

W Y R O K
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 5 czerwca 2014 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący: Sędzia NSA Zygmunt Wiśniewski (spr.)

Sędziowie: Sędzia NSA Andrzej Wawrzyniak

Sędzia WSA Władysław Kulon

Protokolant: Starszy asystent sędziego Katarzyna Grott

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 5 czerwca 2014 r.

sprawy ze skarg Andrzeja Dziakowicza, Roberta Zupy, Ireneusza Stachnio i Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Miejskiej w Jelczu-Laskowicach

z dnia 26 lipca 2013 r. Nr XXXVII.273.2013

w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego odcinka wschodniej obwodnicy aglomeracji Wrocławia - etap I

- I. **stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały;**
- II. **stwierdza, że zaskarżona uchwała nie może być wykonana;**
- III. **zasądza od Gminy Miejskiej Jelcz-Laskowice na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240,00 zł (słownie: dwieście czterdzieści złotych), na rzecz Andrzeja Dziakowicza kwotę 300 zł (słownie: trzysta złotych), na rzecz Roberta Zupy kwotę 300 zł (słownie: trzysta złotych) i na rzecz Ireneusza Stachnio 300 zł (słownie: trzysta złotych) tytułem zwrotu poniesionych kosztów postępowania sądowego.**



Na oryginala właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem
STARSZY SEKRETARZ SĄDOWY

Małgorzata Minkiewicz

UZASADNIENIE

Uchwałą z dnia 26 lipca 2013 r. Nr XXXVII.273.2013, podjętą na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tj. Dz. U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.) oraz art. 15 ust. 1, art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2012 r. poz. 647 ze zm.), zwanej dalej „u.p.z.p.”, po stwierdzeniu zgodności z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Jelcz-Laskowice uchwalonego uchwałą Rady Miejskiej w Jelczu-Laskowicach z dnia 23 listopada 2005 r. Nr XLII/253/2005, Rada Miejska w Jelczu-Laskowicach uchwaliła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego odcinka wschodniej obwodnicy aglomeracji Wrocławia - etap I.

Skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu na powyższą uchwałę wnieśli Andrzej Dziakowicz (zarejestrowana pod sygn. akt II SA/Wr 868/13), Robert Zupa (zarejestrowana pod sygn. akt II SA/Wr 869/13), Ireneusz Stachnio (zarejestrowana pod sygn. akt II SA/Wr 875/13) i Wojewoda Dolnośląski (zarejestrowana pod sygn. akt II SA/Wr 172/14).

W swojej skardze Andrzej Dziakowicz wskazał, że zaskarżona uchwała narusza jego interes prawny poprzez naruszenie procedury przy sporządzaniu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz planu miejscowego, a także w zakresie w jakim zmienia i ustala przeznaczenie działki nr 8, AM-55, obręb Laskowice, stanowiącej własność skarżącego, z działki siedliskowej o funkcji rolniczej z przeznaczeniem hodowlanym zwierząt na działkę o funkcji mieszkaniowo/usługowej.

W toku postępowania planistycznego poprzedzającego uchwalenie niniejszego planu nie dopełniono obowiązku uwzględnienia w studium działki siedliskowej gospodarstwa rolniczego, znajdującej się przy ul. Tymienieckiego 11 w Jelczu-Laskowicach (działka nr 8 istniejąca jako działka siedliskowa od 1990 r.), czego następstwem było nieuwzględnienie tej działki w miejscowym planie, pomimo wniesionych wniosków i uwag w trakcie wyłożenia projektu planu w dniach od 6 kwietnia do 9 maja 2012 r..

Jak wskazał skarżący, w dniu 12 czerwca 1990 r. uzyskał decyzję Naczelnika Miasta i Gminy w Jelczu-Laskowicach Nr 8381/58/90 o pozwoleniu na budowę dla inwestycji obejmującej budowę budynku mieszkalnego, chlewni i szopo-garażu wraz z

Sygn. akt II SA/Wr 868/13

obiektami towarzyszącymi. Decyzję wydano zgodnie z planem przestrzennego zagospodarowania miasta Jelcz-Laskowice. Działka siedliskowa nr 8 jest gruntem rolnym, wchodzącym w skład gospodarstwa rolnego, na którego gruntach zbudowane są budynki mieszkalne oraz inne urządzenia służące wyłącznie produkcji rolniczej oraz przetwórstwu rolno-spożywczemu.

Studium zostało uchwalone w 2005 r.. Przez 18 lat nikt nie zauważył tej działki stanowiącej integralną całość z gospodarstwem. Skarżący wniósł o zmianę planu oraz studium w części dotyczącej działki nr 8, tj. wyłączenie lub zmianę z planowanej mieszkalno/usługowej na rolniczą. Ponadto, po drugim wyłożeniu planu o swojej sytuacji skarżący poinformował Radę Miejską w Jelczu-Laskowicach pismem z dnia 3 lipca 2011 r.. Uwagi złożone w trakcie trzeciego wyłożenia nie zostały uwzględnione. W lipcu 2013 r. przed zaplanowaną XXXVII sesją Rady, na której została przyjęta zaskarżona uchwała, skarżący osobiście uczestniczył w posiedzeniach stałych komisji Rady. Radnych zapoznał z sytuacją i przekazał im informacje w formie pisemnej. Większość zadecydowała jednak o przyjęciu planu.

Skarżący podniósł także, że w trakcie opracowywania projektów studium i w konsekwencji miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie zostały uwzględnione wszystkie elementy, o których mowa w art. 1 ust. 2 u.p.z.p.. Zgodnie bowiem z tym przepisem w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się zwłaszcza: wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury (art. 1 ust. 2 pkt 1); wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych (art. 1 ust. 2 pkt 3); prawo własności (art. 1 ust. 2 pkt 7). Marginalizacja zawartych w przytoczonych punktach wskazań doprowadziła do naruszenia interesów i uprawnień skarżącego. Zgodnie z uzyskanym pozwoleniem na budowę Nr 8381/58/90 skarżący zorganizował gospodarstwo rolne będące jedynym źródłem utrzymania jego pięcioosobowej rodziny. W promieniu kilkuset metrów od należących do skarżącego nieruchomości przez kilkanaście lat nie było zlokalizowanych żadnych innych zabudowań. W sąsiedztwie były tylko grunty orne i pastwiska. Obecnie działalność rolnicza skarżącego oparta jest głównie na hodowli bydła opasowego. Stado liczy kilkadziesiąt sztuk. Gospodarstwo rozwijało się harmonijnie przez ponad dwadzieścia lat. Skarżący planował dalsze inwestycje, jednak w zaskarżonym planie miejscowym działka zmieniła przeznaczenie z funkcji rolnej na mieszkaniowo-usługową. Rozwój gospodarstwa zostanie nie tylko zahamowany, lecz dojdzie prawdopodobnie do tego, że skarżący będzie musiał zaprzestać prowadzenia działalności rolniczej. Wskazany przepis oznacza zakaz jakichkolwiek inwestycji, bez których nie da się

przecież przetrwać i konkurować na wolnym rynku. Tym samym nie ma w tym przypadku mowy o ochronie prawa własności przysługującego obywatelowi.

Zapomniano również o wymaganiach ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych. Urzędnicy powinni również zbadać, czy w studium uwzględniono uwarunkowania wynikające z dotychczasowego przeznaczenia, zagospodarowania i uzbrojenia terenu działki skarżącego, zgodnie z art. 10 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p.. Nie uwzględniono stanu ładu przestrzennego i wymogów jego ochrony (art. 10 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p.). Planując studium i miejscowy plan z pominięciem działki skarżącego spowodowano, że obecnie przestrzeń w okolicach działki nie tworzy harmonijnej całości, burzy uporządkowane relacje wszelkich uwarunkowań i wymagań funkcjonalnych, społecznych, środowiskowych oraz wprowadza nieład kompozycyjno-estetyczny. Ład przestrzenny został zniweczony – produkcyjne gospodarstwo rolnicze z bydłem opasowym w ilości kilkudziesięciu sztuk, oborniki, przyzma z kiszonką, maszyny rolnicze, hałas będą kontrastować z wymuskanymi domkami, z pięknymi ogrodami oraz ich właścicielami nierolnikami. Nie przewidziano i nie uwzględniono uwarunkowań związanych z warunkami i jakością życia mieszkańców, którzy pobudują się w sąsiedztwie. W art. 10 ust. 1 pkt 5 u.p.z.p. istnieje zapis o ochronie zdrowia mieszkańców. Hodowla zwierząt nie jest obojętna dla jakości i warunków życia mieszkających w bliskim sąsiedztwie gospodarstwa hodowlanego. Dzieje się tak głównie za sprawą uciążliwego odoru. Ponadto, duża koncentracja odchodów zwierzęcych stanowi zagrożenie mikrobiologiczne. Wśród bakterii, jakie mogą przedostawać się wraz z powietrzem są: gronkowce, pałeczki z grupy coli, streptokoki fekalne, chorobotwórcze gronkowce i paciorkowce, wirusy oraz różnorakie grzyby, organizmy pasożytnicze i owady latające. Nie wykonano strefy oddziaływania związanego z uciążliwością gospodarstwa należącego do skarżącego. Ponadto, urzędnicy w gminie nie informują o uciążliwości gospodarstwa nabywców działek budowlanych sąsiadujących z nim.

Nie uwzględniono także zapisanych w u.p.z.p. uwarunkowań wynikających ze stanu środowiska, w tym stanu rolniczej przestrzeni produkcyjnej (art. 10 ust. 1 pkt 3).

Ponadto, zgodnie z u.p.z.p. w studium uwzględnia się uwarunkowania wynikające w szczególności ze stanu prawnego gruntów (art. 10 ust. 1 pkt 8), tj. nie uwzględniono, że skarżący w 1990 r. uzyskał pozwolenie na budowę nowej zagrody rolniczej, działki siedliskowej.

Zdaniem skarżącego nie określono zgodnie z u.p.z.p. przeznaczenia jego działki (art. 10 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p.), dla której gmina sporządzała studium, plan

zagospodarowania przestrzennego i nie przeprowadzono wymogu zmiany przeznaczenia gruntów rolnych, w tym działki skarżącego, na cele nierolnicze. Obecnie w miejscowym planie gospodarstwo rolne skarżącego jest na terenie MN/U - przeznaczenie mieszkalno-usługowe. Organ gminny nie dokonał zmiany funkcji działki skarżącego. To zaś poddaje w wątpliwość określenia przez gminę kierunków i zasad kształtowania rolniczej przestrzeni produkcyjnej (art. 10 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p.).

Organy gminne nie posiadają także opracowań, analiz dotyczących działki skarżącego, stref oddziaływania związanych z produkcją jaką prowadzi. Wymóg takich opracowań i analiz zapisano w u.p.z.p.. W art. 10 ust. 2 pkt 16 u.p.z.p. jest natomiast mowa, że w studium określa się w szczególności obszary problemowe, w zależności od uwarunkowań i potrzeb zagospodarowania występujących w gminie.

Zapisy art. 11 pkt 2 u.p.z.p. mówią, że burmistrz po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzenia studium, zawiadamia na piśmie o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania studium instytucje i organy właściwe do uzgadniania i opiniowania projektu studium. Burmistrz, instytucje i organy właściwe do uzgadniania i opiniowania projektu studium także zapomnieli o działce skarżącego.

W art. 8 pkt 3 u.p.z.p. jest mowa, że burmistrz powołuje gminną komisję urbanistyczno-architektoniczną, jako organ doradczy, oraz ustala, w drodze regulaminu, jej organizację i tryb działania. Taki organ doradczy składa się z osób o wykształceniu i przygotowaniu fachowym związanym bezpośrednio z teorią i praktyką planowania przestrzennego, w tym co najmniej w połowie z osób rekomendowanych przez branżowe stowarzyszenia i samorządy zawodowe. Następnie, burmistrz po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania studium uzyskuje od gminnej komisji urbanistyczno-architektonicznej opinię o projekcie studium. Mimo to, osoby z komisji nie zauważyły działki siedliskowej skarżącego, jak również nie przeanalizowano jej istnienia, strefy oddziaływania gospodarstwa na okolicę. Organ nie wykonał opinii i uzgodnień, na podstawie których gospodarstwo z działką siedliskową powinno zostać ujęte w studium. Nie została opracowana i uwzględniona analiza stanu istniejącego związana z gospodarstwem i prowadzoną działalnością. Nie opracowano prognozy i analizy skutków związanych z gospodarstwem i działalnością jaką prowadzi skarżący.

Skarżący zwrócił także uwagę, że zgodnie z przepisem art. 36 ust. 1 u.p.z.p., jeżeli w związku z uchwaleniem miejscowego albo jego zmianą, korzystanie z nieruchomości lub jego części w dotychczasowy sposób lub zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe bądź istotnie ograniczone, właściciel albo

użytkownik wieczysty nieruchomości może żądać od gminy odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę albo wykupienia nieruchomości lub jej części. Niewątpliwie uchwalony plan spowoduje, że korzystanie z działki siedliskowej gospodarstwa rolniczego skarżącego w dotychczasowy sposób i zgodnie z przeznaczeniem stanie się niemożliwe. Między innymi zaplanowanie drogi 2KD(Z) dzielącej działkę na dwie części uniemożliwi w przyszłości sprawne, bezpieczne prowadzenie działalności rolniczej. Odszkodowanie, o którym mowa w w/w przepisie, nic nie da. Odszkodowanie nie wyrówna utraconych korzyści, nie zrekompensuje utraty zarobku potrzebnego na utrzymanie rodziny. Tym samym pozostanie jedynie wystąpić z roszczeniem o wykup nieruchomości. Zanim jednak skarżący otrzyma pieniądze i zorganizuje nowe gospodarstwo, to miną miesiące, może nawet lata, w trakcie których nie będzie zarabiał.

Ponadto, zostały naruszone przepisy Konstytucji RP gwarantujące swobodę działalności gospodarczej, także rolniczej. Otrzymując wiele lat temu pozwolenie na budowę zabudowań gospodarczych, dano skarżącemu prawo do prowadzenia działalności gospodarczej. Do tej pory gospodarstwo stanowiło jedno gospodarstwo rolne. W przyjętym planie przedzielono je na dwie części zaplanowaną drogą. Zabroniono inwestowania w zabudowę zagrodową, która jest niezbędna do prawidłowego funkcjonowania gospodarstwa. Przyjęte ustalenia planu kolidują z prowadzoną przez skarżącego produkcją zwierzęcą, co spowoduje konieczność zmniejszenia hodowli, a w przyszłości całkowite jej zamknięcie.

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska w Jelczu-Laskowicach wniosła o jej oddalenie. W uzasadnieniu podkreślono, że zaskarżona uchwała została podjęta w oparciu o prawidłową podstawę prawną (art. 18 ust. 2 pkt 5 i art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 14 ust. 8, art. 15 ust. 20 ust. 1 i art. 29 u.p.z.p.), była całkowicie zgodna z wcześniejszym studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy dla tego obszaru. Wyjaśniono przy tym, że przepisy dotyczące tworzenia planu zawarte w u.p.z.p. skonstruowane zostały na zasadach współdziałania oraz uwzględniania interesów wszystkich zainteresowanych podmiotów, przy czym ustawodawca przyznał gminom tzw. władztwo planistyczne, tj. prawo do kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz planu. Procedura planistyczna określona w przepisach u.p.z.p. jako specyficznego rodzaju postępowanie prawotwórcze przewiduje konieczność dokonania całego szeregu czynności prawnych oraz materialnotechnicznych mających na celu

zagwarantowanie, że w toku tworzenia planu gmina uwzględni zarówno stanowisko innych organów administracji publicznej, jak też interesy osób bezpośrednio zainteresowanych rozstrzygnięciami danego planu. Strona przeciwna w szczególności wskazała na obowiązki Burmistrza przewidziane w art. 17 u.p.z.p., która została w całości prawidłowo zachowana. Przy czym, zaskarżona uchwała nie narusza aktualnie obowiązujących przepisów prawa, ani też nie narusza interesu prawnego skarżącego w części dotyczącej przeznaczenia działki nr 8, gdyż w rzeczywistości przedmiotowy plan obejmuje jedynie część tej działki o powierzchni ok. 2,2548 ha (§ 17 i § 28), natomiast nie dotyczy pozostałej części jego gospodarstwa rolnego, a więc w praktyce nie zachodzi konieczność likwidacji jego gospodarstwa, położonego na tym terenie, o ogólnej powierzchni 60 ha. W § 17 zaskarżonej uchwały (w części warunki zagospodarowania terenu) pkt a przewidziano możliwość zabudowy wolnostojącej, jednorodzinnej, bliźniaczej, zagrodowej.

Dodatkowo strona przeciwna wyjaśniła, że wprawdzie jeszcze w toku procedury planistycznej skarżący pismem z dnia 21 maja 2012 r. zgłosił uwagi do wyłożonego do publicznego wglądu projektu planu dotyczące działki nr 8, ale uwag tych nie uwzględniono i poinformowano go wówczas o treści art. 35 u.p.z.p. (pismo z dnia 20 sierpnia 2012 r. znak RGGA/7323/1/07-93/2008/2010/2011/2012). Tak więc zapisy przedmiotowego planu ani nie naruszają interesu prawnego skarżącego, ani - wbrew zarzutom podnoszonym przez skarżącego - w trakcie przygotowywania projektu planu nie naruszono procedury przygotowania projektu w/w planu przewidzianej w przepisach u.p.z.p..

Robert Zupa w swojej skardze zarzucił zaskarżonej uchwale naruszenie art. 28 ust. 1 w związku z art. 19 i art. 17 u.p.z.p. przez jej podjęcie w brzmieniu, które nie odpowiada projektowi uchwały wyłożonej po raz trzeci do publicznego wglądu oraz wprowadzenie zmian bez ponowienia czynności, o których mowa w art. 17 u.p.z.p. w niezbędnym zakresie.

