie procedury sporządzania planu miejscowego może prowadzić do określonych ustawą sankcji. W tym miejscu zwrócić uwagę należy, że – inaczej niż pod rządami ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym – nie każde naruszenie trybu postępowania powoduje nieważność miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ale tylko naruszenie istotne. Interpretując przesłankę istotności naruszenia trybu, w doktrynie zauważa się, że dla jej ustalenia decydujące znaczenie będzie miał wpływ naruszenia na treść planu. Przez istotne naruszenie trybu należy bowiem rozumieć takie naruszenie, które prowadzi w konsekwencji do sytuacji, w których przyjęte ustalenia planistyczne są odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono trybu sporządzania aktu planistycznego. Ocena zaistnienia tej przesłanki wymaga zatem odrębnych rozważań w każdym indywidualnym przypadku, uwzględniających przede wszystkim, że celem omawianej regulacji jest zagwarantowanie praw podmiotów, które mogą zostać naruszone w wyniku sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. (Z. Niewiadomski (red.) Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz. Warszawa 2005, s. 250–251).

Na gruncie niniejszej sprawy rozważenia wymaga zatem kwestia skutków zmian dokonanych w projekcie przedmiotowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego po wyłożeniu tego projektu do publicznego wglądu w kontekście potrzeby ponowienia określonych czynności planistycznych. Dokonana zmiana w projekcie przedmiotowego planu po jego wyłożeniu do publicznego wglądu dotyczyła zmiany przeznaczenia terenu o funkcji przemysłowo-usługowej na funkcje mieszkaniową. Zmiana ta była podyktowana uwzględnieniem uwag złożonych do projektu planu. W tym miejscu zauważyć należy, że kwestię konieczności ponowienia czynności planistycznych w stosunku do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego ustawodawca uregulował w art. 19 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowiąc, 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. Analizując zakres obowiązku rady gminy ponowienia określonych czynności w wyniku zmian wprowadzonych do projektu planu po jego wyłożeniu do publicznego wglądu trzeba zwrócić uwagę na okoliczność, że procedura planistyczna jest procedurą sformalizowaną, wyznaczającą zakres i kolejność czynności proceduralnych wymaganych przy sporządzaniu planu miejscowego i obejmuje: ogłoszenie o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu, etap składania wniosków do planu i ich rozpatrzenia przez organ sporządzający plan, wystąpienie o opinie do wskazanych w ustawie podmiotów, uzgodnienie projektu planu z organami wymienionymi w ustawie, wprowadzenie ewentualnych zmian w sporządzonym projekcie planu, wyłożenie projektu planu do publicznego wglądu, dyskusję publiczną, etap zgłaszania uwag do projektu planu, rozstrzygnięcie rady gminy nieuwzględnionych przez organ wykonawczy uwag. Sformalizowane – również w zakresie chronologii podejmowanych działań - uregulowanie tej procedury z jednoczesną sankcją nieważności uchwały w sytuacji istotnego naruszenia trybu uchwalania planu miejscowego prowadzi do wniosku, że kształt uchwalanego planu miejscowego powinien być wcześniej znany właściwym organom, a także osobom prawnym i fizycznym oraz jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej, skoro podmioty te są uprawnione do wyrażenia swojego stanowiska przed uchwaleniem planu, tj. na jednym z ostatnich etapów procedury poprzedzającym uchwalenie planu. Celem sformalizowanej procedury planistycznej jest zatem m.in. zagwarantowanie znajomości aktu planistycznego, którego treść będzie kształtowała sposób wykonywania prawa własności nieruchomości (art. 6 ust. 1 ustawy), a także zagwarantowanie możliwości wpływu na treść przyszłego planu. Wykładnia celowo-

