



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 17 lutego 2023 r.

Poz. 1200

WYROK NR II SA/WR 742/18 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 13 grudnia 2018 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędziowie:

Protokolant:

Sędzia WSA Anna Siedlecka

Sędzia WSA Mieczysław Górkiewicz

Sędzia WSA Gabriel Węgrzyn (spr.)

Kinga Bilka

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 13 grudnia 2018 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Miejskiej w Chocianowie
z dnia 29 stycznia 2018 r. nr XXXIX.253.2018
w przedmiocie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania
przestrzennego wsi Parchów

I. stwierdza nieważność § 1 ust. 1 pkt 1 lit. f we fragmencie: „oraz wymóg lokalizacji ogrodzenia w odległości 3,5 m od linii rozgraniczającej tej drogi” oraz § 1 ust. 1 pkt 3 lit. e we fragmencie: „oraz wymóg lokalizacji ogrodzenia w odległości 3,5 m od linii rozgraniczającej tej drogi” zaskarżonej uchwały;

II. w pozostałej części skargę oddala.

Uzasadnienie

Skargą nadzorczą z 24 VIII 2018 r. Wojewoda Dolnośląski (dalej „skarżący”) wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały nr XXXIX/253/18 Rady Miejskiej w Chocianowie z 29 I 2018 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Parchów (Dz. Urz. Woj. Doln. z 2018 r., poz. 763) – dalej jako „plan miejscowy”. Wniesiono także o zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

Skarżący zarzucił, że kwestionowana uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem trybu jej sporządzenia. Naruszono bowiem art. 17 pkt 6 lit.a tiret czwarte ustawy z 27 III 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2017 r., poz. 1073, ze zm.) - dalej jako „upzp”. Burmistrz na etapie opracowywania projektu planu miejscowego, obejmującego m.in. teren udokumentowanych złóż rudy miedzi, zwrócił się o zaopiniowanie projektu planu miejscowego do właściwego marszałka województwa, podczas gdy organem właściwym do zaopiniowania był Minister Środowiska. Skarżący powołał się przy tym na art. 161 ust. 3 pkt 1 ustawy z 9 VI 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. z 2017 r., poz. 2126, ze zm.) – dalej jako „pgg”. Z przepisu tego wynika, że do ministra właściwego do spraw środowiska, jako organu administracji geologicznej pierwszej instancji, należą sprawy związane z zatwierdzaniem projektów robót geologicznych oraz dokumentacjami geologicznymi, dotyczące złóż kopalin objętych własnością górniczą (w tym złoża rud metali). Skarżący zasygnalizował też, że wprawdzie już po uchwaleniu planu miejscowego wystąpiono do właściwego ministra o wyrażenie opinii, jednak wydał on opinię negatywną wskazując, że złoża nie zostały ujawnione w części tekstowej planu, nadto jego granica została przedstawiona na rysunku planu niezgodnie z dokumentacją geologiczną. To zaś – zdaniem skarżącego – świadczy, że naruszenie przepisów postępowania było istotne i mogło mieć wpływ na treść planu.

Skarżący zakwestionował również legalność planu miejscowego w części dotyczącej § 1 ust. 1 pkt 1 lit.f oraz pkt 3 lit.e we fragmentach „oraz wymóg lokalizacji ogrodzenia w odległości 3,5 m od linii rozgraniczającej tej drogi”. W ocenie skarżącego regulacja prawna dotycząca zasad i warunków sytuowania ogrodzeń może być zawarta w uchwale podejmowanej na podstawie art. 37a-37e upzp, posiadającej odrębny przedmiot i tryb uchwalania. Skarżący wyjaśnił przy tym, że ustawodawca wprowadzając regulację z art. 37a-37e ograniczył jednocześnie dopuszczalny zakres treściowy uchwały w sprawie planu miejscowego uchylając m.in. art. 15 ust. 3 pkt 9 upzp, który niegdyś dawał możliwość uregulowania w planie miejscowym zasad i warunków usytuowania ogrodzeń. W konsekwencji uznać należy, że na chwilę obecną tego rodzaju materia nie mieści się już w zakresie przedmiotowym planu miejscowego.