W uzasadnieniu skargi skarżący wskazał, że jest właścicielem działki nr 15/2, AM-37, która leży w obszarze oznaczonym w zaskarżonym planie jako „3U”. Po uchwaleniu zaskarżonej uchwały okazało się, że uchwała różni się od wyłożonego projektu m.in. w zakresie, który dotyczy działki skarżącego, a mianowicie przez w/w działkę została poprowadzona droga dojazdowa (oznaczona symbolem 5KDW) do obszaru 3U. Jako jedyny z właścicieli działek z obszaru „3U” skarżący jest w trakcie prowadzenia inwestycji na swojej działce zgodnie z decyzją Nr 322/2007 o warunkach zabudowy wydaną w dniu 14 grudnia 2007 r. przez Burmistrza Jelcza-Laskowic oraz

zgodnie z decyzją Nr 358/2008 - pozwolenie na budowę - wydaną w dniu 23 kwietnia 2008 r. przez Starostę Oławskiego. W miejscu wrysowanej drogi na dzień dzisiejszy jest wybudowane ogrodzenie klinkierowe, w które wbudowana jest szafa elektryczna postawiona przez energetykę, przebiega sieć gazowa oraz inne media. Na pytanie skarżącego zadane w Urzędzie Miasta w Jelczu-Laskowicach, czy w związku z tymi zmianami plan nie powinien być ponownie wyłożony do publicznego wglądu lub czy właściciele tych działek (droga 5KDW dotyczy 4 działek prywatnych) nie powinni zostać poinformowani o tych zmianach, skarżący usłyszał odpowiedź cyt.: „nie ma takiego obowiązku”.

Następnym istotnym faktem jest to, że budowa oraz utrzymanie drogi 5KDW spoczywa na właścicielach działek z obszaru 3U, tym bardziej dziwną rzeczą jest brak konsultowania tej drogi z właścicielami działek, narażając ich na poniesienie w przyszłości znacznych kosztów zwłaszcza, że istnieje możliwość poprowadzenia drogi dojazdowej do tego obszaru poprzez niezabudowane działki, które są własnością urzędu miasta.

W odpowiedzi na skargę strona przeciwna wniosła również o jej oddalenie, powtarzając, że w niniejszej sprawie została zachowana procedura określona w art. 17 u.p.z.p., chociaż istotnie droga wewnętrzna 5KDW została bardzo późno wprowadzona do projektu planu, bo dopiero na skutek uwzględnienia uwag osób fizycznych złożonych już po wyłożeniu projektu planu do publicznego, w których wskazywano na konieczność zapewnienia prawidłowego dojazdu osobom fizycznym do terenu ich posesji. Tak więc Burmistrz Jelcz-Laskowice uznał te uwagi za zasadne i dlatego w trybie art. 17 ust. 13 u.p.z.p. wprowadzono je do projektu planu. Jest to bardzo nieznaczna zmiana przedmiotowego planu, której wprowadzenie nie wymagało ponowienia uzgodnień.

Ponadto wskazano, że w niniejszej sprawie skarżący Robert Zupa praktycznie zakwestionował w/w uchwałę Rady Gminy Jelcz-Laskowice tylko w części dotyczącej przebiegu drogi wewnętrznej, oznaczonej symbolem 5KDW, jedynie na odcinku przechodzącym przez nieruchomości działek nr 15/2, 14, 13, 12 i 11. Przedmiotowa droga ta nie ma charakteru drogi publicznej, gdyż została umieszczona na rysunku planu jako jeden z elementów propozycji obsługi komunikacyjnej obszaru oznaczonego w planie 3U w wyniku uwzględnienia uwagi wniesionej wcześniej przez Ireneusza Stachnio w trakcie trzeciego wyłożenia projektu planu. Są to uwagi o charakterze indywidualnym zgłaszane w odniesieniu do poszczególnych działek i jako takie mogą być uwzględniane przez organ wykonawczy gminy w trybie art. 17 pkt 13 u.p.z.p., tj. bez obowiązku ponowienia procedury planistycznej. Omawiana ingerencja w sposób

wykonywania prawa własności tylko nieznacznie ogranicza skarżącemu możliwość korzystania z jego działki na warunkach dotychczasowych, niemniej jednak mieści się w granicach wyznaczonych słusznym interesem publicznym, jakim jest budowa drogi dojazdowej. Proponowany przebieg drogi nie narusza w sposób oczywisty przesłanek racjonalnego kształtowania ładu przestrzennego (art. 1 ust. 2 pkt 1, pkt 2, pkt 6, pkt 7, pkt 9 u.p.z.p.), a więc nie narusza prawa. Tak więc zapisy przedmiotowego planu nie naruszają interesu prawnego skarżącego, jak również w trakcie przygotowywania planu nie naruszono procedury przygotowania projektu planu przewidzianej w przepisach u.p.z.p..

Ireneusz Stachnio podniósł natomiast, że zaskarżona uchwała narusza jego interes prawny w zakresie naruszenia procedury przy sporządzaniu planu, braku obsługi komunikacyjnej działek nr 12, 13, 14 (której skarżący jest właścicielem), AM-37 obręb Laskowice, wprowadzenia do planu drogi wewnętrznej 5KDW i niedopełnienia obowiązku wyłożenia zmian wprowadzonych do projektu planu, co odebrało właścicielom działek, przez które przebieg droga 5KDW, oraz właścicielom działek graniczących z drogą 5KDW prawo do ochrony własnego interesu prawnego.

W dalszej części skargi skarżący wskazał, że działki nr 12, 13, 14 będące własnością siedmiu właścicieli znajdują się na terenie oznaczonym symbolem 3U o przeznaczeniu: teren zabudowy usługowej. Zdaniem skarżącego w toku postępowania planistycznego na etapie trzeciego wyłożenia poprzedzającego uchwalenie miejscowego planu nie uwzględniono w projekcie planu systemów komunikacyjnych i infrastruktury technicznej dla obszaru działek nr 11, 12, 13, 14. Działki te zostały odcięte od istniejących dróg przez nieruchomości – działki nr 7, 29, 8, 9, 10, 15/2, 17/3-17/11 stanowiące własność innych właścicieli oraz projektowaną drogę 2KD(G). Warunki techniczne oraz prawne uniemożliwiają poprowadzenie dojazdu z drogi 2KD(G) do działek nr 14, 13, 12. Właścicielem działek nr 7, 9, 11, 29 jest gmina, działki nr 8, 10, 15/2, 17/3-17/11 stanowią własność prywatną.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Taka formuła planowania przestrzennego dla terenu 3U, w związku z brakiem ciągów komunikacyjnych, brakiem dojazdu do drogi publicznej jest niedopuszczalna i niezgodna z u.p.z.p.. Gmina narzucając miejscowy plan z takim rozwiązaniem dla terenu zabudowy usługowej (oznaczenie 3U), zrzuca problem obsługi komunikacyjnej i dostępu działek do drogi publicznej na właścicieli działek.

W trakcie trzeciego wyłożenia skarżący zgłosił uwagę dotyczącą braku obsługi komunikacyjnej działek nr 11, 12, 13, 14 oraz braku dostępu do istniejących i projektowanych dróg publicznych 2KD(G), 3KD(L) i ciągu pieszo-jezdnego 18KPJ. Problem skarżący zgłosił również w formie uwag w trakcie dyskusji publicznej nad projektem planu w dniu 26 kwietnia 2012 r. oraz pismem z dnia 23 maja 2012 r.. W trakcie debaty publicznej uzyskał informację od twórców planu, że ciągi komunikacyjne, drogi dojazdowe do działek nr 14, 12, 13 właściciele mogą negocjować między sobą i poprowadzić prywatne drogi przez swoje działki i działki właścicieli, którzy dostęp posiadają. Pomiędzy trzecim wyłożeniem a przekazaniem projektu planu do uchwalenia wprowadzono do projektu planu drogę 5KDW - droga wewnętrzna, niepubliczna - proponowana, obsługująca działki na terenie 3U. Droga 5KDW została wyprowadzona z drogi 3KD(L) i biegnie przez tereny działek nr 11, 12, 13, 14 i 15/2 wzdłuż jednego z boków. Droga 5KDW jednocześnie graniczy z częścią ogrodowo-wypoczynkową działek nr 17/3-17/11. Droga 5KDW została wpisana w działkę nr 15/2, na której jest już wybudowany na podstawie pozwolenia dom, i wrysowana w istniejący ogrodzony ogród tej działki. Szerokość drogi została zaprojektowana na 10 m. Tym samym działka nr 15/2 zostanie pomniejszona na swojej długości o szerokość 10 m, tak samo jak działki nr 11, 12, 13, 14. Jeśli zaskarżona uchwała stanie się aktem prawnym, to jedynym sposobem zagwarantowania dostępu do drogi publicznej będzie zawarcie umowy lub oświadczenie właściciela nieruchomości obciążonej o ustanowieniu służebności gruntowej. Właściciel działki nr 15/2 jednak nie wyraża teraz i w przyszłości nie wyrazi zgody na takie rozwiązanie.

Ponadto, zdaniem skarżącego, istnieje możliwość zaplanowania drogi publicznej przez działki gminne sąsiadujące z działkami, które zostały pozbawione obsługi komunikacyjnej i dostępu do drogi publicznej. Rozwiązaniem byłoby zaplanowanie drogi dojazdowej do działek nr 12, 13, 14 poprzez działki gminne, które z nimi bezpośrednio graniczą, z ciągu pieszo-jezdnego 18KPJ poprzez gminne działki nr 7 i 29 lub przez działki gminne nr 9 i 11. To pierwsze rozwiązanie jest najbardziej korzystne, ponieważ stanowi najmniejsze obciążenie nieruchomości sąsiednich.

Działki z obszaru 3U są w swoim przeznaczeniu działkami usługowymi, na których dopuszcza się lokalizowanie obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży do 2000 m², zabudowy o wysokości 16 m i liczbie 5 nadziemnych kondygnacji. Dojazd do terenu 3U klientów, kooperantów, dostawców, samochodów o dużych parametrach tonażowych lub długich zestawów samochodowych będzie bardzo utrudniony, być może nawet niemożliwy. Ciąg pieszo-jezdny 18KPJ jest nieodpowiedni dla terenu 3U.

Zatem działki nr 12, 13, 14 o przeznaczeniu usługowym nie posiadają połączenia z drogą publiczną zapewniającego wszelką niezbędną - ze społeczno-gospodarczego punktu widzenia - łączność z drogą publiczną umożliwiającą normalne, gospodarcze korzystanie z nieruchomości. Ponadto, ciąg pieszo-jezdny 18KP w sferze bezpieczeństwa zagraża bezpieczeństwu w ruchu drogowym związanym z obsługą komunikacyjną terenu 3U. W rozporządzeniu Ministra infrastruktury w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie istnieje zapis, zgodnie z którym do działek budowlanych oraz do budynków i urządzeń z nimi związanych należy zapewnić dojazd umożliwiający dostęp do drogi publicznej, odpowiedni do przeznaczenia i sposobu ich użytkowania oraz wymagań dotyczących ochrony przeciwpożarowej, określonych w przepisach odrębnych. Tych warunków nie spełniono w przypadku działek nr 11, 12, 13, 14.

W niniejszej sprawie w toku postępowania planistycznego poprzedzającego uchwalenie niniejszego planu nie dochowano trybu sporządzania planu, tj. nie dopełniono obowiązku wyłożenia zmian wprowadzonych do projektu planu po jego trzecim wyłożeniu, co odebrało właścicielom nieruchomości działek nr 12, 13, 14, 15/2, 17/3-17/11 objętych planem prawo do ochrony własnego interesu prawnego. Wprowadzenie zmian do projektu nastąpiło bez ponowienia procedury planistycznej w niezbędnym zakresie, czym naruszono art. 17 pkt 10 oraz art. 19 pkt w związku z art. 18 ust. 1 i art. 17 pkt 14 u.p.z.p.. Projekt planu został wyłożony w dniach od 6 kwietnia do 9 maja 2012 r. do publicznego wglądu oraz opublikowany w Biuletynie Informacji Publicznej Miasta i Gminy Jelcz-Laskowice. Po trzecim wyłożeniu projekt planu został zmieniony w zakresie wprowadzenia drogi 5KDW. Tym samym zaskarżona uchwała podjęta została z naruszeniem prawa dotyczącym zasad i trybu sporządzania zmiany planu miejscowego.

Zgodnie z w/w przepisami uchwalony plan miejscowy nie powinien różnić się od projektu wyłożonego do publicznego wglądu. Tekst planu uchwalony zaskarżoną uchwałą różni się od tekstu planu wykładanego do publicznego wglądu. Ponadto, tekst uchwalonego planu nie jest wewnętrznie spójny zarówno w części tekstowej oraz części tekstowej i części graficznej.

W odpowiedzi na powyższą skargę Rada wniosła o odrzucenie skargi datowanej z dnia 08.11.2012 r., a faktycznie wniesionej w dniu 15.11.2013 r., ewentualnie o jej oddalenie w całości.

W uzasadnieniu strona przeciwna wskazała, że w dniu 22 sierpnia 2013 r. w Biurze Rady Miejskiej w Jelczu-Laskowcach zostało złożone pisemne wezwanie do

usunięcia naruszeń prawa przez zaskarżoną uchwałę (które zostało podpisane przez państwa Ireneusza Stachnio, Ryszarda Kopczyk, Teresę Tracz, Zbigniewa Kopczyk, Czesławę Sawczyńską, Janusza Antoszewskiego), przy czym jak zauważono, to pismo było datowane z dnia 20.08.2013 r.. Natomiast w skardze datowanej z dnia 08.11.2013 r. zaadresowanej do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu (a faktycznie złożonej w Biurze Rady Miejskiej w Jelczu-Laskowicach w dniu 15.11.2013 r.) skarżący Ireneusz Stachnio wnosi o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w części oznaczonej na planie symbolem 3U oraz dotyczącej wprowadzenia do planu miejscowego drogi wewnętrznej 5KDW. W tej sytuacji – zdaniem Rady - skarżący wniósł skargę z oczywistym naruszeniem ustawowego 30-dniowego terminu wynikające z przepisów art. 53 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w związku z art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, co w konsekwencji skutkować powinno odrzuceniem skargi.

Natomiast pod względem merytorycznym, Rada powtórzyła argumentację zawartą w poprzednio udzielonych już odpowiedziach na skargi.

W dniu 14 marca 2014 r. do tut. Sądu wpłynęła natomiast skarga Wojewody Dolnośląskiego, który zarzucił zaskarżonej uchwale istotne naruszenie art. 4 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 4, art. 17 pkt 6 lit. b tiret trzeci, art. 17 pkt 6 lit. b tiret ósmy, art. 17 pkt 13, art. 19 ust. 1, art. 28 ust. 1 u.p.z.p.. Mając na uwadze powyższe, wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały oraz zasądzenie kosztów postępowania według norm przypisanych.

Uzasadniając swoje stanowisko, organ nadzoru podniósł, że zaskarżona uchwała została podjęta w ramach tzw. procedury naprawczej, a mianowicie w dniu 29 lipca 2011 r. Rada Miejska w Jelczu-Laskowicach podjęła uchwałę Nr XIII.76.2011 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Odcinka Wschodniej Obwodnicy Aglomeracji Wrocławskiej - Etap I. Wówczas organ nadzoru informując o wszczętym postępowaniu nadzorczym, wskazał na naruszenia przepisów prawa jakich dopuścił się organ uchwalający w/w plan i wezwał Burmistrza Miasta i Gminy Jelcza-Laskowic do ustosunkowania się do przedstawionych w piśmie kwestii. Publikacja planu – na wniosek Burmistrza – została wycofana. Głównym zarzutem organu nadzoru do w/w uchwały było naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p., tj. brak określenia zasad scalania i podziału nieruchomości objętym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, co stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności planu z uwagi na brak elementu obligatoryjnego planu. Rada Miejska w ramach procedury naprawczej podjęła uchwałę Nr XXXVII.273.2013, która została uzupełniona

o postanowienia dotyczące zasad scalania i podziału nieruchomości objętych przedmiotowym planem. Poza tym do uchwały wprowadzono również teren oznaczony symbolem 5KDW - droga wewnętrzna (której to drogi nie było w poprzednio podjętym planie). W ramach procedury uchwalania przedmiotowego planu na tablicy ogłoszeń Urzędu Miejskiego w Jelczu-Laskowicach ogłoszono o ponownym wyłożeniu do publicznego wglądu projektu planu. Ogłoszenie wywieszono było od 27 marca do 11 czerwca 2012 r.. Ogłoszenie o wyłożeniu planu do publicznego wglądu zostało również zamieszczone w 13 numerze Gazety Oławskiej, przeprowadzono również dyskusję publiczną nad przyjętymi w przedmiotowym planie rozwiązaniami (26 kwietnia 2012 r.).

Na tle tak przedstawionego stanu faktycznego została podjęta zaskarżona uchwała Nr XXXVII.273.2013. W wyniku przeprowadzonego postępowania nadzorczego ustalono, że do jego treści (zarówno części tekstowej jak i części graficznej) wprowadzono teren oznaczony symbolem 5KDW - droga wewnętrzna (§ 31 uchwały). Przeznaczenie to zostało wprowadzone na skutek uwzględnienia wniosku z dnia 23 maja 2012 r. Ireneusza Stachnio złożonego podczas trzeciego wyłożenia planu do publicznego wglądu. Jednocześnie do organu nadzoru wpłynęły pisma od obywateli, informujące o naruszeniu trybu sporządzania przedmiotowego planu poprzez niedopełnienie obowiązku wyłożenia zmian wprowadzonych do projektu planu miejscowego po trzecim jego wyłożeniu, co odebrało im prawo do ochrony ich własnego interesu prawnego przy zagospodarowaniu nieruchomości stanowiących ich własność. Zmiana ta dotyczy terenu oznaczonego symbolem 5KDW. W pismach tych wskazano, że o wprowadzonej zmianie właściciele działek dowiedzieli się na kilka dni przed uchwaleniem uchwały, a niektórzy z nich - po sesji Rady Miejskiej, podczas której uchwalono plan. Wskazano również, że zaplanowana droga 5KDW istotnie narusza własność prywatną zarówno właścicieli działek nr 11-13 jak i właściciela działki nr 15//2, na której wybudowany jest dom zgodnie z wszelkimi pozwoleniami w tym zakresie. Z treści pisma wynika, że właściciel działki nr 15/2 oświadczył, że nie wyraża zgody na ustanowienie drogi koniecznej wzdłuż działki stanowiącej jego własność.