ściowa powyższych przepisów uzasadnia zatem wnioszek, że treść uchwalonego planu nie powinna stanowić zaskoczenia dla lokalnej społeczności. Z wnioskiem tym korespondują rezultaty wykładni systemowej. Zgodnie bowiem z art. 1 ust. 2 cyt. ustawy w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym należy uwzględnić szereg wartości, w tym m.in. prawo własności oraz potrzeby interesu publicznego rozumianego jako uogólniony cel dążeń i działań, uwzględniających zobiektywizowane potrzeby ogółu społeczeństwa lub lokalnych społeczności, związanych z zagospodarowaniem przestrzennym (art. 2 pkt 4 ustawy). W świetle treści art. 19 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz uwzględniając powyższe uwagi należy stwierdzić, że skutki braku ponowienia określonych czynności planistycznych w przypadku uwzględnienia przez organ planistyczny uwag dotyczących projektu należy oceniać na gruncie konkretnego przypadku. Brak ponowienia określonych czynności planistycznych może mieć różne skutki prawne - może nie mieć wpływu na prawidłowość podjętej uchwały, może jednakże w określonych sytuacjach skutkować koniecznością stwierdzenia jej nieważności. Kryterium powinien być tu stopień modyfikacji treści projektu uchwały w stosunku do projektu uchwały sprzed uwzględnienia uwag. Bardziej rygorystycznie należy podejść do sytuacji, gdy merytoryczna zmiana ustaleń zawartych w projekcie planu, następuje bez jakiegokolwiek uzasadnienia, a zwłaszcza nie jest następstwem uwzględnienia uwag złożonych do projektu planu. Taka sytuacja, gdy zainteresowane podmioty, których interesów prawnych będą dotyczyły ustalenia przyszłego planu, nie mają - nawet przy dołożeniu szczególnej staranności - możliwości wcześniejszego zapoznania się z projektem aktu prawa miejscowego, ani nawet sugestiami co do jego modyfikacji wyrażonymi w złożonych uwagach, ma w ocenie sądu znamiona istotnego naruszenia trybu sporządzania planu w rozumieniu art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Jakkolwiek z art. 19 ust. 1 cyt. ustawy wynika, że zmiany w przedstawionym do uchwalenia projekcie planu miejscowego nie muszą być następstwem wyłącznie uwzględnienia uwag do projektu planu, to w sytuacji, w której treść aktu prawa miejscowego jest kształtowana z pominięciem i tak wyjątkowo słabych ustawowych gwarancji ochrony interesów zainteresowanych podmiotów, konieczne staje się ponowienie co najmniej tych etapów procedury planistycznej, w których gwarancje tego rodzaju ustawodawca przewidział, tj. etapów od wyłożenia projektu planu do publicznego wglądu. Przyznając, że treść zaskarżonej uchwały jest wynikiem zmiany projektu planu, która jest wyłącznie następstwem rozpatrzenia uwag złożonych do projektu planu. Niemniej uznać należy, że jest to zmiana merytoryczna dotycząca jednego z obligatoryjnych elementów planu, tj. przeznaczenia terenu (art. 15 ust 2 pkt 1 ustawy). Wobec tego podzielając stanowisko organu nadzoru stwierdzić należy, że z uwagi na fakt, iż ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości, a zatem ingerują w samo prawo własności i w interesy prawne właścicieli, zmiana przeznaczenia terenu winna zatem być podana do publicznej wiadomości mieszkańcom Kamiennej Góry poprzez ponowienie wyłożenia planu. Zgodzić się przy tym należy z autorem skargi, że przedmiotowa uchwała zalicza się do źródeł prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP). Takie zaliczenie pociąga za sobą konsekwencje w postaci konieczności odnoszenia do niej (i spełniania przez nią) wszystkich zasad charakteryzujących tworzenie i obowiązywanie systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego, w tym dotyczących przestrzegania procedury ich stanowienia. Podsumowując, niezależnie od oceny wpływu zmian dokonanych w projekcie planu będących następstwem uwzględnienia uwag, wniesionych w czasie wyłożenia projektu planu do publicznego wglądu na obowiązek ponowienia w niezbędnym zakresie czynności, o których mowa w art. 17 ustawy, w tym szczególności dokonania stosownych zmian w uchwale o przystąpieniu do sporządzania planu. W innym przypadku cele sformalizowanej procedury planistycznej nie zostaną zrealizowane, a w konsekwencji należy stwierdzić, że brak ponowienia wskazanych wyżej czynności planistycznych ma znamiona istotnego naruszenia trybu postępowania w rozumieniu art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tak też wyrok WSA w Krakowie z dnia 23 czerwca 2008 r. sygn. akt II SA/Kr 372/08). W obowiązujących warunkach prawnych za niezgodny z prawem Sąd uznał również zapis zawarty w przepisie § 15 ust. 1 i ust. 2 zaskarżonej uchwały, dotyczący jednorazowej opłaty, o której mowa w przepisie art. 36 ust. 4 powoływanej ustawy. Wskazany powyżej przepis uchwały stanowi, że „W odniesieniu do gruntów będących własnością gminy bądź zbywanych na jej rzecz jednorazowa opłata w przypadku zbycia nieruchomości nie będzie pobierana.” Z zastosowanego sformułowania wynika, że w sposób domniemany przyjęto dla przypadków w tym przepisie określonych zerową stawkę tzw. renty planistycznej, co jest praktyką niedozwoloną. Wykluczenie możliwości zastosowania stawki zerowej wynika z funkcjonalnej wykładni przepisu art. 36 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, determinowanej kategorycznym określeniem powinności właściwego organu gminy pobrania jednorazowej opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości w związku z uchwaleniem planu miejscowego lub jego zmianą. Jednocześnie z brzmienia przepisu art. 15 pkt 12 powoływanej ustawy wynika, że z planie miejscowym określa się obowiązkowo stawki procentowe, na podstawie których ustala się opłatę, o której mowa w art. 36 ust. 4, a ograniczenie lokalnego prawodawcy dotyczy nie tylko zakazu przekroczenia 30% jako maksymalnej stawki, ale również zakazu – ze względów wcześniej przedstawi-

