



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 22 czerwca 2016 r.

Poz. 3952

WYROK NR IV SA/PO 826/15
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W POZNANIU

z dnia 28 kwietnia 2016 r.

**w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Kaźmierza-Kiączyna rejon ul. Szkolna
i Poznańska III, Gmina Kaźmierz**

Na podstawie

Sygn. akt IV SA/Po 826/15

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 28 kwietnia 2016 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu

w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Ewa Kręcichwost-Durchowska (spr.)

Sędziowie WSA Anna Jarosz

WSA Tomasz Grossmann

Protokolant ref. staż. Agata Pawlicka

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 28 kwietnia 2016 r.

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 28 kwietnia 2016 r.

ze skargi Wojewody Wielkopolskiego

na uchwałę Rady Gminy Kaźmierz

z dnia 25 czerwca 2015 r., nr IX/60/15

w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Kaźmierza –Kiączyna rejon ul. Szkolna
i Poznańska III, Gmina Kaźmierz

1. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały;
2. zasądza od Gminy Kaźmierz na rzecz Wojewody Wielkopolskiego kwotę 240 zł (dwieście czterdzieści złotych) tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.

Sygn. akt IV SA/Po 826/15

UZASADNIENIE

W dniu 25 czerwca 2015 r. Rada Gminy Kaźmierz podjęła uchwałę Nr IX/60/15 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Kaźmierza-Kińczyna rejon ul. Szkolna i Poznańska III, Gmina Kaźmierz.

Skargę na powyższą uchwałę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu wniósł Wojewoda Wielkopolski wnosząc o stwierdzenie jej nieważności.

W uzasadnieniu skargi skarżący podniósł, iż zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2015, poz. 199 ze zm.) w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego. Natomiast w myśl § 7 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003r., Nr 164, poz. 1587), projekt rysunku planu miejscowego powinien zawierać granice i oznaczenia obiektów i terenów chronionych na podstawie przepisów odrębnych w tym terenów górniczych, a także narażonych na niebezpieczeństwo powodzi oraz zagrożonych osuwaniem się mas ziemnych.

Skarżący zwrócił uwagę, iż zgodnie z art. 95 ust. 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2011r. Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. z 2015 r., poz. 196), udokumentowane złoża kopalin oraz udokumentowane wody podziemne, w granicach projektowanych stref ochronnych ujęć oraz obszarów ochronnych zbiorników wód podziemnych, a także udokumentowane kompleksy podziemnego składowania dwutlenku węgla, w celu ich ochrony ujawnia się w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego oraz planach zagospodarowania przestrzennego województwa.

Zdaniem Wojewody w związku z brakiem ujawnienia w części tekstowej i graficznej planu udokumentowanego złoża wód termalnych "Tarnowo Podgórne GT-1" (nr złoża 15707), zlokalizowanego na obszarze objętym planem, doszło do naruszenia ww. przepisów.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie wskazując, iż należy zgodzić się ze skarżącym, że wbrew dyspozycji art. 95 ust. 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2011r. Prawo geologiczne i górnicze w skarżonej uchwale zarówno w części tekstowej jak i graficznej miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie ujawniono udokumentowanych złóż wód termalnych „Tarnowo Podgórne GT-1” mimo, że ich część zlokalizowana jest na obszarze objętym planem.

Dalej organ wskazał, iż nie mniej jednak, w jego ocenie nie ujęcie wskazanych wcześniej udokumentowanych złóż wód termalnych w kwestionowanym planie nie jest naruszeniem prawa dającym podstawę do stwierdzenia nieważności zaskarżanej uchwały. Mianowicie przeznaczenie terenu określone w § 3 uchwały tj. budownictwo mieszkaniowe jednorodzinne, wielorodzinne oraz planowana infrastruktura techniczna w żaden sposób nie będzie negatywnie wpływać na złożę, tak więc ochrona tego złoża jest zapewniona. Zdaniem organu tylko wówczas, gdyby Gmina planowała inwestycję, która mogłaby mieć wpływ na geotermalne wody podziemne ujmowane przez otwór Tarnowo Podgórne, doszłoby do kolizji pomiędzy ustaleniami planu w zakresie przeznaczenia terenu a wymogiem wynikającym z art. 95 ust. 1 ustawy Prawo geologiczne i górnicze ujawnienia złóż w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego w celu ich ochrony.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skargę na uchwałę w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wniósł Wojewoda Wielkopolski. Skarga Wojewody wniesiona została w trybie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r., poz. 1515 dalej jako „ustawa o samorządzie gminnym”). Przewidziane powołanym wyżej przepisem prawo organu nadzoru do wniesienia skargi do sądu administracyjnego przysługuje wówczas, gdy organ ten przed upływem 30 dni od daty doręczenia mu uchwały organu gminy nie skorzystał ze środka nadzoru określonego w art. 91 ustawy, tj. nie stwierdził nieważności tej uchwały we własnym zakresie. Po upływie tego terminu organ nadzoru, chcąc spowodować wyeliminowanie z obrotu prawnego wadliwej, w jego ocenie, uchwały musi ją zaskarżyć do sądu administracyjnego.