W toku postępowania nadzorczego organ nadzoru pismem z dnia 8 listopada 2013 r. wezwał Burmistrza do wyjaśnienia kwestii wprowadzenia do projektu przedmiotowego planu zmiany polegającej na wprowadzeniu do ustaleń szczegółowych planu nowej drogi i wrysowaniu jej w teren oznaczony jako teren 3U, bez ponowienia w niezbędnym zakresie czynności określonych w art. 17 u.p.z.p., w tym bez wyłożenia planu do publicznego wglądu oraz bez zaopiniowania i uzgodnienia jej z właściwymi organami. W piśmie tym wniesiono również o przekazanie organowi nadzoru projektu

przedmiotowego planu przekazanego radnym wraz z zawiadomieniem o sesji zwołanej na dzień 26 lipca 2013 r., projektu przedmiotowego planu diskutowanego podczas sesji w dniu 26 lipca 2013 r., projektu przedmiotowego planu w stanie po publicznym wyłożeniu. Pismem z dnia 4 grudnia 2013 r., stanowiącym reakcję na powyższe wezwanie, wyjaśniono, że w wyniku uwagi Ireneusza Stachnio do treści planu została wprowadzona droga 5KDW - droga wewnętrzna. Droga ta nie ma charakteru drogi publicznej i została wprowadzona na rysunku planu jako jeden z elementów propozycji obsługi układu komunikacyjnego obszaru. Ponadto wskazano, że jest to uwaga o charakterze indywidualnym zgłaszana w odniesieniu do poszczególnych działek i jako taka może być uwzględniana przez organ wykonawczy gminy w trybie art. 17 pkt 13 u.p.z.p., tj. bez obowiązku ponawiania procedury planistycznej. Ponadto z przekazanych dokumentów wynika, że zarówno w projekcie przekazanym radnym wraz z zawiadomieniem o sesji oraz w projekcie planu podjętym, znajduje się teren oznaczony symbolem 5KDW. Ponadto pismem z dnia 23 grudnia 2013 r. Wojewoda ponownie wezwał Burmistrza o wyjaśnienie, czy Ireneusz Stachnio jest jedynym właścicielem działek usytuowanych na terenie oznaczonym w planie zagospodarowania przestrzennego symbolem 3U. W piśmie z dnia 10 stycznia 2014 r. wskazano, że Ireneusz Stachnio nie jest jedynym właścicielem działek oznaczonych w planie symbolem 3U, jednakże tylko on wniósł uwagi do planu w kwestii braku zapewnienia komunikacji jego działce, zatem nie było obowiązku ponowienia procedury planistycznej tj. ponownego wyłożenia. Ponadto wskazano, że przedstawiona ingerencja w sposób wykonywania prawa własności może ograniczyć skarżącym korzystanie z działek na warunkach dotychczasowych, jednak mieści się w granicach wyznaczonych słusznym interesem publicznym, jakim jest budowa drogi dojazdowej. Proponowany przebieg drogi nie narusza w sposób oczywisty przesłanek racjonalnego kształtowania ładu przestrzennego (art. 1 ust. 2 pkt 1, 2, 6, 7, 9 u.p.z.p.), a więc nie narusza prawa.

Mając na uwadze powyższe - w ocenie Wojewody - w rozpoznawanej sprawie doszło do istotnego naruszenia trybu uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego poprzez jego niewyłożenie do publicznego wglądu, po wprowadzeniu zmiany do tego planu, tj. terenu 5KDW.

Stosownie do treści art. 28 ust. 1 u.p.z.p. naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Z kolei według art. 19 ust. 1 u.p.z.p., jeżeli rada gminy stwierdzi konieczność dokonania zmian w przedstawionym do uchwalenia projekcie

planu miejscowego, w tym także w wyniku uwzględnienia uwag do projektu planu - czynności, o których mowa w art. 17, ponawia się w zakresie niezbędnym do dokonania tych zmian. Z powyższego wynika, że tylko istotne naruszenie trybu sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego daje podstawę do stwierdzenia nieważności planu. Jednakże ustawa nie definiuje pojęcia „istotne naruszenie”. Istotnym naruszeniem trybu jest 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 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 (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 29 sierpnia 2006 r., sygn. akt II SA/Wr 415/2005). Jak wskazał Wojewoda, to charakter i rozmiar dokonanych zmian będzie decydujący dla ewentualnej konieczności ponowienia procedury planistycznej. W sytuacji zatem, gdy dokonane zmiany będą miały charakter jednostkowy, niewywierający wpływu na sytuację prawną sąsiednich nieruchomości, mogą one zostać wprowadzone bez konieczności ponowienia procedury planistycznej. Dopiero wprowadzenie zmian o charakterze ogólniejszym oraz w sytuacji istnienia konfliktu interesów różnych grup właścicieli działek położonych na obszarze objętym zmianami, powtórzenie czynności planistycznych w tym zakresie należy uznać za konieczne (vide: wyrok NSA z dnia 2 października 2012 r., sygn. akt II OSK 1426/12).

Głównym celem przestrzegania określonej w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym procedurze sporządzania planu, jest zagwarantowanie ochrony praw podmiotów, które mogą być naruszone w wyniku sporządzania aktu planistycznego. Podjęcie sekwencji czynności wymaganych do uchwalenia planu zagospodarowania przestrzennego, gwarantuje możliwość udziału zainteresowanych podmiotów w procesie planowania (składanie wniosków i uwag), pośrednią kontrolę legalności przyjmowanych w projekcie rozwiązań w granicach uzyskanych opinii i uzgodnień. Jak wynika z utrwalonych poglądów w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego w kwestii ponowienia procedury planistycznej w związku z uwagami do projektu planu, interpretując przepis art. 17 pkt 13 w zw. z art. 19 ust. 1 u.p.z.p. trzeba mieć na uwadze charakter prawny tych uwag wnoszonych do projektu planu. Gdy są to uwagi o charakterze indywidualnym, zgłaszane w odniesieniu do poszczególnych działek to jako takie mogą być uwzględniane przez wójta,

Sygn. akt II SA/Wr 868/13

burmistrza czy prezydenta miasta w trybie art. 17 pkt 13 u.p.z.p., tj. bez obowiązku ponowienia procedury planistycznej. Czym innym jest natomiast wprowadzanie zmian o charakterze ogólniejszym, wówczas gdy mamy do czynienia z konfliktem interesów różnych grup właścicieli działek położonych na obszarze objętym zmianami. Zmiany leżące w interesie jednych, naruszają interesy innych właścicieli i jeżeli dokonywane są arbitralnie przez wójta, burmistrza czy prezydenta miasta powodują, że ci którzy są w opozycji do zmian tracą możliwość ich kwestionowania w formie uwag do projektu, rozpatrywanych przez radę gminy na sesji uchwalającej plan (vide: wyrok NSA z dnia 1 lipca 2010 r., sygn. akt II OSK 905/10; wyrok NSA z dnia 3 października 2008 r., sygn. akt II OSK 367/08; wyrok NSA z dnia z dnia 5 października 2011 r., sygn. akt. II OSK 1435/11).

Istotne naruszenie trybu postępowania ma miejsce również wtedy, gdy organy planistyczne naruszają formalne prawa określonych w ustawie podmiotów (zwłaszcza właścicieli nieruchomości), tj. prawa do zagwarantowanej ustawowo procedury, nawet jeśli merytoryczna treść ustaleń planu jest zdeterminowana innymi okolicznościami, np. uregulowaniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Przyjęcie za wystarczające stwierdzenia, że co do naruszeń trybu decyduje wyłącznie wpływ naruszenia na treść rozstrzygnięcia planistycznego oznaczałoby bowiem np. dopuszczalność całkowitego zignorowania uwag i wniosków składanych do planu, gdyby treść tego planu w danej sytuacji była zdeterminowana np. uregulowaniami innych aktów prawa powszechnie obowiązującego lub regulacjami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. W konsekwencji należy przyjąć, zdaniem Wojewody, że co do naruszeń trybu decyduje wpływ naruszenia bądź na treść rozstrzygnięcia planistycznego bądź na prawa uczestników procesu planistycznego (zwłaszcza właścicieli nieruchomości) zagwarantowane im przede wszystkim w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 5 kwietnia 2012 r., sygn. akt II SA/Kr 127/12).

W uzasadnieniu wyroku z dnia 28 czerwca 2013 r. (sygn. akt II SA/Kr 351/11) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie wskazał, że wykładnia gramatyczna nie jest jedyną prowadzącą do poszukiwania istoty regulacji zawartej w konkretnej normie prawnej. Prawidłowe zinterpretowanie określonej normy prawnej wymaga sięgnięcia do innych metod wykładni: systemowej i funkcjonalnej. Określony przepis prawa funkcjonuje w systemie prawa i jego znaczenie winno być odczytywane łącznie z innymi przepisami i celami jakie ustawodawca chce osiągnąć poprzez ustanowioną regulację

prawną. Interpretując przepisy art. 17 pkt 13 w związku z art. 19 ust. 1 u.p.z.p. trzeba mieć na uwadze charakter prawny uwag wnoszonych do wyłożonego do publicznego wglądu projektu planu. W szczególności gdy są to uwagi o charakterze indywidualnym zgłaszane w odniesieniu do poszczególnych działek i jako takie mogą być uwzględniane przez prezydenta miasta w trybie art. 17 pkt 13 u.p.z.p. bez obowiązku ponowienia procedury planistycznej. Czym innym jest natomiast wprowadzanie zmian o charakterze ogólniejszym, wówczas gdy mamy do czynienia z konfliktem interesów różnych grup właścicieli działek położonych na obszarze objętym zmianami. Zmiany leżące w interesie jednych, naruszają interesy innych właścicieli i jeżeli dokonywane są arbitralnie przez prezydenta miasta powodują, że ci którzy są w opozycji do zmian tracą możliwość ich kwestionowania w formie uwag do projektu, rozpatrywanych przez radę gminy na sesji uchwalającej plan. Sąd podkreślił również, że brak wyłożenia projektu planu miejscowego do publicznego wglądu ograniczył uprawnienia właścicieli nieruchomości do składania uwag. Procedura uchwalania planu miejscowego i tak w ograniczonym zakresie dopuszcza do udziału w tej procedurze podmioty i osoby będące właścicielami (użytkownikami wieczystymi) nieruchomości znajdujących się na obszarze projektowanego planu. Tym samym dalsze ograniczanie uprawnień tych osób do udziału w procedurze uchwalania planu miejscowego należy uznać za istotne naruszenie procedury uchwalania planu miejscowego.

W okolicznościach tej konkretnej sprawy, właściciele działek sąsiadujących z obszarem oznaczonym 5KDW, nie mieli możliwości złożenia uwag do projektu planu. Wprowadzona do przedmiotowego planu zmiana (tj. wprowadzenie terenu 5KDW) ingeruje w sposób wykonywania prawa własności i ogranicza ich właścicielom korzystanie z ich własności na warunkach dotychczasowych. Co prawda uwaga do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego złożona przez Ireneusza Stachnio (uwzględniona) ma charakter indywidualny, jednakże jej uwzględnienie oddziałuje również na sposób wykonywania własności osób trzecich, które takiego wniosku nie składały. Istnieje zatem konflikt interesów różnych grup właścicieli działek położonych na obszarze objętym zmianami. W ocenie organu nadzoru w tym konkretnym przypadku konieczne było ponowne wyłożenie planu do publicznego wglądu. Brak tego elementu procedury planistycznej stanowi istotne naruszenie trybu uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego polegającego na naruszeniu art. 28 ust. 1 w zw. z art. 19 ust. 1 u.p.z.p.. Mając na uwadze powyższe, zasadny jest – w ocenie organu - wniosek o stwierdzenie jego nieważności.

Ponadto, w toku postępowania nadzorczego stwierdzono również brak uzgodnienia przedmiotowego planu (po wprowadzeniu terenu oznaczonego symbolem 5KDW) z właściwym zarządcą drogi, co narusza art. 28 ust. 1 w zw. z art. 17 pkt 6 lit. b tiret 3 u.p.z.p.. W dokumentacji planistycznej znajduje się jedynie postanowienie powiatowego zarządu drogowego z dnia 13 listopada 2009 r. znak PZD.7331-137/09 uzgadniające projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego odcinka wschodniej obwodnicy aglomeracji wrocławskiej - I etap. Projekt planu podjętego w trybie procedury naprawczej, pomimo wprowadzenia drogi 5KDW, nie został uzgodniony z właściwym zarządcą drogi. Należy zauważyć, że droga wewnętrzna 5KDW ma mieć połączenie z drogą publiczną 3KD(L), a więc zarządca drogi miał pełne prawo wypowiedzieć się co do skomunikowania drogi będącej w jego władaniu.

W tym miejscu Wojewoda wskazał, że procedura dotycząca uchwalania planu zagospodarowania przestrzennego znalazła kompleksowe unormowanie w przepisach o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, przy czym kolejność czynności wykonywanych przez wójta gminy, po podjęciu uchwały o przystąpieniu do uchwalenia planu, zawarta została w przepisie art. 17 u.p.z.p.. Jedną z tych czynności jest obowiązek uzgodnienia projektu planu ze szczegółowo wskazanymi organami (art. 17 pkt 6 b), w tym z właściwym zarządcą drogi, jeżeli sposób zagospodarowania gruntów przyległych do pasa drogowego lub zmiana tego sposobu mogą mieć wpływ na ruch drogowy lub samą drogę. W granicach planu przebiegają drogi oznaczone symbolami: 2KD(G), 3KD(L) i 18KPJ oraz wprowadzona do przedmiotowego planu (po trzecim wyłożeniu planu do wglądu publicznego) droga 5KDW, dlatego konieczne było uzgodnienie planu z jej zarządcą. Zarząd Powiatu Oławskiego uzgodnił projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jednakże wówczas brak było w treści planu drogi 5KDW. Mając na uwadze powyższe, stwierdzić należy, zdaniem organu nadzoru, że de facto przedmiotowy plan nie został uzgodniony z właściwym zarządcą drogi.

W doktrynie i judykaturze przyjmuje się, że naruszenie art. 17 pkt 6, 7 i 8 u.p.z.p. polegające na braku jakiegokolwiek zaopiniowania, uzgodnienia i braku uzyskania zgody stanowi tak rażące naruszenie procedury planistycznej, że niezależnie od innych uchybień nakazuje to stwierdzenie nieważności planu miejscowego (por. wyrok WSA w Krakowie z dnia 13 maja 2011 r., sygn. akt II SA/Kr 340/11). Pojęcie postępowania planistycznego oznacza złożoną i skomplikowaną procedurę. Obejmuje ono wszystkie czynności podejmowane przez radę gminy. Zgodnie z art. 17 pkt 6 u.p.z.p. wójt, burmistrz albo prezydent miasta po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu

Sygn. akt II SA/Wr 868/13

do sporządzania planu miejscowego obowiązany jest między innymi do wystąpienia o opinie o projekcie planu do organów wskazanych w pkt 6 lit. a oraz do wystąpienia o uzgodnienie projektu planu z organami wskazanymi w pkt 6 lit. b. Wśród organów z którymi należy uzgodnić projekt planu znajduje się między innymi zarządca drogi. Zgodnie z art. 24 ust. 1 u.p.z.p. uzgodnień dokonuje się w trybie art. 106 k.p.a.. Kwestia związania organu prowadzącego postępowanie stanowiskiem wyrażonym przez inny organ zależy od formy współdziałania. I tak opinie, co do zasady, nie mają charakteru wiążącego. Natomiast jeśli według przepisów prawa rozstrzygnięcie ma być poprzedzone uzgodnieniem (zgodą) innego podmiotu lub też osiągnięciem innego rodzaju porozumienia z podmiotem do tego powołanym, to treść stanowiska zajętego w wymienionych formach wiąże organ prowadzący postępowanie główne (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 12 marca 2012 r., sygn. akt II SA/Wr 910/11)

Powyższe oznacza, że organy sprawujące władztwo planistyczne związane są treścią uzgodnień poczynionych przez właściwe podmioty, które to uzgodnienie następuje w formie zaskarżalnego zażaleniem i ewentualnie skargą do sądu administracyjnego postanowienia. Jeśli bowiem wójt (burmistrz, prezydent miasta) został zobligowany do uzgodnienia projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z podmiotami wymienionymi w art. 17 pkt 6 lit. b u.p.z.p., to ostateczne stanowisko uzyskane w tej postaci należy uznać za bezwzględnie wiążące.

W okolicznościach niniejszej sprawy – jak podniósł Wojewoda - takiego uzgodnienia nie dokonano, zatem doszło do istotnego naruszenia art. 28 ust. 1 w zw. z art. 17 pkt 6 lit b tiret 3 u.p.z.p., co stanowi podstawę do wnioskowania o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały.

Niezależnie od powyższego organ nadzoru wskazał, że Rada Miejska podejmując przedmiotowy plan zmodyfikowała zalecenia konserwatora zabytków, zawarte w postanowieniu z dnia 26 sierpnia 2008 r. (odsyłającym do wniosku złożonego do przedmiotowego planu przez Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków) poprzez eliminację postanowień dotyczących obowiązku uzgadniania z nim wszystkich działań inwestycyjnych.