W odpowiedzi na skargę Rada Miasta w Chocianowie (dalej jako „organ”) wniosła o jej oddalenie. Zaznaczyła, że organem właściwym do zaopiniowania planu miejscowego w zakresie złoża rudy miedzi właściwy był marszałek województwa na zasadzie art. 161 ust. 1 pgg, gdyż miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie jest ani projektem robót geologicznych ani dokumentacją geologiczną. Kompetencja zaś do unormowania w planie miejscowym zasad i warunków usytuowania ogrodzeń wynika z art. 15 ust. 2 pkt 6 upzp. Zgodnie z tym przepisem 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 w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzone w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów.

Skarżący pismem z 23 XI 2018 r. oświadczył, że każdy projekt planu miejscowego dotyczący obszarów złóż objętych własnością górniczą powinien być przekazany do zaopiniowania ministrowi, bowiem opiniowanie tego typu dokumentów należy do zadań Wydziału Legislacji i Ochrony Złóż w Departamencie Polityki Surowcowej i Analiz Ministerstwa Środowiska i praktykowane jest wydawanie takich opinii.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje.

Skarga jest uzasadniona w części.

Zasadnie skarżący zakwestionował legalność § 1 ust. 1 pkt 1 lit.f oraz pkt 3 lit.e planu miejscowego we fragmentach „oraz wymóg lokalizacji ogrodzenia w odległości 3,5 m od linii rozgraniczającej tej drogi”.

Kwestionowane przepisy wprowadzają na terenach o funkcji 8MN i 11NM oraz o funkcji 1RM wymóg lokalizacji ogrodzeń w odległości 3,5 m od linii rozgraniczającej drogi.

Słusznie wskazuje skarżący, że tego rodzaju regulacja objęta jest zakresem przedmiotowym uchwały podejmowanej na podstawie art. 37a ust. 1 upzp, a nie planu miejscowego. Zgodnie z powołanym przepisem, rada gminy może ustalić w formie uchwały zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane.

Uchwała taka jest aktem prawa miejscowego, przy czym może przewidywać różne regulacje dla różnych obszarów gminy określając w sposób jednoznaczny granice tych obszarów (art. 37a ust. 4 i 6 upzp).

Kompetencja do podjęcia przez organ stanowiący tego rodzaju uchwały wprowadzona została do przepisów upzp z dniem 11 IX 2015 r. na mocy art. 7 ustawy z 24 IV 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz.U. z 2015 r., poz. 774) – dalej jako „ustawa krajobrazowa”.

Znamienne, że zakres przedmiotowy uchwały z art. 37a ust. 1 upzp pokrywa się z dawnym zakresem przedmiotowym uchwały w sprawie planu miejscowego określonym w art. 15 ust. 3 pkt 9 upzp. Przepis art. 15 ust. 3 pkt 9 upzp został jednak mocą ustawy krajobrazowej uchylony, co jednoznacznie sugeruje, że intencją ustawodawcy było, by to właśnie w ramach uchwały z art. 37a ust. 1 upzp regulować kwestie dotyczące zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane.

Trafnie więc skarżący stwierdził, że od wejścia w życie ustawy krajobrazowej materia określona w art. 37a ust. 1 upzp nie może być już objęta zakresem treściowym uchwały w sprawie planu miejscowego, zaś konieczność zastosowania w tym przypadku przepisów upzp w aktualnym brzmieniu potwierdza przepis przejściowy z art. 12 ust. 3 ustawy krajobrazowej. Wynika z niego, że przepisy dotychczasowe stosuje się tylko do projektów miejscowych planów, w stosunku do których podjęto uchwałę o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany planu, do dnia wejścia w życie ustawy krajobrazowej, tj. do 11 IX 2015 r. Tymczasem uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia zmiany kontrolowanego planu miejscowego podjęto 21 II 2017 r.

Jakkolwiek rację ma organ argumentując, że upoważnienia do uregulowania kwestii usytuowania ogrodzenia w planie miejscowym można by dopatrywać się w art. 15 ust. 2 pkt 6 upzp (alternatywnie powołać tu też można art. 15 ust. 3 pkt 8 upzp), jednak zdaniem Sądu niedopuszczalne jest przyjęcie wykładni, która prowadziłaby do wniosku, że identyczna materia może zostać uregulowana w dwóch różnych aktach wykonawczych (aktach prawa miejscowego). Dlatego też przy interpretacji art. 15 ust. 1 i 2 upzp, określającego zakres treściowy uchwały w sprawie planu miejscowego należy uwzględnić także inne regulacje, które ten zakres mogą limitować, jak ma to miejsce w przypadku art. 37a upzp.