Zgodnie z przepisem art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, uchwała organu gminy jest nieważna, gdy jest sprzeczna z prawem. Ustawa o samorządzie gminnym wyróżnia dwie kategorie wad uchwał organów gminy: istotne naruszenie prawa oraz nieistotne naruszenie prawa. W art. 91 ust. 4 stanowi, że w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały, ograniczając się do wskazania, że uchwałę wydano z naruszeniem prawa. Nie wylicza rodzaju wad uchwał, które należą do istotnego naruszenia prawa. W art. 91 ust. 5 wskazuje jednak, że należy odpowiednio stosować przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego.

Zgodnie z utrwalonym już w tym względzie orzecnictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego przy ustalaniu zakresu pojęcia „istotnego naruszenia prawa” należałoby oprzeć się na rozwiązaniach przyjętych w kodeksie postępowania administracyjnego. W orzecnictwie tym przyjęto, że „istotne naruszenie prawa”, powodujące nieważność uchwały organu gminy, czy też rozstrzygnięcia nadzorczego nie pokrywa się z przesłankami nieważności decyzji w rozumieniu art. 156 Kpa (por. wyrok NSA z dnia 18 września 1990 r., sygn. SA/Wr 849/90, OSNA 1990 r., nr 4, poz. 2 wyrok NSA z dnia 26 marca 1991 r., sygn. SA/Wr 81/91, Wspólnota 1991/26/14, wyrok NSA z dnia 16 listopada 2000 r. sygn. II SA/Wr 157/99, nie publ.). Z poglądem tym należy się zgodzić, uwzględniając jednak, że w oparciu konstrukcję wad powodujących nieważność oraz wzruszalność decyzji administracyjnych można wskazać rodzaje naruszeń przepisów prawa, które trzeba zaliczyć do istotnych naruszeń prawa skutkujących nieważnością uchwały organu gminy, czy rozstrzygnięcia nadzorczego. Do nich należy zaliczyć: naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania tych aktów, podstawy prawnej ich podejmowania, przepisów prawa ustrojowego, przepisów regulujących procedurę podejmowania tych aktów. Odwołać się tu należy do stanowiska prezentowanego przez Barbarę Adamiak w artykule „Wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawach z zakresu samorządu terytorialnego” (publ. w Samorządzie Terytorialnym 1997/4/23). Podobne stanowisko zajmuje Z. Kmiecik w publikacji „Ustawowe założenia systemu nadzoru nad działalnością komunalną”, zamieszczonej w Samorządzie Terytorialnym 1994/6/13, wyrażając pogląd, że „orzeczenie o nieważności uchwały /organu gminy/ zapada w razie ustalenia, że jest ona dotknięta wadą kwalifikowaną, polegającą na tego rodzaju sprzeczności uchwały z prawem, która jest „czymś więcej” niż tylko nieistotnym naruszeniem prawa (tak również w wyroku WSA we Wrocławiu z dnia sygn. akt II SA/Wr 937/11, opubl. <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Wojewoda nie korzystając uprzednio z rozstrzygnięcia nadzorczego ustanowionego w art. 91 ust. 1 przywołanej ustawy, zakwestionował w trybie art. 93 ust. 1 tej ustawy w drodze skargi do sądu administracyjnego zgodność z prawem uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

W tym miejscu wskazać należy, iż przy ocenie uchwał w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Sąd zobligowany jest do kontroli zaskarżonej uchwały w kontekście przesłanek wymienionych w art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Zgodnie z treścią art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w brzmieniu obowiązującym w dacie rozpoczęcia i prowadzenia czynności planistycznych w przedmiocie zaskarżonego planu, 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.