Podkreślono przy tym, że w uchwale z dnia 29 lipca 2011 r. Nr XIII.76.2011 postanowienia te zostały zawarte i w takim kształcie Wojewódzki Konserwator Zabytków uzgodnił plan bez zastrzeżeń. Jednakże podejmując uchwałę Nr XXXVII.273.2013 postanowień tych brak. Chodzi tu o postanowienia zawarte w § 15 ust. 2 uchwały Nr XIII.76.2011, a dotyczące: obowiązku uzgadniania z Dolnośląskim

Konserwatorem Zabytków wszelkich zamierzeń inwestycyjnych w zakresie prac ziemnych co do konieczności ich prowadzenia pod nadzorem archeologicznym i za pozwoleniem wojewódzkiego konserwatora zabytków oraz nadzoru archeologicznego i ratowniczych badań archeologicznych prowadzonych przez uprawnionego archeologa, obowiązku uzyskania pozwolenia konserwatorskiego przed wydaniem pozwolenia na budowę, a dla robót nie wymagających pozwolenia na budowę - przed realizacją inwestycji tj. przed uzyskaniem zaświadczenia potwierdzającego akceptację przyjęcia zgłoszenia wykonywania robót budowlanych, możliwości odkrycia nowych stanowisk archeologicznych oraz ich ewidencji i rejestracji.

W tym miejscu wskazano, że ratio legis instytucji „uzgodnienia” w procedurze planistycznej polega na przesądzającym (relewantnym) wpływie pozytywnego stanowiska organu uzgadniającego na kształt normatywny postanowień planu. Ustawodawca nakazując organowi wykonawczemu gminy uzgodnienie projektu planu ze wskazanymi organami, w tym z właściwym konserwatorem zabytków, określił konsekwencje prawne takiego uzgodnienia. Organ uzgadniający może skutecznie zablokować uchwalenie projektowanego aktu w kształcie planowanym przez organ sporządzający. Odmowa uzgodnienia projektu planu przez uprawniony organ oznacza niemożność uchwalenia planu miejscowego w planowanym kształcie. Zaś w przypadku uchwalenia przez radę gminy planu miejscowego, mimo odmowy uzgodnienia przez uprawniony organ, zgodnie z dyspozycją art. 28 u.p.z.p., skutkuje to, co do zasady, nieważnością uchwały rady w całości.

W okolicznościach tej konkretnej sprawy projekt przedmiotowego planu został co prawda uzgodniony, jednakże zalecenia wojewódzkiego konserwatora zabytków zostały przeniesione do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w formie zmodyfikowanej.

Ponadto, Wojewoda wskazała, że z punktu widzenia przepisów o charakterze materialnoprawnym wyznaczających kompetencje rady gminy do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej postanowienia zaskarżonej uchwały regulujące te zasady (a więc pozbawione postanowień, o których mowa w § 15 ust. 2 uchwały Nr XIII.76.2011) nie budzą zastrzeżeń organu nadzoru. Postanowienia takie są bowiem kwestionowane przez organ nadzoru, a i orzecznictwo sądownictwo administracyjne wskazuje, że zapisy zawarte w § 15 ust. 2 uchwały Nr XIII.76.2011 naruszają w sposób istotny art. 15 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p. w zw. z art. 7 pkt 4 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Jednakże z punktu

widzenia formalnoprawnego eliminacja postanowień dotyczących obowiązku uzgadniania wszelkich działań inwestycyjnych z wojewódzkim konserwatorem zabytków stanowi istotne naruszenia art. 17 pkt 6 lit. b tiret ósmy w zw. z art. 28 ust. 1 u.p.z.p.. Organy sprawujące władztwo planistyczne są bowiem związane treścią uzgodnień poczynionych przez właściwe podmioty, które to uzgodnienie następuje w formie postanowienia zaskarżalnego zażaleniem i ewentualnie skargą do sądu administracyjnego. Jeżeli wójt (burmistrz, prezydent miasta) został zobowiązany do uzgodnienia projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z podmiotami wymienionymi w art. 17 pkt 6 lit. b u.p.z.p., to ostateczne stanowisko uzyskane w tej postaci należy uznać za bezwzględnie wiążące.

Mając na uwadze powyższe, Wojewoda stwierdził, że uchwała narusza art. 28 ust. 1 w zw. z art. 17 pkt 6 lit b tiret 8 u.p.z.p., co uzasadnia wniosek o stwierdzenie jej nieważności.

Niezależnie od powyższego, Wojewoda wskazał, że § 33 zaskarżonej uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 12 u.p.z.p. bowiem nie określa stawki procentowej, na podstawie której ustala się opłatę, o której mowa w art. 36 ust. 4 u.p.z.p.. Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 12 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo m.in. stawki procentowe, na podstawie których ustala się opłatę, o której mowa w art. 36 ust. 4. W myśl art. 36 ust. 4 u.p.z.p., jeżeli w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą wartość nieruchomości wzrosła, a właściciel lub użytkownik wieczysty zbywa tę nieruchomość, wójt, burmistrz albo prezydent miasta pobiera jednorazową opłatę ustaloną w tym planie, określoną w stosunku procentowym do wzrostu wartości nieruchomości. Opłata ta jest dochodem własnym gminy. Wysokość opłaty nie może być wyższa niż 30% wzrostu wartości nieruchomości. Stosownie do § 4 pkt 13 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego 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 u.p.z.p., 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 u.p.z.p., przy czym ich wielkość może być różna dla poszczególnych terenów lub grup terenów.

Przepis art. 15 ust. 2 u.p.z.p. – jak wskazał Wojewoda - wyznacza zakres planu miejscowego, a jednym z jego obowiązkowych elementów jest określenie stawek

procentowych, na podstawie których ustala się opłatę, o której mowa w art. 36 ust. 4 u.p.z.p., tj. opłatę z tytułu wzrostu wartości nieruchomości w związku z uchwaleniem lub zmianą planu miejscowego. Brzmienie art. 15 ust. 2 determinuje treść aktu prawa miejscowego - miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. O zrealizowaniu kompetencji określonej w wymienionych przepisach możemy mówić tylko w przypadku, gdy akt rady gminy reguluje wszystkie zagadnienia wymienione w art. 15 ust. 2. Przepis art. 15 ust. 2 pkt 12 zawiera bowiem obowiązek, a nie uprawnienie. W ocenie organu nadzoru ustawodawca nie przewidział żadnego odstępstwa w tym zakresie. Oznacza to, że rada gminy każdorazowo jest obowiązana do ustalenia wysokości stawki procentowej, na podstawie której będzie ustalana i pobierana opłata planistyczna dla każdego przewidzianego w planie przeznaczenia terenu. Zdaniem organu nadzoru ustawa nie dokonuje w tym względzie żadnych odstępstw od generalnej zasady wyrażonej w art. 15 ust. 2 pkt 12 u.p.z.p.. Ponadto żadne przepisy u.p.z.p. nie przyznają Radzie kompetencji do decydowania w stosunku do jakich gruntów opłata planistyczna będzie pobierana, a w stosunku do których opłata taka 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 ustalania opłaty planistycznej (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 15 lipca 2010 r., sygn. akt II SA/Wr 292/10).

Wojewoda wskazał również, że wartość nieruchomości ustalana jest zgodnie z przepisami zawartymi w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r., Nr 102, poz. 651 ze zm.). To czy wskutek uchwalenia przedmiotowego planu uległa zmianie wartość nieruchomości oznaczonych w planie symbolem KK stwierdza rzeczoznawca majątkowy sporządzający na piśmie opinię o wartości nieruchomości w formie operatu szacunkowego.

W konsekwencji należy stwierdzić, zdaniem organu nadzoru, że Rada Miejska przyjęła akt niespełniający wymogów określonych powszechnie obowiązującymi przepisami prawa rangi ustawowej przez co w sposób istotny naruszyła prawo, co stanowi podstawę do stwierdzenia jego nieważności w części dotyczącej obszaru KK. Brak określenia obligatoryjnego elementu, o którym mowa w art. 15 ust. 2 pkt 12 u.p.z.p., dla wszystkich terenów określonych w planie, jest naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego (podobnie Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 28 maja 2008 r., sygn. akt II SA/Wr 651/2007 oraz w wyroku z dnia 7 lipca 2009 r., sygn. akt II SA/Wr 86/09).

Niezależnie od powyższego wskazać należy, że uchwała nie określa również żadnych ustaleń co do przeznaczenia terenu. Wskazuje jedynie przeznaczenie podstawowe (tereny kolejowe otwarte) i uzupełniające (urządzenia towarzyszące). Tymczasem stosownie do treści art. 15 ust. 2 w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego należy uregulować kwestie tam określone. Oczywiście wymóg ten nie jest bezwzględny, gdyż musi ulegać dostosowaniu do warunków faktycznych panujących na obszarze objętym planem. W okolicznościach sprawy brak jakichkolwiek regulacji dotyczących zagospodarowania tego terenu, czy też ustaleń związanych z jego przeznaczeniem. Brak również informacji o braku konieczności regulowania wszystkich elementów o których mowa w art. 15 ust. 2 u.p.z.p..

Mocą § 8 pkt 27 zaskarżonej uchwały Rada postanowiła, że *„Przed podjęciem prac projektowych należy uzyskać wytyczne konserwatorskie odnośnie planowanych prac”*. W pierwszej kolejności Wojewoda wskazał, że w myśl art. 7 pkt 4 i art. 19 ust. 3 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2004 r. Nr 94, poz. 959 ze zm.), jedną z form ochrony zabytków są ustalenia ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. W planie ustala się, w zależności od potrzeb, strefy ochrony konserwatorskiej obejmujące obszary, na których obowiązują określone ustaleniami planu ograniczenia, zakazy i nakazy, mające na celu ochronę znajdujących się na tym obszarze zabytków. Kompetencja ta ściśle koresponduje z art. 15 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p., w myśl którego w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. Wskazane upoważnienia zakreślają kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego szczególnych zasad, na jakich poszczególne zabytki, zależnie od indywidualnych uwarunkowań, mogą być chronione. Kompetencja ta nie oznacza jednak pełnej dowolności i musi być wykładana przez pryzmat obowiązującego prawa. W świetle art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, że każde działanie organu władzy musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto, normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii.

W ocenie organu nadzoru wskazane uregulowanie uchwały wykracza poza przyznaną Radzie kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury

współczesnej, w tym określenia nakazów i zakazów, obowiązujących w stosunku do budynków objętych ochroną konserwatorską. „Przez zasady rozumieć należy ustanowienie pewnych reguł czy też norm postępowania. Mogą one być ujęte w formie nakazów lub zakazów, jednakże z uwagi na planistyczny charakter postanowień planu miejscowego winny dotyczyć wyłącznie zagospodarowania danego terenu w przyszłości” (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 12 marca 2009 r., sygn. akt II SA/Bk 56/09). Ustawodawca uregulował problematykę związaną z właściwością organów na poszczególnych etapach procesu inwestycyjnego, jak również w jakich przypadkach konieczne jest uzgodnienie z właściwym konserwatorem zabytków. Zatem kwestie te nie powinny zostać uregulowane w przedmiotowej uchwale. Rada podejmując § 8 pkt 27 uchwały przekroczyła zakres udzielonej jej mocą art. 15 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p.. Uchwała wprowadzając obowiązek uzyskania wytycznych konserwatorskich odnośnie planowanych prac, bardzo szeroko określiła zakres prac, których wykonanie wymaga współdziałania z konserwatorem zabytków. Jak wynika z rozważań przedstawionych powyżej, nie we wszystkich przypadkach takie współdziałanie wymagane jest przepisami prawa.

Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami przewiduje sytuacje udziału konserwatora zabytków przy wykonywaniu określonych prac. Mowa tu o sytuacjach związanych z wprowadzaniem zmian w zabytku. Stanowi o tym art. 27 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Zgodnie z jego treścią na wniosek właściciela lub posiadacza zabytku wojewódzki konserwator zabytków przedstawia, w formie pisemnej, zalecenia konserwatorskie, określające sposób korzystania z zabytku, jego zabezpieczenia i wykonania prac konserwatorskich, a także zakres dopuszczalnych zmian, które mogą być wprowadzone w tym zabytku.

Niezależnie od obowiązków wynikających z opieki nad zabytkami, określonych w art. 5, właściciel lub posiadacz zabytku wpisanego do rejestru lub zabytku znajdującego się w wojewódzkiej ewidencji zabytków zawiadamia wojewódzkiego konserwatora zabytków o: uszkodzeniu, zniszczeniu, zaginięciu lub kradzieży zabytku, niezwłocznie po powzięciu wiadomości o wystąpieniu zdarzenia, zagrożeniu dla zabytku, niezwłocznie po powzięciu wiadomości o wystąpieniu zagrożenia, zmianie miejsca przechowania zabytku ruchomego w terminie miesiąca od dnia nastąpienia tej zmiany, zmianach dotyczących stanu prawnego zabytku, nie później niż w terminie miesiąca od dnia ich wystąpienia lub powzięcia o nich wiadomości. Obowiązki te wynikają z art. 28 ustawy o ochronie zabytków. Ustawodawca reguluje również sytuacje związane z wykonywaniem robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru lub objętym

ochroną konserwatorską na podstawie ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub znajdującym się w ewidencji wojewódzkiego konserwatora zabytków (art. 31 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie zabytków), a także sytuacje związane z wykonywaniem robót ziemnych lub dokonywaniem zmian charakteru dotychczasowej działalności na terenie, na którym znajdują się zabytki archeologiczne, co doprowadzić może do przekształcenia lub zniszczenia zabytku archeologicznego (art. 31 ust. 1 pkt 2 ustawy o ochronie zabytków). W takich sytuacjach osoba fizyczna lub jednostka organizacyjna zamierzająca przeprowadzić wskazane wyżej czynności jest obowiązana, z zastrzeżeniem art. 82a ust. 1, pokryć koszty badań archeologicznych oraz ich dokumentacji, jeżeli przeprowadzenie tych badań jest niezbędne w celu ochrony tych zabytków. Zakres i rodzaj niezbędnych badań archeologicznych, o których mowa w ust. 1a, ustala wojewódzki konserwator zabytków w drodze decyzji, wyłącznie w takim zakresie, w jakim roboty budowlane albo roboty ziemne lub zmiana charakteru dotychczasowej działalności na terenie, na którym znajdują się zabytki archeologiczne, zniszczą lub uszkodzą zabytek archeologiczny (art. 31 ust. 1 ustawy). W przypadkach zatem związanych z obowiązkiem przeprowadzenia badań archeologicznych występuje współdziałanie z właściwym konserwatorem zabytków, oczywiście w potocznym tego słowa znaczeniu.

Mając na uwadze powyższe, zdaniem Wojewody, stwierdzić należy, że § 8 pkt 27 zaskarżonej uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 28 ust. 1 w zw. z art. 15 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p. oraz art. 7 pkt 4 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Mocą zaś § 18 ust. 2 zaskarżonej uchwały Rada postanowiła, że „zabudowa w odległości do 10m od terenu KK wymaga uzgodnienia z jego administratorem terenów kolejowych”. W ocenie organu nadzoru przepis przedmiotowego planu zagospodarowania przestrzennego wykracza poza przyznaną Radzie kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego przeznaczenia terenu, rozmieszczenia inwestycji celu publicznego oraz określenia sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu objętego miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (art. 4 ust. 1 u.p.z.p.). Treści planu zmieniły się w porównaniu do poprzednio obowiązującej ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym. Obok ustalenia przeznaczenia terenu oraz zasad zagospodarowania terenu, pojawiły się nowe funkcje: rozmieszczenia inwestycji celu publicznego oraz określenie warunków zabudowy. Tak ukształtowane funkcje planu są wynikiem zmiany stopnia jego konkretności. Pozostając aktem prawa miejscowego,

staje się aktem bardziej realizacyjnym. Znajduje to wyraz w skali w jakiej jest sporządzany, i w treści, jaką powinien zawierać. Gdy chodzi o skalę, to stosownie do treści art. 16 ust. 1 ustawy plan miejscowy sporządza się w skali 1:1000, z wykorzystaniem urzędowych kopii map zasadniczych albo w przypadku ich braku map katastralnych, gromadzonych w państwowym zasobie geodezyjnym i kartograficznym. W szczególnie uzasadnionych przypadkach dopuszcza się stosowanie map w skali 1:500 lub 1:2000, a w przypadkach planów miejscowych, które sporządza się wyłącznie w celu przeznaczenia gruntów do zalesienia lub wprowadzenia zakazu zabudowy, dopuszcza się stosowanie map w skali 1:5000. W tej sytuacji zasadne jest obowiązkowe określenie w planie parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym linii zabudowy, gabarytów obiektów i wskaźników intensywności zabudowy i że plany stanowią podstawę do wydawania pozwoleń na budowę z pominięciem etapu ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu. Decyzja w tej sprawie jest wydawana w nowym stanie prawnym jedynie na obszarach pozbawionych planu (vide: *Komentarz do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* pod red. prof. zw. dr hab. Zygmunta Niewiadomskiego, s. 40). Zatem to w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego powinny zostać uregulowane zasady zabudowy terenu. Następuje to poprzez zawarcie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego takich elementów jak zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów. W żadnym wypadku Rada nie jest uprawniona do wprowadzania obowiązku uzgadniania warunków zabudowy z administratorem terenów kolejowych.

Powyższe stanowi naruszenie art. 4 ust. 1, art. 28 ust. 1 u.p.z.p., co uzasadnia wnioski o stwierdzenie ich nieważności.