nych – rezygnacji z pobrania jednorazowej opłaty poprzez zastosowanie stawki zerowej lub tożsamego z tym odstąpienia od jej pobrania (tak też wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 10 grudnia 2008 r. sygn. akt II SA/Wr 230/08). Ponadto zgodzić się należy z organem nadzoru, że Rada Miejska w Kamiennej Górze brzmieniem ust. 2 § 15 uchwały wykroczyła poza ramy ustawowego upoważnienia, bowiem przepisy omawianej ustawy nie dają organowi stanowiącemu kompetencji do decydowania w stosunku do jakich gruntów opłata planistyczna nie będzie pobierana. Kwestia opłat z tytułu wzrostu wartości nieruchomości następuje w odrębnym postępowaniu administracyjnym kończącym się wydaniem decyzji administracyjnej przy zastosowaniu odpowiedniej procedury dotyczącej ustalenia opłaty planistycznej.

Odnosząc się do podnoszonego przez organ nadzoru zarzutu naruszenia art. 42 pkt 2 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnieniu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. 2008 r. Nr 199, poz. 1227 ze zm.), mówiącego o tym, że do uchwały dołącza się uzasadnienie zawierające informacje o udziale społeczeństwa w postępowaniu oraz o tym, w jaki sposób zostały wzięte pod uwagę i w jakim zakresie zostały uwzględnione uwagi i wnioski zgłoszone w związku z udziałem społeczeństwa wskazać należy, że zgodnie z tym przepisem efektem zapewnienia udziału społeczeństwa w opracowywaniu dokumentu jest sporządzenie uzasadnienia zawierającego informacje o udziale społeczeństwa w postępowaniu oraz o tym, w jaki sposób zostały wzięte pod uwagę i w jakim zakresie zostały uwzględnione uwagi i wnioski zgłoszone w związku z udziałem społeczeństwa. Zestawiając brzmienie art. 42 ustawy ze zbliżonym do niego brzmieniem art. 37 ustawy wskazać należy, że różnica pomiędzy tymi przepisami będzie taka, iż ocena uwag i wniosków zgłoszonych w związku z udziałem społeczeństwa powinna zostać dokonana nie w decyzji administracyjnej, a w uzasadnieniu i podsumowaniu dotyczącym udziału społeczeństwa w strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko. Oznacza to, że inaczej niż w przypadku uwag i wniosków wnoszonych na podstawie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, uwagi i wnioski zgłoszone w związku ze strategiczną oceną oddziaływania na środowisko nie zostały objęte obowiązkiem uwzględnienia ich w dokumentacji planistycznej przedstawianej organowi nadzoru (tak też A. Fogel, Środowiskowe aspekty uprawnień społeczeństwa w sporządzaniu studiów uwarunkowań i planów miejscowych, Samorząd Terytorialny, nr 5/2010, s. 46–61).

W przedstawionych powyżej okolicznościach Wojewódzki Sąd Administracyjny uznał, że zaskarżona uchwała obciążona została kwalifikowaną wadliwością opisaną w przepisie art. 28 ust. 1 /zdanie pierwsze/ ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i z tych względów – zgodnie z art. 147 § 1 powołanej wcześniej ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi – orzekł jak w sentencji. Klauzula zawarta w pkt. II wyroku wynika z obowiązku zastosowania przez Sąd przy orzekaniu o uwzględnieniu skargi przepisu art. 152 wskazanej powyżej ustawy.

33

WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 223/10 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 19 lipca 2010 r.

w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Chrząstawa Wielka (część południowa)

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia NSA Halina Kremis
 Sędzia WSA Anna Siedlecka
 Sędzia WSA Andrzej Cisek (sprawozdawca)

Protokolant Izabela Krajewska

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 8 lipca 2010 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Gminy Czernica
z dnia 15 czerwca 2009 r. nr XXVI/178/2009
w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Chrząstawa Wielka (część południowa)