Zgodnie z treścią art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w brzmieniu obowiązującym w dacie rozpoczęcia i prowadzenia czynności planistycznych w przedmiocie zaskarżonego planu, 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.

Oznacza to, że zarówno naruszenie „zasad sporządzania”, jak i istotne naruszenie „trybu sporządzania” miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego pozwala na stwierdzenie nieważności takiej uchwały w całości lub części.

Z dniem 18 listopada 2015 r. na mocy art. 41 pkt 5 ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz. U. z 2015 r. poz. 1777) przepis art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, obowiązuje w nowym brzmieniu, zgodnie z którym nieważność uchwały rady gminy powoduje istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania oraz naruszenie właściwości organów w tym zakresie. Wobec braku przepisów intertemporalnych w zakresie tej

zmiany, kontrolę zaskarżonej uchwały sąd dokonał na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w brzmieniu aktualnie obowiązującym. Tak więc dla stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały wymagane jest poza istotnym naruszeniem trybu również istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego.

Pod pojęciem procedury planistycznej należy rozumieć kolejno podejmowane czynności planistyczne określone przepisami ustawy, gwarantujące możliwość udziału zainteresowanych podmiotów w procesie planowania (składanie uwag i wniosków) i kontroli legalności przyjmowanych rozwiązań w granicach uzyskiwanych opinii i uzgodnień. Pojęcie zaś zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wiąże się z merytorycznymi wartościami i wymogami kształtowania polityki przestrzennej.

Przed przystąpieniem do oceny czy zachowana została procedura planistyczna wskazać należy, iż niniejsza uchwała nie była jeszcze przedmiotem kontroli sądowoadministracyjnej, co uzasadnia jej kontrolę w całokształcie.

W sprawie będącej przedmiotem rozpoznania Sąd stwierdził, że w przedmiotowej sprawie nie doszło do naruszenia procedury określonej w art. 17 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Przede wszystkim zwrócić należy, uwagę, iż wójt po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego ogłosił w prasie miejscowej oraz przez obwieszczenie, a także w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości, o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu oraz zawiadomił na piśmie, o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu instytucje i organy właściwe do uzgadniania i opiniowania planu. W toku procesowania uzyskano również odpowiednie opinie i uzgodnienia jak również sporządzono prognozę skutków finansowych oraz prognozę oddziaływania na środowisko. Stosownie do art. 17 pkt 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uzgodniony projekt został wyłożony do publicznego wglądu.

Przechodząc do oceny zarzutów podniesionych skardze odnoszących się naruszenia zasad sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w pierwszej kolejności wskazać należy, że zasady sporządzania planu miejscowego to treść merytoryczna planu miejscowego, którą kształtuje przede wszystkim treść studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, stanowiska zawarte przez organy uzgadniające i opiniujące oraz wyważanie interesu publicznego w przypadkach konfrontacji z interesami prywatnymi.

Zwrócić również należy uwagę, iż gmina w ramach wykonywania zadań własnych ustala m.in. przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenu, a uprawnienie to, określane w doktrynie jako tzw. „władztwo planistyczne”, realizuje między innymi poprzez uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i polega na tym, że gmina samodzielnie rozstrzyga o zasadach zagospodarowania, co jednak nie może być rozumiane jako dowolność działania. Rozstrzyganie o przeznaczeniu terenu i zasadach jego zagospodarowania winno nastąpić z uwzględnieniem obowiązujących przepisów. Zgodnie, bowiem z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Tymi konstytucyjnymi granicami działania związane są także wspólnoty samorządowe i ich organy. Przekroczenie tych granic stanowi istotne naruszenie prawa. W przypadku uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego swoboda gminy jest ograniczona przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym niejako podwójnie, a mianowicie plan jest uchwalany w wyniku przeprowadzonej określonymi przepisami tej ustawy sformalizowanej procedury, a ponadto treść planu zagospodarowania przestrzennego, który jest aktem prawa miejscowego, powinna odpowiadać wymaganiom określonym w przepisach prawa materialnego (por. wyrok NSA z dnia 15 kwietnia 2008 r., sygn. II OSK 17/08 – orzeczenie publ. w Internecie pod adresem: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/>).

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 3 i 7 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w brzmieniu obowiązującym w dniu podejmowania zaskarżonej uchwały, w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego określa się obowiązkowo: zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego, jak również granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie odrębnych przepisów, w tym terenów górniczych, a także obszarów szczególnie zagrożenia powodzią oraz obszarów osuwania się mas ziemnych.