W odpowiedzi na skargę Wojewody Dolnośląskiego Rada wniosła o oddalenie w całości skargi. Ustosunkowując się do zarzutu niewyłożenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego do publicznego wglądu, po wprowadzeniu zmiany do tego planu, tj. terenu oznaczonego symbolem 5KDW, Rada wskazała, że zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 13 maja 2009 r. (sygn. akt II SA/Gd 553/08) „wnoszenie uwag do projektu planu zagospodarowania

Sygn. akt II SA/Wr 868/13

przestrzennego w trybie określonym w art. 18 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym - Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm. jest prawem każdego obywatela, w tym właściciela nieruchomości, której plan dotyczy". Jest to zatem jedna z możliwości udziału lokalnej społeczności w procesie sporządzania planu miejscowego i wypowiedzenia się co do przyjętych w tym projekcie ustaleń i rozwiązań. W przedmiotowej sprawie z tego podstawowego - w toku procedury planistycznej - uprawnienia właścicielskiego skorzystał jedynie Ireneusz Stachnio. Zatem nie powstał obowiązek ponowienia procedury planistycznej, tj. ponownego wyłożenia, ponieważ były to uwagi wnoszone w trybie indywidualnym i - jako takie - mogą być uwzględnione przez wójta, burmistrza, prezydenta miasta w trybie art. 17 pkt 13 u.p.z.p., tj. bez obowiązku ponowienia procedury planistycznej. Organ wykonawczy Gminy Jelcz-Laskowice uwzględniając zasadność budowy drogi dojazdowej, co było przedmiotem uwagi złożonej przez Ireneusza Stachnio i stwierdzając, że wprowadzenie tych zmian mieści się w granicach wyznaczonych słusznym interesem publicznym uznał uwagi za zasadne i w trybie art. 17 ust. 13 u.p.z.p. wprowadzono je do projektu planu. Przedmiotowa droga nie ma charakteru drogi publicznej, gdyż została umieszczona na rysunku planu jako jeden z elementów propozycji obsługi komunikacyjnej obszaru oznaczonego w planie 3U.

W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że „jeżeli dojdzie do zmian w projekcie na skutek uwzględnienia uwag o charakterze indywidualnym, odnoszących się do poszczególnych działek, to w takim wypadku nie zachodzi konieczność i potrzeba ponawiania procedury planistycznej. Obowiązek taki powstaje wówczas, gdy dochodzi do zmian w szerszym zakresie, wiążącym się z konfliktem interesów” (wyrok WSA w Gliwicach z dnia 16 czerwca 2011 r., sygn. akt II SA/GI 173/11). Nie wydaje się, zdaniem strony przeciwnej, jakoby w omawianej sprawie doszło do konfliktu interesów na szerszą skalę, a pozostali właściciele działek oznaczonych na planie symbolem 3U, w określonej dla siebie sekwencji czasowej (czyli na etapie uwag) tych uwag nie wnosili.

Ponadto z treści art. 19 u.p.z.p. wynika, że ponowienie czynności, o których mowa w art. 17 u.p.z.p. dokonuje się w sytuacji gdy rada gminy stwierdzi konieczność dokonania zmian w przedstawionym do uchwalenia projekcie planu miejscowego, w tym także w wyniku uwzględnienia uwag do projektu planu. Owo ponowienie ma być - zgodnie z brzmieniem art. 19 - dokonane w zakresie niezbędnym do dokonania tych zmian. Użycie w art. 19 nieostrego sformułowania „w niezbędnym zakresie” powoduje trudności w ocenie, które czynności należy ponowić, ale jednocześnie daje wyraźną

wytoczną interpretacyjną, aby traktować ponowienie czynności proceduralnych w kategoriach wyjątkowych (zob. red. Z. Niewiadomski, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 185). Nie należy zatem a contrario traktować tej przesłanki rozszerzająco i - w wyniku uwzględnienia indywidualnej uwagi przez organ gminy - ponawiać procedurę planistyczną. Stanowisko takie znajduje uzasadnienie w innym wyroku, że „ponowne przeprowadzenie czynności wskazanych w art. 17 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.) może być zbędne, jeśli zmierzałoby jedynie do wydłużenia postępowania. Celem całego uregulowania dotyczącego obowiązków ponawiania poszczególnych czynności procedury planistycznej jest bowiem zamiar otwarcia podmiotom zainteresowanym (osobom fizycznym, organom administracji publicznej, gminom sąsiadującym) drogi do wypowiedzenia się na temat zmian wprowadzanych do projektu. Droga ta nie jest jednak otwarta dowolnie szeroko, aby nie doprowadzić do zbytniego przedłużania procesu planistycznego. Realizując te dwa cele rada gminy powinna zatem miarkować swoją decyzję, wyważając rzeczywistą potrzebę i konieczność ponowienia czynności w każdej kwestii osobno” (wyrok WSA w Lublinie z dnia 20 grudnia 2011 r., sygn. akt II SA/Lu 680/11). Sąd dodaje, że uwagi o charakterze indywidualnym zgłaszane w odniesieniu do poszczególnych działek mogą być uwzględniane przez wójta, burmistrza czy prezydenta miasta w trybie art. 17 pkt 13 u.p.z.p., tj. bez obowiązku ponowienia procedury planistycznej.

Powstaje zatem pytanie, czy w rozpatrywanej sprawie doszło do istotnego naruszenia trybu uchwalenia planu poprzez jego niewyłożenie do publicznego wglądu po wprowadzeniu zmiany do tego planu a więc terenu 5KDW. Rada dodała w tym miejscu, że ustawa nie wyjaśnia pojęcia „istotne naruszenie”. W orzecznictwie sądów administracyjnych utrwalił się pogląd, że ocena zaistnienia tej przesłanki wymaga odrębnych rozważań w każdym indywidualnym przypadku, uwzględniając przede wszystkim że celem omawianej regulacji jest zagwarantowanie praw podmiotów, które może zostać naruszone w wyniku sporządzenia planu miejscowego (wyrok WSA z dnia 29 sierpnia 2006 r., sygn. akt II SA/Wr 415/2005). W sytuacji zatem, gdy dokonane zmiany mają charakter jednostkowy, mogą zostać one wprowadzone bez konieczności ponowienia procedury planistycznej (wyrok NSA w Warszawie z dnia 2 października 2012 r., sygn. akt II OSK 1426/12).

Intencją gminy jest zabezpieczenie w możliwie wysokim stopniu interesu publicznego, rozumianego jako osiągnięcie synergii między nim samym, interesem

Sygn. akt II SA/Wr 868/13

prywatnym i ochroną prawa własności. U podstaw działań gminy w sferze planowania przestrzennego tkwi interes publiczny jako ogólny cel dążeń i działań, uwzględniających zobiektywizowane potrzeby ogółu społeczeństwa lub lokalnych społeczności, związanych z zagospodarowaniem przestrzennym (art. 2 pkt 4 u.p.z.p.). W ocenie organu Gminy Jelcz-Laskowice uwzględnienie potrzeb i oczekiwań właścicieli nieruchomości nie narusza w żaden sposób interesu publicznego gminy. Przypomnieć wypada w tym miejscu, co potwierdził Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 18 listopada 1993 r. (sygn. akt III ARN 49/93, publ. OSN 1994/9/181): „W państwie prawa nie ma miejsca dla mechanicznie i sztywno pojmowanej zasady nadrzędności interesu ogólnego nad interesem indywidualnym. Oznacza to, że w każdym przypadku działający organ ma obowiązek wskazać, o jaki interes ogólny (publiczny) chodzi i udowodnić, iż jest on na tyle ważny i znaczący, że bezwzględnie wymaga ograniczenia uprawnień indywidualnych obywateli” (zob. też, Z. Niewiadomski (red.) *Ustawa o planowaniu zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, 2 wydanie, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 2010, s. 6-7).

Odnosząc się zaś do zarzutu braku uzgodnienia z właściwym zarządcą drogi w związku z wprowadzeniem terenu określonego symbolem 5KDW, Rada podniosła argument o konieczności zastosowania przesłanki określonej w art. 17 pkt 13 u.p.z.p., że wójt, burmistrz lub prezydent miasta wprowadza zmiany do projektu planu miejscowego wynikające z rozpatrzenia uwag, o których mowa w pkt 11, a następnie w niezbędnym zakresie ponawia uzgodnienia. Istniejąca w tej mierze dokumentacja planistyczna zawiera postanowienie Powiatowego Zarządu Drogowego z dnia 13 listopada 2009 r. znak PZD 7331-137/09 uzgadniające projekt rzeczony uchwały, sprzed procedury naprawczej. Należy zgodzić się ze stanowiskiem organu nadzoru, że Właściwy Zarządca Drogi miał pełne prawo wypowiedzieć się co do skomunikowania drogi będącej w jego władaniu, nie jest to jednak jednoznaczne z obowiązkiem ponownego uzgodnienia. Ponadto zgodnie z art. 17 ust. 6 pkt b u.p.z.p. uzgodnienie z właściwym zarządcą drogi jest wymagane wówczas, gdy sposób zagospodarowania gruntów przyległych do pasa drogowego lub zmiana tego sposobu mogą mieć wpływ na ruch drogowy lub samą drogę. Nie wydaje się, jakoby droga dojazdowa, wewnętrzna mająca udostępnić właścicielowi dojazd do posesji, miała mieć wpływ na ruch drogowy i samą drogę. Projekt planu w całości został uzgodniony z zarządcą drogi, a ponowne uzgodnień byłoby nieuprawnionym wydłużeniem procedury planistycznej.

Podobne reguły rządzą argumentacją organu nadzoru, jeśli chodzi o uzgodnienie przedmiotowego planu z Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków, który uzgodnił

rzeczony plan bez zastrzeżeń w wersji pierwotnej, tzn. sprzed wprowadzenia doń postanowień polegających na wprowadzeniu drogi wewnętrznej 5KDW. Strona zgodziła się z poglądem Wojewody, że uzgodnienia mają wpływ na normatywny kształt planu miejscowego (choć uwaga ta, podobnie jak wiele innych wyrażonych w skardze nie wiąże się bezpośrednio z jej przedmiotem), niemniej powstaje zasadnicze pytanie, czy określenie „w niezbędnym zakresie ponawia uzgodnienia” leżące w gestii organu wykonawczego gminy oznacza, że po każdej nawet dotyczącej jednostkowej uwagi zmianie projektu planu należy ponawiać uzgodnienia, które powodują nieuzasadnione wydłużenie procedury planistycznej, co w konsekwencji osłabia rozwój inwestycyjny gminy. Ponadto budowa obwodnicy jest zgodna z oczekiwaniami społecznymi a u podstaw doskonalenia przepisów u.p.z.p. leżało szybsze realizowanie inwestycji celu publicznego. Organ sporządzający plan zobowiązany jest do ścisłego przestrzegania kolejności czynności proceduralnych i nie może ich dowolnie powtarzać oraz uznaniowo cofać procedury, bez podstawy prawnej. W warstwie merytorycznej postanowienia zaskarżonej uchwały regulujące zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej nie budzą zastrzeżeń organu nadzoru.

W zakresie zarzutu nieokreślenia w zaskarżonej uchwale stawki procentowej, na podstawie której ustala się opłatę, o której mowa w art. 36 ust. 4 u.p.z.p., Rada wskazała, że w piśmie skierowanym do Wojewody Dolnośląskiego z dnia 20 listopada 2013 r. (RG.GA.7323.1.2007.108.2013.10153) Burmistrz wyjaśnił, iż nie wpisano stawki procentowej przez przeoczenie. Tego typu błędy nie powinny być podstawą do wnoszenia o stwierdzenie nieważności, ale do uzupełnienia dokumentacji planistycznej, zważywszy na okoliczność, że organ gminy złożył już wcześniej w tej kwestii stosowne wyjaśnienia. Rada w pełni podziela pogląd organu nadzoru w kwestii zastosowania przepisów, które dotyczą stawki procentowej opłaty planistycznej. Wyjaśnienia te jednak, jak i wiele innych odbiegają od przedmiotu skargi i stanowią przepisane fragmenty u.p.z.p. bez wyraźnego odniesienia do skargi i bez zachowania odpowiedniego kontekstu.

Plan miejscowy musi zawierać ustalenia, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 12 u.p.z.p., jeżeli w terenie powstaną okoliczności faktyczne uzasadniające dokonanie takich ustaleń. W ocenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 16 czerwca 2011 r. (sygn. akt II SA/GI 173/11) „brak zatem podstaw do prezentowania stanowiska, że określenie stawek procentowych jest obligatoryjnym składnikiem planu miejscowego dla całego terenu objętego planem i to nawet w sytuacji, gdy nie dochodzi do wzrostu wartości nieruchomości”. Należy zauważyć, konstatuje Sąd, że określenie w

Sygn. akt II SA/Wr 868/13

planie stawek procentowych służy ściśle określonej celowi, jakim jest pobranie przez organ wykonawczy gminy opłaty, jeżeli w związku z uchwaleniem planu lub jego zmianą wartość nieruchomości wzrosła, a właściciel lub użytkownik wieczysty zbywa tę nieruchomość w terminie 5 lat od dnia, w którym plan miejscowy lub jego zmiana stały się obowiązujące. Oczywiście gmina nie może w sposób dowolny decydować o tym, dla których terenów ustalić należy stawki procentowe. Stanowisko gminy musi znajdować swe uzasadnienie w materiale planistycznym". Zatem Rada nie zgodziła się z uwagą Wojewody w tej kwestii.

Odnosząc się natomiast do zarzutu dotyczącego zapisu uchwały, w którym Rada Gminy postanowiła, że „Przed podjęciem prac projektowych należy uzyskać wytyczne konserwatorskie odnośnie planowanych prac”. Zdaniem strony przeciwnej nie mamy tu do czynienia - jak twierdzi organ nadzoru z „wyznaczeniem jakiegoś organowi kompetencji”, a jedynie stwierdzeniem, że plan miejscowy wymagał będzie podjęcia odpowiednich czynności przez organ ochrony konserwatorskiej. Organ ten najlepiej zna zakres swoich czynności w kwestii uzgadniania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego a sformułowanie „należy uzyskać wytyczne konserwatorskie odnośnie planowanych prac” nie jest jednoznaczne z dodawaniem kompetencji organowi ochrony konserwatorskiej a jedynie stwierdzeniem, że w przedmiotowej procedurze będzie brał udział ten organ stosownie do przepisów materialnoprawnych. Zgodzić się natomiast wypada z organem nadzoru, że Rada Gminy nie jest uprawniona do wprowadzenia obowiązku uzgadniania warunków zabudowy z administratorem terenów kolejowych. Jednakże Rada Gminy nie domaga się uzgodnienia uchwały w sprawie rzeczonych planu z administratorem terenów kolejowych. Rada postanowiła jedynie, że „zabudowa w odległości do 10 m od terenu kolejowego wymagać będzie uzgodnienia z administratorem terenów kolejowych”. Organ gminy z uznaniem zauważa, że w demokratycznym państwie prawnym rozstrzygnięcia nadzorcze muszą podlegać kontroli sądu administracyjnego, który ostatecznie rozstrzyga wątpliwości, mając na uwadze interes publiczny i słuszny interes stron. Ma więc nadzieję na obiektywną ocenę sądu, z uwzględnieniem zasady szybkości postępowania planistycznego i oczekiwań społecznych w zakresie rozbudowy infrastruktury komunikacyjnej.

Na rozprawie w dniu 5 czerwca 2014 r. Sąd postanowił na podstawie art. 111 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2012 r. poz. 270 ze zm.) zarządzić połączenie spraw ze skargi: Andrzeja Dziakowicza sygn. akt II SA/Wr 868/13, Roberta Zupy sygn. akt II SA/Wr 869/13, Ireneusza Stachnio sygn. akt II SA/Wr 875/13 i Wojewody

Sygn. akt II SA/Wr 868/13

Dolnośląskiego sygn. akt II SA/Wr 172/14 w celu ich łącznego rozpoznania i rozstrzygnięcia oraz prowadzić je pod sygn. akt II SA/Wr 868/13.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył co następuje:

Stosownie do przepisu art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 ze zm.) sąd sprawuje w zakresie swej właściwości kontrolę pod względem zgodności z prawem działalności administracji publicznej. Zakres tej kontroli obejmuje również orzekanie, po myśli art. 3 § 2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2012 r. poz. 270 ze zm.), zwanej dalej „u.p.p.s.a.”, w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej oraz akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej. Kryterium legalności uchwały rady gminy stanowi jej zgodność z prawem. Przez sprzeczność z prawem należy przy tym rozumieć niezgodność z aktami prawa powszechnie obowiązującego, a więc z Konstytucją, ustawami, aktami wykonawczymi oraz z powszechnie obowiązującymi aktami prawa miejscowego (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 grudnia 2003 r., sygn. akt P 9/02, publ. OTK-A 2003/9/100). Za „istotne” naruszenie prawa należy uznać uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym.

Zgodnie z art. 147 § 1 u.p.p.s.a. sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności. W razie zaś nieuwzględnienia skargi sąd skargę oddala (art. 151 u.p.p.s.a.).

W niniejszej sprawie przedmiotem oceny Sądu była uchwała Rady Miejskiej w Jelczu-Laskowicach z dnia 26 lipca 2013 r. Nr XXXVII.273.2013, podjęta na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tj. Dz. U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.) i art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2012 r. poz. 647 ze zm.), w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego odcinka wschodniej obwodnicy aglomeracji Wrocławia - etap I.

Zgodnie z treścią art. 28 ust. 1 u.p.z.p. 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 powyższym przepisie podstaw nieważności uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego prowadzi do wniosku, że przepis ten stanowi *lex specialis* wobec art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Oznacza to, że rozstrzygnięcia nadzorcze wojewody albo orzeczenie sądu administracyjnego stwierdzające nieważność uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego są wydawane w przypadku zajęcia co najmniej jednej z podstaw nieważności wymienionych w art. 28 ust. 1 u.p.z.p.. Zatem pozostałe naruszenia prawa (niewymienione w powołanym wyżej przepisie) należałoby traktować jako nieistotne, a więc nie będące 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).