W rezultacie Sąd stwierdził, że kontrolowany plan miejscowy w omawianej części podjęty został z istotnym naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego w rozumieniu art. 28 ust. 1 upzp. Tym samym należało w pkt. I wyroku stwierdzić jego częściową nieważność na zasadzie art. 147 § 1 ppsa.

Sąd natomiast nie podzielił zarzutu skargi dotyczącego naruszenia procedury uchwalania planu miejscowego, albowiem skarżący nietrafnie zidentyfikował organ właściwy do zaopiniowania projektu planu.

Niewątpliwie zgodnie z art. 17 pkt 6 lit.a tiret czwarte upzp projekt planu miejscowego podlega zaopiniowaniu przez organ administracji geologicznej w zakresie udokumentowanych złóż kopalin i wód podziemnych.

Organami administracji geologicznej są: minister właściwy do spraw środowiska, marszałkowie województw oraz starostowie (art. 156 ust. 1 pgg). Do organów tych należy podejmowanie rozstrzygnięć oraz wykonywanie innych czynności niezbędnych do przestrzegania i stosowania pgg (art. 158 pkt 1 pgg).

Jak wynika z art. 161 ust. 1 pgg właściwość organów administracji geologicznej została skonstruowana na zasadzie domniemania właściwości marszałka województwa. Zasadniczo organem administracji geologicznej pierwszej instancji jest marszałek województwa, z wyjątkiem spraw zastrzeżonych dla starosty i ministra do spraw środowiska. W przypadku starosty i ministra do spraw środowiska właściwość określono poprzez enumeratywne wskazanie rodzajów spraw przypisanych tym organom (art. 161 ust. 2-4 pgg). Ani starosta, ani minister nie zostali upoważnieni do zajmowania stanowiska w przedmiocie projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Z powołanego w skardze art. 161 ust. 3 pkt 1 pgg wynika, że do ministra właściwego do spraw środowiska, jako organu administracji geologicznej pierwszej instancji, należą sprawy związane z zatwierdzaniem projektów robót geologicznych oraz dokumentacjami geologicznymi, dotyczące złóż kopalin objętych własnością górnictw (w tym złoża rud metali).

Projekt planu miejscowego (lub jego zmiany) nie jest jednak projektem robót geologicznych ani też dokumentacją robót geologicznych.

Projekt robót geologicznych to dokument określający planowane roboty geologiczne, w szczególności: 1) cel zamierzonych robót oraz sposób jego osiągnięcia; 2) rodzaj dokumentacji geologicznej mającej powstać w wyniku robót geologicznych; 3) harmonogram robót geologicznych; 4) przestrzeń, w obrębie której mają być wykonywane roboty geologiczne; 5) przedsięwzięcia konieczne ze względu na ochronę środowiska, w tym wód podziemnych, sposób likwidacji wyrobisk, otworów wiertniczych, rekultywacji gruntów, a także czynności mające na celu zapobieżenie szkodom powstałym wskutek wykonywania zamierzonych robót (art. 79 ust. 2 pgg).

Dokumentacja geologiczna – stosownie do art. 88 ust. 1 pgg – określa wyniki prac geologicznych, ich interpretację, określenie stopnia osiągnięcia zamierzonego celu oraz uzasadnienie. Rodzaje dokumentacji geologicznej wymienione zostały w art. 88 ust. 2 pgg.

W związku z powyższym nie można podzielić poglądu skarżącego, jakoby organem właściwym do uzgadniania projektu planu miejscowego przewidującego udokumentowane złoża rudy miedzi był minister właściwy do spraw środowiska. Bez znaczenia jest przy tym kwestia wewnętrznej organizacji urzędu ministra czy też „praktyka” w zakresie wydawania opinii. Podstawą ingerencji w samodzielność jednostki samorządu terytorialnego mogą być wyłącznie przepisy prawa, a nie praktyka organów naczelnych. Organem ustawowo właściwym do wyrażenia opinii na podstawie art. 17 pkt 6 lit.a tiret czwarte upzp jest marszałek województwa dolnośląskiego i taki też organ otrzymał projekt planu celem zaopiniowania.

W konsekwencji Sąd w pkt II oddalił dalej idącą skargę na zasadzie art. 151 ppsa.