W tym kontekście wspomnieć należy, że zgodnie z art. 72 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2013 r. poz. 1232 ze zm.), w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego

zapewnia się warunki utrzymania równowagi przyrodniczej i racjonalną gospodarkę zasobami środowiska, w szczególności przez: 1) ustalanie programów racjonalnego wykorzystania powierzchni ziemi, w tym na terenach eksploatacji złóż kopalin, i racjonalnego gospodarowania gruntami; 2) uwzględnianie obszarów występowania złóż kopalin oraz obecnych i przyszłych potrzeb eksploatacji tych złóż. Wymagania te określa się na podstawie opracowań ekofizjograficznych, stosownie do rodzaju sporządzanego dokumentu, cech poszczególnych elementów przyrodniczych i ich wzajemnych powiązań (art. 71 ust. 4 Prawa ochrony środowiska).

Dodać przy tym wypada, że teren, na którym znajdują się złoża kopalin podlega ochronie uregulowanej w przepisach ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. z 2015 r. poz. 196;), na co wskazuje przepis art. 1 ust. 2 pkt 1 tejże ustawy. Zgodnie zaś z art. 95 ust. 1 ustawy Prawo geologiczne i górnicze udokumentowane złoża kopalin oraz udokumentowane wody podziemne, w granicach projektowanych stref ochronnych ujęć oraz obszarów ochronnych zbiorników wód podziemnych, a także udokumentowane kompleksy podziemnego składowania dwutlenku węgla, w celu ich ochrony ujawnia się w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego oraz planach zagospodarowania przestrzennego województwa.

W myśl § 4 pkt 7 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), określającego wymogi dotyczące stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego, ustalenia dotyczące granic i sposobów zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie odrębnych przepisów, w tym terenów górniczych, a także narażonych na niebezpieczeństwo powodzi oraz zagrożonych osuwaniem się mas ziemnych, powinny zawierać nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów. Stosownie zaś do § 7 pkt 6 i 9 rozporządzenia, projekt rysunku planu miejscowego powinien zawierać granice i oznaczenia obiektów i terenów chronionych na podstawie przepisów odrębnych w tym terenów górniczych, a także narażonych na niebezpieczeństwo powodzi oraz zagrożonych osuwaniem się mas ziemnych (pkt 6), oraz w razie potrzeby oznaczenia elementów informacyjnych, nie będących ustaleniami projektu planu miejscowego (pkt 9).

Z powyższych względów zgodzić należy się z Wojewodą, iż w razie wystąpienia udokumentowanych złóż kopalin obowiązkiem rady gminy jest uwzględnienie jej w uchwalanym planie. Oznaczenie granic terenu złóż kopalin, to obligatoryjne ustalenie planu.

Jak wskazał skarżący, a co nie jest kwestionowane przez organ, na obszarze objętym postanowieniami zaskarżonego planu występują udokumentowane złoża wód termalnych "Tarnowo Podgórne GT-1" (nr złoża 15707), które to nie zostały ujawnione, stosownie do wyżej wskazanych przepisów.

Powyższe stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co w świetle art. 28 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym powoduje jej nieważność.

Odnosząc się natomiast do twierdzenia organu, iż gdyby Gmina planowała inwestycję, która mogłaby mieć wpływ na geotermalne wody podziemne ujmowane przez otwór Tarnowo Podgórne to tylko wtedy uchwała byłaby nieważna.

Z powyższym stanowiskiem nie można się zgodzić. W niniejszej sprawie nie jest istotne jakie przeznaczenie terenu przewiduje miejscowy plan zagospodarowania terenu ale sam fakt nie ujęcia zarówno w części tekstowej jak i graficznej udokumentowanych złóż wód termalnych. Jak wskazano wyżej ujęcie powyższych złóż w uchwale jest z mocy ustawy obligatoryjne.

W tym stanie rzeczy Sąd na podstawie art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.) orzekł jak w pkt 1 sentencji wyroku. O kosztach postępowania orzeczono na podstawie art. 200 wskazanej wyżej ustawy.

Przewodniczący Sędzia WSA
(-) Ewa Kręcichwost-Durchowska
Sędzia WSA
(-) Anna Jarosz
Sędzia WSA
(-) Tomasz Grossmann