Niesporne jest w sprawie, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego (art. 14 ust. 8 u.p.z.p.) uchwalanym przez organ stanowiący gminy, tj. radę gminy. Zasady sporządzania planu miejscowego rozumiane są jako wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy dotyczące m.in. zawartych w akcie planistycznym ustaleń. W przypadku naruszenia zasad sporządzania planu ustawodawca nie wymaga, aby przedmiotowe naruszenie miało charakter istotny, co oznacza, że każde naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego skutkować będzie stwierdzeniem nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części (zob.: Z. Niewiadomski (red.) *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 2004, s. 253-254). Z tych samych względów każde naruszenie właściwości organów w zakresie sporządzania planu miejscowego skutkować będzie stwierdzeniem nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części.

Jeśli chodzi zaś o istotne naruszenie trybu jego sporządzania, należy zauważyć, że u.p.z.p. nie definiuje pojęcia „istotne naruszenie”. Sąd podziela stanowisko wyrażone w powołanym przez Wojewodę wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 29 sierpnia 2006 r. (sygn. akt II SA/Wr 415/2005), że wprawdzie istotnym naruszeniem trybu jest 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, jednakże ocena zaistnienia tej przesłanki wymaga 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. Do zagwarantowania tych praw w sytuacji, gdy rada gminy stwierdzi konieczność dokonania zmian w przedstawionym do uchwalenia projekcie planu miejscowego, w tym także w wyniku uwzględnienia uwag do projektu planu, służy przepis art. 19 ust. 1 u.p.z.p., których zobowiązuje ponowić czynności, o których mowa w art. 17, w zakresie niezbędnym do dokonania tych zmian.

W niniejszej sprawie prawa podmiotów, których dotyczą przepisy zaskarżonego planu, nie zostały zapewnione, choć głównym celem przestrzegania określonego w u.p.z.p. trybu sporządzania planu jest zagwarantowanie ochrony praw podmiotów, które mogą być naruszone w wyniku sporządzania aktu planistycznego. Wprawdzie u.p.z.p. gwarantuje możliwość udziału tych podmiotów w procedurze planistycznej w postaci składania wniosków i uwag (art. 17 pkt 1 i pkt 11 u.p.z.p.), jednakże w niniejszej sprawie tej możliwości właściciele nieruchomości, których dotyczy wprowadzenie drogi wewnętrznej (obszaru oznaczonego symbolem 5KDW) zostali pozbawieni. Po dokonaniu na wniosek Ireneusza Stachnio zmiany planu, tj. wprowadzenie terenu 5KDW, która ingeruje w sposób wykonywania prawa własności i ogranicza właścicielom korzystanie z ich własności na warunkach dotychczasowych, organ gminy nie wyłożył ponownie planu do publicznego wglądu. Jak słusznie stwierdził organ nadzoru - brak tego elementu procedury planistycznej stanowi istotne naruszenie trybu uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego polegającego, o jakim mowa w art. 28 ust. 1 w zw. z art. 19 ust. 1 u.p.z.p., co już uprawnia do stwierdzenia nieważności zaskarżonego planu w całości.

Sytuacja, w której zainteresowane podmioty, których interesów prawnych będą dotyczyły ustalenia przyszłego planu, nie mają możliwości wcześniejszego zapoznania się z projektem aktu prawa miejscowego, ani nawet sugestiami co do jego modyfikacji wynikających ze złożonych uwag, ma znamiona istotnego naruszenia trybu sporządzania planu w rozumieniu art. 28 ust. 1 u.p.z.p.. Brak wyłożenia projektu planu miejscowego do publicznego wglądu w niniejszej sprawie ograniczył uprawnienia właścicieli nieruchomości do składania uwag. Co więcej, uwzględniając uwagę jednego z właścicieli, Rada pominęła pozostałych właścicieli, arbitralnie narzucając im nowy zapis bez możliwości odniesienia się do wprowadzonej zmiany. Takie traktowanie

Sygn. akt II SA/Wr 868/13

obywateli świadczy o nierównym traktowaniu stron, co godzi w zagwarantowaną konstytucyjnie zasadę równości.

Jest oczywistym, że ustalenia planu miejscowego mają oczywisty wpływ na stosunki sąsiedzkie. Można powiedzieć, że jeżeli właściciel jednej nieruchomości zgodnie z ustaleniami planu może więcej, to właściciel sąsiedniej nieruchomości będzie musiał więcej znieść. To doprowadzić może, jak to ma miejsce w niniejszej sprawie, do konfliktu interesów różnych grup właścicieli działek położonych na obszarze objętym zmianami. Słusznie zatem stwierdził organ nadzoru, że w tym konkretnym przypadku konieczne było ponowne wyłożenie planu do publicznego wglądu.

Artykuł 19 ust. 1 u.p.z.p. jednoznacznie wskazuje, że ustawodawca nie pozwala zarówno wójtowi gminy, jak i radzie na jakiegokolwiek wartościowanie, gradację uwzględnionych uwag czy dokonanych zmian projektu planu. Skoro nie wprowadza on żadnego rozróżnienia tych zmian, to oznacza to tylko jedno: że każda zmiana w uzgodnionym i wyłożonym do publicznego wglądu projekcie planu wymaga powtórzenia odpowiednich czynności. Wskazany powyżej przepis nie wprowadza również - co należy szczególnie podkreślić - żadnego wyjątku od obowiązku ponowienia czynności w niezbędnym zakresie w razie zmiany przez radę przygotowanego przez wójta projektu planu. Od obowiązku tego nie zwalniają organu żadne, nawet najbardziej racjonalne względy (wyrok WSA w Łodzi z dnia 20 grudnia 2007 r., sygn. akt II SA/Łd 981/07, publ. LEX nr 365363).

Analiza zaskarżonej uchwały będącej przedmiotem skarg w niniejszej sprawie pozwala na stwierdzenie, że mamy do czynienia z istotnym naruszeniem trybu sporządzania planu o jakim mowa w art. 28 ust. 1 u.p.z.p..

Należy w tym miejscu jeszcze wskazać, odnośnie skarg złożonych przez Andrzeja Dziakowicza, Roberta Zupy oraz Ireneusza Stachnio, że dla rozstrzygnięcia sprawy ze skargi na uchwałę organu gminy istotne jest, że skarga taka złożona została na podstawie art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym uchwałę do sądu administracyjnego może - po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia - zaskarżyć każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej. Powyższe oznacza, że obowiązkiem Sądu było zbadanie czy wniesiona skarga spełnia w/w wymogi formalne i czy podlega rozpoznaniu przez sąd administracyjny.

W rozpoznawanej sprawie zaskarżoną uchwałę w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego należy zaliczyć niewątpliwie do uchwał podjętych w sprawie z zakresu administracji publicznej.

Z przedstawionych Sądowni akt stwierdzić również należy, że spełniony został przez wszystkich skarżących warunek uprzedniego wezwania do usunięcia naruszenia interesu prawnego, co nastąpiło pismami z dnia: 20 sierpnia 2013 r. (Andrzej Dziakowicz), 12 sierpnia 2013 r. (Robert Zupa), 20 sierpnia 2013 r. (Ireneusz Stachnio). Powyższych wezwań Rada nie uwzględniła, czemu dała wyraz w uchwałach z dnia 27 września 2013 r.: Nr XXXIX.289.2013 (Andrzej Dziakowicz), Nr XXXIX.288.2013 (Robert Zupa), Nr XXXIX.290.2013 (Ireneusz Stachnio).

W tym miejscu odnosząc się do wniosku Rady o odrzucenie skargi Ireneusza Stachnio jako wniesionej z naruszeniem ustawowego 30-dniowego terminu wynikające z przepisów art. 53 § 2 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w związku z art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, należy stwierdzić, że jest on niezasadny.

Zgodnie zaś z w/w przepisem art. 53 § 2 u.p.p.s.a. skargę wnosi się w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia odpowiedzi organu na wezwanie do usunięcia naruszenia prawa, a jeżeli organ nie udzielił odpowiedzi na wezwanie, w terminie sześćdziesięciu dni od dnia wniesienia wezwania o usunięcie naruszenia prawa. W myśl wyżej powołanego art. 53 § 2 u.p.p.s.a. termin do wniesienia skargi do sądu administracyjnego wynosi zatem trzydzieści dni od dnia doręczenia skarżącemu odpowiedzi organu na wezwanie do usunięcia naruszenia prawa. Zatem już z dniem wniesienia do organu wezwania do usunięcia naruszenia prawa rozpoczyna bieg termin sześćdziesięciu dni na wniesienie skargi, mimo że sprawa udzielenia odpowiedzi na to wezwanie jest otwarta. W okresie biegu tego terminu organ może udzielić odpowiedzi na wezwanie i w takim przypadku przerwaniu ulega bieg tego terminu. Natomiast w sytuacji udzielenia przez organ odpowiedzi na wezwanie, od dnia doręczenia wzywającemu tej odpowiedzi rozpoczyna bieg termin trzydziestu dni do złożenia skargi wskazany w art. 53 § 2 ab initio u.p.p.s.a.. Jeżeli natomiast organ nie udzielił odpowiedzi na wezwanie to termin do wniesienia skargi wynosi sześćdziesiąt dni od dnia wniesienia wezwania do usunięcia naruszenia prawa. Jeżeli natomiast w tym okresie (sześćdziesięciu dni) organ nie udzielił odpowiedzi na wezwanie, to termin sześćdziesięciu dni biegnie nieprzerwanie, liczony od dnia wniesienia wezwania do usunięcia naruszenia prawa, strona z kolei może wnieść skargę przed upływem tego terminu. Jedynie w sytuacji doręczenia przez organ odpowiedzi na wezwanie strony

Sygn. akt II SA/Wr 868/13

przed upływem owych sześćdziesięciu dni, otwiera swój bieg nowy, trzydziestodniowy termin do wniesienia skargi na uchwałę lub zarządzenie, o którym mowa w art. 53 § 2 ab initio u.p.p.s.a. (por. uchwała NSA sygn. akt II OPS 2/07).

W niniejszej sprawie pismem z dnia 20 sierpnia 2013 r., które wpłynęło do organu w dniu 22 sierpnia 2013 r., skarżący Ireneusz Stachnio wezwał Radę Miejską w Jelczu-Laskowicach do usunięcia naruszenia prawa w związku z podjęciem zaskarżonej uchwały. W sześćdziesięciodniowym terminie od dnia wniesienia wezwania, tj. od dnia 22 sierpnia 2013 r., Rada podjęła uchwałę stanowiącą odpowiedź na to wezwanie, zatem trzydziestodniowy termin do wniesienia skargi w rozpoznawanej sprawie przez Ireneusza Stachnio zaczął biec od dnia doręczenia jemu tej odpowiedzi, tzn. od dnia 16 października 2013 r.. Skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu została złożona osobiście przez w/w skarżącego w dniu 15 listopada 2013 r., czyli z zachowaniem terminu określonego w cyt. wyżej przepisie art. 53 § 2 p.p.s.a..

W dalszej kolejności Sąd zobligowany był do rozważenia kwestii naruszenia zaskarżoną uchwałą interesu prawnego skarżących, który wywodzą z faktu bycia właścicielami nieruchomości objętych kwestionowanym planem. Andrzej Dziakowicz wskazał, że zaskarżona uchwała narusza jego interes prawny w zakresie w jakim ustala i zmienia przeznaczenie działki nr 8, AM-55, obręb Laskowice, stanowiącej własność skarżącego, z działki siedliskowej o funkcji rolniczej z przeznaczeniem hodowlanym zwierząt na działkę o funkcji mieszkaniowo/usługowej. Działka siedliskowa nr 8 jest gruntem rolnym, wchodzącym w skład gospodarstwa rolnego, na którego gruntach zbudowane są budynki mieszkalne oraz inne urządzenia służące wyłącznie produkcji rolniczej oraz przetwórstwu rolno-spożywczemu. W promieniu kilkuset metrów od należących do skarżącego nieruchomości przez kilkanaście lat nie było zlokalizowanych żadnych innych zabudowań. W sąsiedztwie były tylko grunty orne i pastwiska. Obecnie działalność rolnicza skarżącego oparta jest głównie na hodowli bydła opasowego. Stado liczy kilkadziesiąt sztuk. Gospodarstwo rozwijało się harmonijnie przez ponad dwadzieścia lat. Skarżący planował dalsze inwestycje, jednak w zaskarżonym planie miejscowym, działka zmieniła przeznaczenie z funkcji rolnej na mieszkaniowo-usługową. Rozwój gospodarstwa zostanie nie tylko zahamowany, może również dojść do tego, że skarżący będzie musiał zaprzestać prowadzenia działalności rolniczej. Do tej pory gospodarstwo stanowiło jedno gospodarstwo rolne. W przyjętym planie przedzielono je na dwie części zaplanowaną drogą. To zaś ogranicza nie tylko przysługujące mu prawo własności, ale także zagwarantowaną konstytucyjnie swobodę

działalności gospodarczej. Na rozprawie skarżący oświadczył ponadto, że zmiana przeznaczenia terenów sąsiadujących z gospodarstwem rolnym skarżącego na tereny z możliwością zabudowy mieszkaniowej koliduje z zamiarem prowadzenia gospodarstwa hodowlanego i jego rozwojem.

Robert Zupa wskazał, że jest właścicielem działki nr 15/2, która leży w obszarze oznaczonym w zaskarżonym planie symbolem „3U”. Przez w/w działkę została poprowadzona droga dojazdowa (oznaczona symbolem 5KDW) do obszaru 3U. W miejscu wrysowanej drogi na dzień dzisiejszy jest wybudowane ogrodzenie klinkierowe. Budowa oraz utrzymanie drogi 5KDW ma spoczywać na właścicielach działek z obszaru 3U, co zostało dokonane bez konsultacji z nimi. Skarżący wskazał również, że istnieje możliwość poprowadzenia drogi dojazdowej do tego obszaru poprzez niezabudowane działki, które są własnością urzędu miasta.

Ireneusz Stachnio wskazał natomiast w swojej skardze, że zaskarżona uchwała narusza jego interes prawny w zakresie braku obsługi komunikacyjnej działek nr 12, 13, 14 oraz wprowadzenia do planu drogi wewnętrznej 5KDW. Skarżący jest właścicielem działki nr 14, która (wraz z działkami nr 12 i 13 będące własnością siedmiu właścicieli) znajduje się na terenie oznaczonym symbolem 3U o przeznaczeniu: teren zabudowy usługowej. Zdaniem skarżącego działki nr 11, 12, 13, 14 zostały odcięte od istniejących dróg przez nieruchomości – działki nr 7, 29, 8, 9, 10, 15/2, 17/3-17/11 stanowiące własność innych właścicieli oraz projektowaną drogę 2KD(G), zaś warunki techniczne oraz prawne uniemożliwiają poprowadzenie dojazdu z drogi 2KD(G) do działek nr 14, 13, 12. Właścicielem działek nr 7, 9, 11, 29 jest gmina, działki nr 8, 10, 15/2, 17/3-17/11 stanowią własność prywatną. Gmina narzucając miejscowy plan z takim rozwiązaniem dla terenu zabudowy usługowej (oznaczenie 3U), zrzuca problem obsługi komunikacyjnej i dostępu działek do drogi publicznej na właścicieli działek. Ponadto, zdaniem skarżącego, istnieje możliwość zaplanowania drogi publicznej przez działki gminne sąsiadujące z działkami, które zostały pozbawione obsługi komunikacyjnej i dostępu do drogi publicznej. Rozwiązaniem byłoby zaplanowanie drogi dojazdowej do działek nr 12, 13, 14 poprzez działki gminne, które z nimi bezpośrednio graniczą, z ciągu pieszo-jezdnego 18KPJ poprzez gminne działki nr 7 i 29 lub przez działki gminne nr 9 i 11. To pierwsze rozwiązanie jest najbardziej korzystne, ponieważ stanowi najmniejsze obciążenie nieruchomości sąsiednich. Taka też pozycja została przedstawiona władzom gminnym podczas trzeciego wyłożenia projektu planu oraz radnym podczas debaty poprzedzającej uchwalenie planu.

W tym kontekście wskazać należy, że dla skuteczności skargi wnoszonej w trybie art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym konieczne jest wykazanie naruszenia przez organ gminy konkretnego przepisu prawa materialnego, wpływającego już w momencie podjęcia uchwały negatywnie na sytuację skarżącego. W judykaturze przyjmuje się, że każda regulacja zawarta w planie miejscowym wprowadzająca zakaz określonego wykorzystania nieruchomości, do której przysługuje tytuł prawny w postaci prawa własności lub prowadząca w inny sposób do ograniczenia możliwości korzystania z niej, której właściciel musi się wbrew własnej woli podporządkować prowadzi do naruszenia prawa własności, chronionego konstytucyjnie oraz przez art. 140 k.c. (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 kwietnia 2008 r., sygn. akt II OSK 17/08, publ. Lex nr 470949).

W niniejszej sprawie niewątpliwie zapisy zaskarżonej uchwały istotnie naruszają prawem chroniony interes stron skarżących, bowiem ograniczają prawo własności i prowadzenia działalności rolniczej.

Pozytywne ustalenie powyższych kwestii otwiera drogę do kontroli legalności zaskarżonej uchwały i oceny, czy nie zostały naruszone przepisy dotyczące zasad i procedury uchwalania planu miejscowego oraz czy gmina nie przekroczyła tzw. zasad władztwa planistycznego. W wyroku z dnia 16 listopada 2009 r. (sygn. akt II OSK 1249/09) Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że całościowa kontrola miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego powinna odbywać się w zakresie w jakim jest to możliwe dla aktów prawa powszechnie obowiązującego (prawa miejscowego). W przywołanym wyroku NSA stwierdził, że odróżnić należy te wszystkie wymogi planu, które odnoszone są do ogółu adresatów planu od tych, które wpływają na sytuację prawną konkretnej nieruchomości. Wymogi odnoszące się do ogółu adresatów (np. tryb sporządzenia planu) podlegają kontroli sądu administracyjnego w całości, a nie tylko w odniesieniu do nieruchomości skarżącego, ale już kontrola ewentualnego nadużycia uprawnień gminy do decydowania o sposobie przeznaczenia terenów (art. 4 ust. 1 u.p.z.p.) doktrynalnie zwanych władztwem planistycznym, następuje do każdej z nieruchomości z osobna wymagając skargi jej właściciela.

Innymi słowy, stwierdzenie, że na skutek podjęcia zaskarżonej uchwały doszło do naruszenia interesu prawnego stron skarżących rodzi konieczność oceny kwestionowanych przepisów pod kątem zgodności z obowiązującymi przepisami prawa. Obowiązek uwzględniania skargi na uchwałę organu gminy z zakresu administracji publicznej powstaje wówczas kiedy naruszenie interesu prawnego związane jest z jednoczesnym naruszeniem obiektywnego porządku prawnego.

Dokonując oceny zgodności z prawem zaskarżonej uchwały, podkreślić należy, że przysługujące z mocy art. 3 ust. 1 u.p.z.p. gminie władztwo planistyczne oznacza, iż do zadań własnych gminy należy prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Niemniej jednak istotne jest przy tym, że samodzielność gminy w zakresie wykonywania przekazanych jej zadań publicznych może być realizowana tylko w granicach dozwolonych prawem. Wynika to wprost z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, według którego organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Inaczej mówiąc o samodzielności gminy w wykonywaniu zadań możemy mówić tylko wówczas, gdy mieści się ona w zakreślonych wyżej granicach konstytucyjnych. Przekroczenie tych granic stanowi istotne naruszenie prawa. Gmina może zatem samodzielnie kształtować sposób zagospodarowania danego obszaru podlegającego jej władztwu, pod warunkiem, że działa w granicach i na podstawie prawa i nie nadużywa przyznanego jej władztwa. Przyznane gminie uprawnienie do samodzielnego kształtowania polityki przestrzennej nie ma zatem charakteru arbitralnego a przepisy nie zezwalają na dowolność ustaleń zawartych w miejscowym planie zagospodarowania. Ustawodawca zaś szczegółowo uregulował tak zasady jak i tryb prowadzenia prac związanych z uchwalaniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

W niniejszej sprawie – jak to wskazano wyżej - tryb prowadzenia prac związanych z uchwalaniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego został naruszony. Sąd uznał zatem zarzut skargi Wojewody Dolnośląskiego istotnego naruszenia art. 28 ust. 1 w związku z art. 19 ust. 1 u.p.z.p. za zasadny.

Należy tutaj podkreślić, że zaskarżona uchwała została podjęta w ramach tzw. procedury naprawczej, po nieopublikowaniu przez Wojewodę poprzednio uchwalonej uchwały Rady Miejskiej w Jelczu-Laskowicach z dnia 29 lipca 2011 r. Nr XIII.76.2011 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Odcinka Wschodniej Obwodnicy Aglomeracji Wrocławskiej - Etap I. Po wyeliminowaniu wskazanych przez organ nadzoru uchybień w w/w uchwale, Rada podjęła nową, a zaskarżoną w niniejszej sprawie uchwałę, jednakże wprowadzając m.in. w § 31 nowy zapis dotyczący terenu oznaczonego symbolem 5KDW - droga wewnętrzna, której to drogi nie było w poprzednio podjętym planie. Bez ponowienia w niezbędnym zakresie czynności określonych w art. 17 u.p.z.p., w tym bez wyłożenia planu do publicznego

Sygn. akt II SA/Wr 868/13

wglądu oraz bez zaopiniowania i uzgodnienia jej z właściwymi organami, Rada uchwaliła kwestionowany plan.

Jak wynika z utrwalonych poglądów w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego w kwestii ponowienia procedury planistycznej w związku z uwagami do projektu planu, interpretując przepis art. 17 pkt 13 w zw. z art. 19 ust. 1 u.p.z.p. trzeba mieć na uwadze charakter prawny tych uwag wnoszonych do projektu planu. Gdy są to uwagi o charakterze indywidualnym, zgłaszane w odniesieniu do poszczególnych działek to jako takie mogą być uwzględniane przez wójta, burmistrza czy prezydenta miasta w trybie art. 17 pkt 13 u.p.z.p., tj. bez obowiązku ponowienia procedury planistycznej. Czym innym jest natomiast wprowadzanie zmian o charakterze ogólniejszym, wówczas gdy mamy do czynienia z konfliktem interesów różnych grup właścicieli działek położonych na obszarze objętym zmianami. Zmiany leżące w interesie jednych, naruszają interesy innych właścicieli i jeżeli dokonywane są arbitralnie przez wójta, burmistrza czy prezydenta miasta powodują, że ci którzy są w opozycji do zmian tracą możliwość ich kwestionowania w formie uwag do projektu, rozpatrywanych przez radę gminy na sesji uchwalającej plan (wyrok NSA z dnia 1 lipca 2010 r., sygn. akt II OSK 905/10; wyrok NSA z dnia 8 grudnia 2010 r., sygn. akt II OSK 1948/10, publ. LEX nr 746855; wyrok NSA z dnia 3 października 2008 r., sygn. akt II OSK 367/08; wyrok NSA z dnia z dnia 5 października 2011 r., sygn. akt. II OSK 1435/11; wyrok WSA w Krakowie z dnia 7 marca 2011 r., sygn. akt II SA/Kr 17/11, publ. LEX nr 1162401).

Istotne jest również, że w art. 17 pkt 13 u.p.z.p. ustawodawca nie wprowadził żadnego rozróżnienia pozwalającego na wartościowanie uwag wniesionych do projektu planu, co oznacza, że każda zmiana projektu planu odnosząca się do danego terenu czyni koniecznym powtórzenie uzgodnień wymaganych dla tego obszaru ze względu na jego specyfikę (wyrok NSA z dnia 5 listopada 2008 r., sygn. akt II OSK 1091/08, publ. ONSAiWSA 2010/2/34).

W rozpatrywanej sprawie Rada uznała, że ponieważ uwaga Ireneusza Stachnio miała charakter indywidualny, nie było konieczności ponownego wyłożenia projektu planu do publicznego wglądu. Takie stanowisko jest nieuzasadnione, bowiem – jak wskazano w skargach - droga 5KDW została wrysowana w istniejący ogrodzony ogród działki nr 15/2. Szerokość drogi została zaprojektowana na 10 m. Tym samym działka nr 15/2 zostanie pomniejszona na swojej długości o szerokość 10 m, tak samo jak działki nr 11, 12, 13, 14. Działki te zostały odcięte od istniejących dróg przez nieruchomości – działki nr 7, 29, 8, 9, 10, 15/2, 17/3-17/11 stanowiące własność innych

Sygn. akt II SA/Wr 868/13

właściciele oraz projektowaną drogę 2KD(G). Warunki techniczne oraz prawne uniemożliwiają poprowadzenie dojazdu z drogi 2KD(G) do działek nr 12, 13, 14. Właścicielem działek nr 7, 9, 11, 29 jest gmina, działki nr 8, 10, 15/2, 17/3-17/11 stanowią własność prywatną.

Ponadto – zdaniem Sądu - w niniejszej sprawie (jak słusznie powołując się na wyrok WSA w Gliwicach z dnia 16 czerwca 2011 r., wskazała Rada) powstał obowiązek ponowienia procedury planistycznej w tym zakresie, gdyż doszło do zmian wiążących się z konfliktem interesów. Jak słusznie podniesiono w skargach, Gmina narzucając miejscowy plan z takim rozwiązaniem dla terenu zabudowy usługowej (oznaczenie 3U), zrzuciła problem obsługi komunikacyjnej i dostępu działek nr 11, 12, 13, 14 do drogi publicznej na właścicieli działek. Jedynym sposobem zagwarantowania dostępu do drogi publicznej będzie zawarcie umowy lub oświadczenie właściciela nieruchomości obciążonej o ustanowieniu służebności gruntowej, natomiast właściciel działki nr 15/2 nie wyraża zgody na takie rozwiązanie.

Słusznym jest również twierdzenie Rady, że pozostali właściciele działek oznaczonych na planie symbolem 3U, w określonej dla siebie sekwencji czasowej (czyli na etapie uwag) tych uwag nie wnosili. Należy jednak zauważyć, że nie wnosili oni uwag, bo o zmianie wprowadzonej na wniosek Ireneusza Stachnio dowiedzieli się dopiero z zaskarżonej uchwały.

Rada w istocie – jak wskazała w odpowiedzi na skargę Wojewody – przy podejmowaniu zaskarżonej uchwały kierowała się zabezpieczeniem w możliwie wysokim stopniu interesu publicznego. Brak jest jednak osiągnięcia synergii między tym interesem a interesem prywatnym i ochroną prawa własności. W ocenie organu Gminy Jelcz-Laskowice uwzględnienie potrzeb i oczekiwań właścicieli nieruchomości nie narusza w żaden sposób interesu publicznego gminy, jednakże uwzględnienie interesu publicznego doprowadziło do naruszenia interesów właścicieli nieruchomości. Słusznie wskazano, że w państwie prawa nie ma miejsca dla mechanicznie i sztywno pojmowanej zasady nadrzędności interesu ogólnego nad interesem indywidualnym. Oznacza to jednak, że w każdym przypadku działający organ ma obowiązek wskazać, o jaki interes ogólny (publiczny) chodzi i udowodnić, iż jest on na tyle ważny i znaczący, że bezwzględnie wymaga ograniczenia uprawnień indywidualnych obywateli. W niniejszej sprawie organ gminy nie wskazał o jaki interes ogólny (publiczny) chodzi i nie udowodnił, iż jest on na tyle ważny i znaczący, aby arbitralnie ograniczać uprawnienia indywidualnych obywateli.

Niezależnie od powyższego, należy również wskazać, że brzmienie przepisów u.p.z.p. jednoznacznie wskazuje, że „interes publiczny” nie uzyskał prymatu pierwszeństwa w odniesieniu do interesu jednostki. Rozwiązania prawne przyjęte w ustawie opierają się na zasadzie równowagi interesu ogólnopaństwowego, interesu gminy i interesu jednostki. Oznacza to obowiązek rozważnego wyważenia praw indywidualnych (interesów obywateli) i interesu publicznego, co ma szczególne znaczenie w przypadku kolizji tych interesów.

W rozpoznawanej sprawie Rada – wprowadzając drogę wewnętrzną - ograniczyła możliwość korzystania przez strony zainteresowane (co wymaga podkreślenia - bez ich wiedzy) z posiadanych nieruchomości. Stwierdzić jednak należy, że ani z przedstawionych materiałów planistycznych, ani z uzasadnienia uchwały, ani z odpowiedzi na wezwanie do usunięcia do naruszenia prawa, czy wreszcie z odpowiedzi na skargę nie wynika, że wprowadzając określone uregulowania Rada uwzględniła wszystkie okoliczności sprawy. Nie wynika też, że w sposób rzetelny i wszechstronny rozważyła te okoliczności w kontekście zarzutów stron skarżących, mając na uwadze zarówno interes ogólny, interes innych osób, jak też interesy stron skarżących. Nie przedstawiono motywów, dla których ograniczono uprawnienia stron do korzystania z nieruchomości, przy przyznaniu uprawnień innym podmiotom. Takie działanie organu gminy w istocie prowadzi do dyskryminowania jednej grupy podmiotów, na rzecz innych. A uwzględniając powyższe okoliczności, tym bardziej organy planistyczne winne mieć na uwadze, że kreowanie poprzez plan – na szczeblu gminy – polityki przestrzennej niejednokrotnie wymaga rozstrzygnięcia konfliktów pomiędzy interesem indywidualnym a interesem gminy bądź pomiędzy sprzecznymi ze sobą interesami indywidualnymi.

Po analizie przedstawionej dokumentacji planistycznej Sąd stwierdził, że w niniejszej sprawie organy planistyczne nie sprostały powyższym wymogom, przede wszystkim z tego względu, że nie wyważyły interesów podmiotów, których nieruchomości dotyczy zaplanowana droga wewnętrzna.

Zdaniem Sądu, należy nadto zauważyć, że zaskarżona uchwała nie zawiera żadnego uzasadnienia w zakresie w jakim wprowadzono ograniczenia prawa własności stron zainteresowanych. Na znaczenie takiego uzasadnienia zwrócił uwagę NSA w wyroku z dnia 1 grudnia 2009 r. (sygn. akt II OSK 1431/09, nsa.gov.pl), podkreślając, że wprowadzenie w planie miejscowym ograniczeń w zakresie wykonywania prawa własności wymaga od gminy szczególnej rozwagi i właśnie uzasadnienia. Brak w tym zakresie uniemożliwia nie tylko organowi nadzoru zbadanie zgodności z prawem

przyjętych rozwiązań, ale również utrudnia właścicielom nieruchomości objętych planem ocenę racjonalności i zasadności wprowadzonych rozwiązań prawnych dotyczących ograniczenia ich prawa własności. W niniejszej sprawie nie wynika z przedłożonych Sądowi dokumentów planistycznych ani też z uzasadnienia zaskarżonej uchwały, dlaczego wymóg ochrony praw i wolności osób trzecich ewentualnie potrzeba ochrony interesu ogólnego (wymagań ładu przestrzennego i potrzeby interesu publicznego) była ważniejsza niż konstytucyjnie chronione prawo własności stron.

Należy tutaj zauważyć, że zaplanowana droga 2KD(Z) dzieli działkę należącą do Andrzeja Dziakowicza na dwie części. Rada odnosząc się do tego zarzutu wskazała jedynie w odpowiedzi na skargę, że w rzeczywistości przedmiotowy plan obejmuje jedynie część działki skarżącego o powierzchni ok. 2,2548 ha, natomiast nie dotyczy pozostałej części jego gospodarstwa rolnego, a więc w praktyce nie zachodzi konieczność likwidacji jego gospodarstwa, położonego na tym terenie, o ogólnej powierzchni 60 ha.

W odniesieniu do skargi Roberta Zupy Rada wskazała jedynie, że droga 5KDW nie ma charakteru drogi publicznej, gdyż została umieszczona na rysunku planu jako jeden z elementów propozycji obsługi komunikacyjnej obszaru oznaczonego w planie 3U. Skoro jest to zatem propozycja, to niekoniecznie musi być zrealizowana. To zaś prowadzi do wniosku, że w razie jej niezrealizowania działki nr 15/2, 11, 12, 13, 14 w dalszym ciągu nie będą miały dostępu do dróg publicznych 2KD(G), 3KD(L) i ciągu pieszo-jezdnego 18KPJ. Zdaniem Rady omawiana ingerencja w sposób wykonywania prawa własności tylko nieznacznie ogranicza skarżącemu możliwość korzystania z jego działki na warunkach dotychczasowych, ale na przeznaczenie tej drogi ma być zabrany obszar o szerokości od 6 do 10 m. To jest niczym nieuzasadniona pozbawianie własności.

Na marginesie należy zauważyć, że na przesłanym rysunku planu brak jest terenu oznaczonego symbolem 5KDW.

Należy również wskazać na zawarte w skargach argumenty, tj. że istnieje możliwość poprowadzenia drogi dojazdowej do obszaru 3U poprzez niezabudowane działki, które są własnością urzędu miasta, a sąsiadujące z działkami, które zostały pozbawione obsługi komunikacyjnej i dostępu do drogi publicznej.

Zdaniem Sądu powyższe świadczy o naruszeniu przez organy gminy zasady równości. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego różnicowanie podmiotów może występować gdy: jego kryterium pozostaje w racjonalnym związku z celem i treścią danej regulacji, waga interesu przemawiającego za zróżnicowaniem jest

proporcjonalna do wagi interesu naruszonego różnicowaniem, a kryteriom różnicowania pozostaje w związku z wartościami konstytucyjnymi uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych. W niniejszej sprawie żadnego z przedstawionych kryteriów różnicowania nie wykazano. Nie wynika również, aby kwestie te były przedmiotem wnikliwych rozważań organów planistycznych w procedurze stanowienia i uchwalania planu.

Obok braku wyłożenia projektu planu do ponownego wglądu publicznego organ gminy nie dokonał – po wprowadzeniu zmiany w postaci terenu oznaczonego symbolem 5KDW – uzgodnienia z właściwym zarządcą drogi, co narusza art. 28 ust. 1 w związku z art. 17 pkt 6 lit. b tiret 3 u.p.z.p.. W dokumentacji planistycznej znajduje się jedynie postanowienie powiatowego zarządu drogowego z dnia 13 listopada 2009 r. znak PZD.7331-137/09 uzgadniające projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego odcinka wschodniej obwodnicy aglomeracji wrocławskiej - I etap. Projekt planu podjętego w trybie procedury naprawczej, pomimo wprowadzenia drogi 5KDW, nie został uzgodniony z właściwym zarządcą drogi. Należy zauważyć, że droga wewnętrzna 5KDW ma mieć połączenie z drogą publiczną 3KDL, a więc zarządca drogi miał pełne prawo wypowiedzieć się co do skomunikowania drogi będącej w jego władaniu.

W doktrynie i judykaturze przyjmuje się, że naruszenie art. 17 pkt 6, pkt 7 i pkt 8 u.p.z.p. polegające na braku jakiegokolwiek zaopiniowania, uzgodnienia i braku uzyskania zgody stanowi tak rażące naruszenie procedury planistycznej, że niezależnie od innych uchybień nakazuje to stwierdzenie nieważności planu miejscowego (por. wyrok WSA w Krakowie z dnia 13 maja 2011 r., sygn. akt II SA/Kr 340/11). To stanowisko podziela w pełni skład orzekający w niniejszej sprawie.

Skoro zatem – w myśl art. 17 pkt 13 u.p.z.p. – wójt (burmistrz albo prezydent miasta) zobligowany został do ponowienia w niezbędnym zakresie uzgodnień, gdy wprowadzono zmiany do projektu planu miejscowego wynikające z rozpatrzenia uwag, o których mowa w pkt 11, to brak takich uzgodnień narusza w sposób istotny art. 28 ust. 1 w związku z art. 17 pkt 6 lit. b tiret 3 u.p.z.p., co stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały. Tym samym za nieuzasadnione należało uznać twierdzenie Rady, że projekt planu w całości został uzgodniony z zarządcą drogi, a ponowienie uzgodnień byłoby nieuprawnionym wydłużeniem procedury planistycznej, bowiem do takiego uzgodnienia doszło przed procedurą naprawczą.

Za słuszny Sąd uznał również zarzut Wojewody naruszenia art. 17 pkt 6 lit. b tiret 8 u.p.z.p. poprzez zmodyfikowanie zaleceń konserwatora zabytków zawartych w

postanowieniu z dnia 26 sierpnia 2008 r., tj. wyeliminowanie postanowień dotyczących obowiązku uzgadniania z nim wszystkich działań inwestycyjnych.

Należy tutaj podkreślić, że w uchwale z dnia 29 lipca 2011 r. Nr XIII.76.2011 postanowienia te zostały zawarte (§ 15 ust. 2) i w takim kształcie Wojewódzki Konserwator Zabytków uzgodnił plan bez zastrzeżeń, jednakże w zaskarżonej uchwale tych postanowień brak. W niniejszej sprawie wprowadzie projekt planu został uzgodniony, jednakże zalecenia wojewódzkiego konserwatora zabytków zostały przeniesione do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w formie zmodyfikowanej.

Niezależnie od powyższego, Wojewoda wskazał, że § 33 zaskarżonej uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 12 u.p.z.p. bowiem nie określa stawki procentowej, na podstawie której ustala się opłatę, o której mowa w art. 36 ust. 4 u.p.z.p..

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 12 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo stawki procentowe, na podstawie których ustala się opłatę, o której mowa w art. 36 ust. 4. W myśl art. 36 ust. 4 u.p.z.p., jeżeli w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą wartość nieruchomości wzrosła, a właściciel lub użytkownik wieczysty zbywa tę nieruchomość, wójt, burmistrz albo prezydent miasta pobiera jednorazową opłatę ustaloną w tym planie, określoną w stosunku procentowym do wzrostu wartości nieruchomości. Opłata ta jest dochodem własnym gminy. Wysokość opłaty nie może być wyższa niż 30 % wzrostu wartości nieruchomości. Stosownie zaś do § 4 pkt 13 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r. Nr 164, poz. 1587) 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 u.p.z.p., 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 u.p.z.p., przy czym ich wielkość może być różna dla poszczególnych terenów lub grup terenów.

Uwzględniając powyższe przepisy, należało - wbrew twierdzeniu strony przeciwnej - stwierdzić, że określenie stawek procentowych, na podstawie których ustala się opłatę, o której mowa w art. 36 ust. 4 u.p.z.p., tj. opłatę z tytułu wzrostu wartości nieruchomości w związku z uchwaleniem lub zmianą planu miejscowego, jest

Sygn. akt II SA/Wr 868/13

obowiązkowym zapisem planu miejscowego. Świadczy o tym zawarte w art. 15 ust. 2 pkt 12 u.p.z.p. sformułowanie „w planie miejscowym określa się obowiązkowo”, które nakłada na radę gminy obowiązek określenia wysokości stawki procentowej dla każdego przewidzianego w planie przeznaczenia terenu. Wsparciem dla powyższego stanowiska jest orzecznictwo sądowoadministracyjnym, w tym także WSA we Wrocławiu (wyrok z dnia 7 lipca 2009 r., sygn. akt II SA/Wr 86/09; z dnia 28 maja 2008 r., sygn. akt IISA/Wr 651/07; z dnia 17 listopada 2010 r., sygn. akt IISA/Wr 423/10; z dnia 15 lutego 2011 r., sygn. akt 566/10). Nadto istotne jest również stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego, który choćby w wyroku z dnia 8 października 2007 r. (sygn. akt II OSK 291/07) stwierdził, że brak określania w planie stawki, o której mowa w art. 15 ust. 2 pkt 12 u.p.z.p. choćby na części jego obszaru narusza przywołaną normę. Podobnie WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 10 stycznia 2008 r. (sygn. akt II SA/Wr 607/07) wskazał na konieczność określenia omawianej stawki procentowej w planie miejscowym jako akcie generalnym, dla wszystkich terenów objętych tym planem. Przyniesione poglądy skład orzekający w pełni podziela.

Przedstawione stanowisko koresponduje z jedną z podstawowych zasad wyrażonych w u.p.z.p. wskazującą, że wzrost wartości nieruchomości w związku z uchwaleniem planu miejscowego lub jego zmianą rodzi ustawowy obowiązek pobrania jednorazowej opłaty w razie zbycia nieruchomości przed upływem 5 lat od dnia wejście uchwały w życie. W miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego muszą zostać określone obowiązkowo stawki procentowe, na podstawie których ustala się opłatę. Przesądzenie przez ustawodawcę istnienia obowiązku wniesienia opłaty w okolicznościach wymienionych w art. 36 ust. 4 u.p.z.p. pociąga za sobą ograniczenie zakresu swobody w orzekaniu o jej wysokości. Ograniczenie to polega nie tylko na braku możliwości przekroczenia określonej w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym górnej jej wysokości (30 %), ale także wyklucza możliwość zastosowania stawki zerowej (*Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, pod red. Z. Niewiadomskiego, 5 wyd. Warszawa 2009, s. 159 i 285). Zastosowanie bowiem stawki zerowej pozostaje w sprzeczności z obowiązkiem pobierania renty planistycznej, o którym mowa art. 36 ust. 4 u.p.z.p..

Zasada obligatoryjnego uiszczenia renty planistycznej, gdy taka renta może być ustalona, pociąga za sobą niedopuszczalność określania w planie stawki procentowej w taki sposób, który wyklucza ustalenie tej opłaty. Dopuszczalny i możliwy przedział stawek procentowych renty planistycznej musi być określony w sposób pozwalający na ustalenie/naliczenie opłaty, o której mowa w art. 36 ust. 4 u.p.z.p., ale nie wyższej niż

Sygn. akt II SA/Wr 868/13

30 % wzrostu wartości nieruchomości. Wykluczona jest zatem również stawka w wysokości 0%, gdy taka opłata może być ustalona (tak też NSA m.in. w wyroku z dnia 22 czerwca 2010 r., sygn. akt II OSK 545/10; z dnia 1 lipca 2010 r., sygn. akt II OSK 904/10; z dnia 25 maja 2009 r., sygn. akt II OSK 1778/08; z dnia 7 września 2006 r., sygn. akt II OSK 703/06).

Skład orzekający w niniejszej sprawie stanął na stanowisku, że organ uchwalający plan miejscowy nie posiada kompetencji do przesądzania z góry (decydowania), że wartość nieruchomości znajdujących się na obszarze objętym planem, nie wzrośnie (tak też WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 14 grudnia 2010 r., sygn. akt II SA/Wr 424/10). A ponadto należy zauważyć, że w planie miejscowym określa się jedynie stawkę procentową, na podstawie której ustala się opłatę, o której mowa w art. 36 ust. 4., nie zaś opłatę planistyczną, o której mowa w art. 36 ust. 4 u.p.z.p.. Stwierdzenie zaś czy zachodzić będzie podstawa do ustalenia i pobrania przez wójta, burmistrza albo prezydenta miasta jednorazowej opłaty będzie miało miejsce w odrębnym postępowaniu administracyjnym, zakończonym wydaniem stosownej decyzji administracyjnej, po dokonaniu indywidualnej oceny stanu faktycznego (na podstawie operatu szacunkowego) dla każdej działki z osobna. W postępowaniu tym, w razie ewentualnego zbycia nieruchomości przed upływem 5 lat od wejścia w życie planu, właściwy organ ustala i ocenia czy i w jakiej wysokości doszło do wzrostu wartości nieruchomości w związku z uchwaleniem lub zmianą planu, wykorzystując przy tym operat szacunkowy sporządzony przez rzeczoznawcę majątkowego, zgodnie z ustawowo określonymi podejściami i metodami. Stwierdzenie faktu, że w związku z uchwaleniem lub zmianą planu nastąpił wzrost wartości konkretnej nieruchomości, odbywa się, jak to już wyżej Sąd zauważył - każdorazowo w drodze postępowania administracyjnego w indywidualnej sprawie zakończonej decyzją administracyjną (zob. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 10 stycznia 2008 r., sygn. akt II SA/Wr 607/07; wyrok WSA w Krakowie z dnia 17 maja 2010 r., sygn. akt II SA/Kr 327/10).

W przypadku naruszenia zasad sporządzania planu ustawodawca nie wymaga, aby to naruszenie miało charakter istotny, co oznacza, że każde naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego skutkować będzie stwierdzeniem nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części (zob. Z. Niewiadomski (red.): *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 2004, s. 253-254).

Uwzględniając powyższe, należało stwierdzić, że Rada przyjęła akt niespełniający wymogów określonych powszechnie obowiązującymi przepisami prawa

Sygn. akt II SA/Wr 868/13

rangi ustawowej przez co w sposób istotny naruszyła prawo, co stanowi podstawę do stwierdzenia jego nieważności w części dotyczącej obszaru KK. Brak określenia obligatoryjnego elementu, o którym mowa w art. 15 ust. 2 pkt 12 u.p.z.p., dla wszystkich terenów określonych w planie, jest naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego (podobnie Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 28 maja 2008 r., sygn. akt II SA/Wr 651/2007 oraz w wyroku z dnia 7 lipca 2009 r., sygn. akt II SA/Wr 86/09).

Sąd podzielił także zarzut Wojewody dotyczący podjęcia § 8 pkt 27 zaskarżonej uchwały o treści „Przed podjęciem prac projektowych należy uzyskać wytyczne konserwatorskie odnośnie planowanych prac” z istotnym naruszeniem art. 28 ust. 1 w zw. z art. 15 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p. oraz art. 7 pkt 4 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2004 r. Nr 94, poz. 959 ze zm.).

Oceniając legalność w/w zapisów zaskarżonej uchwały, Sąd miał na uwadze, że w stanowieniu aktów prawa miejscowego organy samorządu terytorialnego związane są ramami stworzonymi przez ustawy. Akty powyższe są aktami o charakterze podstawowym, a zatem są stanowione na podstawie upoważnień ustawowych, nie mogą zatem wykraczać poza jakiegokolwiek unormowania ustawowe, czynić wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań ustawowych, a także powtarzać kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych. W doktrynie występuje przekonanie, że prawo miejscowe ma charakter wyłącznie wykonawczy w stosunku do ustaw. W Konstytucji RP próżno bowiem szukać delegacji prawotwórczych dla organów samorządowych. A zatem trafna jest teza, że samorząd terytorialny nie posiada pozycji autonomicznej, lecz jest jedynie formą zdecentralizowanej administracji (por. W. Kisiel, *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2003, s. 84). Decentralizacja procesu tworzenia przepisów wykonawczych do ustaw, w postaci prawa miejscowego, zakłada co prawda różnicowanie ich treści, ale to różnicowanie może sięgnąć do granic wyznaczonych przez prawo (por. D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2007, s. 259).

Wprowadzając analizowane regulacje § 8 pkt 27 zaskarżonej uchwały Rada zobligowana więc była działać w zakresie przyznanych jej ustawowo kompetencji wynikających z przepisów u.p.z.p.. Przepis art. 1 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p. nakazuje w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględniać wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. Stosownie jednak do § 4 pkt 4

rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ustalenia dotyczące zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej powinny zawierać określenie obiektów i terenów chronionych ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w tym określenie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów.

Należy w tym miejscu także wskazać na przepis art. 7 pkt 4 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, zgodnie z którym jedną z form ochrony zabytków są ustalenia ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. W myśl zaś art. 19 ust. 3 tejże ustawy - w planie ustala się, w zależności od potrzeb, strefy ochrony konserwatorskiej obejmujące obszary, na których obowiązują określone ustaleniami planu ograniczenia, zakazy i nakazy, mające na celu ochronę znajdujących się na tym obszarze zabytków.

Z powyższych przepisów wynika zakres kompetencji rady gminy do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego szczególnych zasad ochrony zabytków. Kompetencja ta jednak nie oznacza pełnej dowolności i musi być wykładana przez pryzmat obowiązującego prawa. W świetle art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, że każde działanie organu władzy musi mieć oparcie w obowiązującym prawie, zaś normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie niedopuszczalne jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii.

Zdaniem Sądu kwestionowany przez Wojewodę fragmenty zaskarżonej uchwały wykraczają poza przyznaną radzie gminy kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, w tym określenie nakazów i zakazów obowiązujących w strefie ochrony konserwatorskiej wyznaczonej w planie. W świetle przywołanych regulacji ustawowych oraz przepisu wykonawczego, jeżeli zachodzą okoliczności faktyczne uzasadniające objęcie planem tejże kwestii, rada gminy zobligowana jest do określenia obiektów i terenów chronionych ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w tym określenia nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów. Jednakże normując tę materię, winna mieć na względzie także to, że – zgodnie z zasadą praworządności i legalności - nie może wykraczać poza jakiegokolwiek unormowania ustawowe, czynić

wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań ustawowych, a także powtarzać kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych.

Jak słusznie zauważył Wojewoda, niezależnie od obowiązków wynikających z opieki nad zabytkami, określonych w art. 5 ustawy o ochronie zabytków, właściciel lub posiadacz zabytku wpisanego do rejestru lub zabytku znajdującego się w wojewódzkiej ewidencji zabytków zawiadamia wojewódzkiego konserwatora zabytków o: uszkodzeniu, zniszczeniu, zaginięciu lub kradzieży zabytku, niezwłocznie po powzięciu wiadomości o wystąpieniu zdarzenia, zagrożeniu dla zabytku, niezwłocznie po powzięciu wiadomości o wystąpieniu zagrożenia, zmianie miejsca przechowania zabytku ruchomego w terminie miesiąca od dnia nastąpienia tej zmiany, zmianach dotyczących stanu prawnego zabytku, nie później niż w terminie miesiąca od dnia ich wystąpienia lub powzięcia o nich wiadomości. Obowiązki te wynikają z art. 28 ustawy o ochronie zabytków. Ustawodawca reguluje również sytuacje związane z wykonywaniem robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru lub objętym ochroną konserwatorską na podstawie ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub znajdującym się w ewidencji wojewódzkiego konserwatora zabytków (art. 31 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie zabytków), a także sytuacje związane z wykonywaniem robót ziemnych lub dokonywaniem zmian charakteru dotychczasowej działalności na terenie, na którym znajdują się zabytki archeologiczne, co doprowadzić może do przekształcenia lub zniszczenia zabytku archeologicznego (art. 31 ust. 1 pkt 2 ustawy o ochronie zabytków). W takich sytuacjach osoba fizyczna lub jednostka organizacyjna zamierzająca przeprowadzić wskazane wyżej czynności jest obowiązana, z zastrzeżeniem art. 82a ust. 1, pokryć koszty badań archeologicznych oraz ich dokumentacji, jeżeli przeprowadzenie tych badań jest niezbędne w celu ochrony tych zabytków. Zakres i rodzaj niezbędnych badań archeologicznych, o których mowa w ust. 1a, ustala wojewódzki konserwator zabytków w drodze decyzji, wyłącznie w takim zakresie, w jakim roboty budowlane albo roboty ziemne lub zmiana charakteru dotychczasowej działalności na terenie, na którym znajdują się zabytki archeologiczne, zniszczą lub uszkodzą zabytek archeologiczny (art. 31 ust. u ustawy). W przypadkach zatem związanych z obowiązkiem przeprowadzenia badań archeologicznych występuje współdziałanie z właściwym konserwatorem zabytków, oczywiście w potocznym tego słowa znaczeniu.

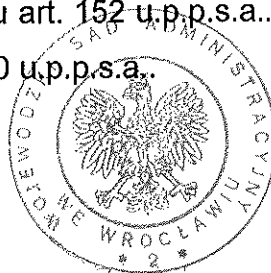
Paragraf § 18 ust. 2 zaskarżonej uchwały, w którym Rada postanowiła, że „Zabudowa w odległości do 10 m od terenu KK wymaga uzgodnienia z jego administratorem terenów kolejowych” narusza przepis art. 28 ust. 1 w związku z art. 4

Sygn. akt II SA/Wr 868/13

ust. 1 u.p.z.p.. W ocenie organu nadzoru przepis przedmiotowego planu zagospodarowania przestrzennego wykracza poza przyznaną Radzie kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego przeznaczenia terenu, rozmieszczenia inwestycji celu publicznego oraz określenia sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu objętego miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (art. 4 ust. 1 u.p.z.p.). Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów. Brak jest jednak upoważnienia, aby w planie miejscowym wprowadzać obowiązek uzgadniania warunków zabudowy z administratorem terenów kolejowych.

Powyższe prowadzi do wniosku, że podejmując zakwestionowaną przez strony skarżące uchwałę organ gminy przekroczył granice władztwa planistycznego i naruszył wskazane zasady konstytucyjne zwłaszcza zasadę proporcjonalności i równości. Przekroczenie zaś władztwa planistycznego stanowi naruszenie zasad sporządzania planu, o jakim mowa w art. 28 ust. 1 u.p.z.p..

Mając powyższe na uwadze, Sąd działając na podstawie przepisów art. 147 § 1 u.p.p.s.a. orzekł jak w punkcie I sentencji. Klauzula zawarta w punkcie II wyroku wynika z obowiązku zastosowania przepisu art. 152 u.p.p.s.a.. Orzeczenie o kosztach znajduje swoje uzasadnienie w treści art. 200 u.p.p.s.a..



Na oryginalne własne podpisy
Za zgodność z oryginałem
STARSZY SEKRETARZ SĄDOWY
Magda Minkiszewicz

k.g.