



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 12 września 2016 r.

Poz. 5455

WYROK NR IV SA/PO 800/15
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W POZNANIU

z dnia 9 grudnia 2015 r.

w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

Na podstawie

Sygn. akt IV SA/Po 800/15

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 09 grudnia 2015 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu

w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Maciej Busz

Sędziowie WSA Izabela Bąk-Marciniak (spr.)

WSA Józef Maleszewski

Protokolant Sekr. sąd. Agnieszka Walocha

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 09 grudnia 2015 r.

sprawy ze skargi Wojewody Wielkopolskiego

na uchwałę Rady Gminy Dopiewo

z dnia 29 czerwca 2015 r. nr IX/100/15

w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

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

Sygn. akt IV SA/Po 800/15

UZASADNIENIE

W dniu 29 czerwca 2015 r. Rada Gminy Dopiewo podjęła uchwałę Nr IX/100/15 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w miejscowości Dopiewo terenu w rejonie ulic Łąkowej i Wyzwolenia, działka nr ewid. 738/14.

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

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

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

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

Wojewoda wskazał również, że w omawianym planie, dla terenów przeznaczonych pod zabudowę, nie określono minimalnej intensywności zabudowy, jednakże jednoznacznie określono wielkość maksymalną tego wskaźnika oraz dodatkowo dopuszczalną powierzchnię zabudowy, co w powiązaniu z pozostałymi parametrami zabudowy ustalonymi w planie pozwoli na wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie podnosząc, że z akt wynika, w tym w szczególności pisma Marszałka Województwa Wielkopolskiego z dnia 17 czerwca 2015 r. (znak DSR-1.7634.607.2015) stanowiącego uzgodnienie zaskarżonego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w zakresie udokumentowanych złóż kopalin i wód podziemnych w zakresie kompetencji wynikających z art. 161 ust. 1 ustawy Prawo geologiczne i górnicze, iż obszar objęty zaskarżonym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego jest położony poza terenami udokumentowanych złóż kopalin oraz poza obszarem występowania najbliższego Głównego Zbiornika Wód Podziemnych. Organ wskazał, iż w konkluzji Marszałek Województwa Wielkopolskiego działający jako organ administracji geologicznej stopnia wojewódzkiego zaopiniował pozytywnie przedłożony mu projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Projekt ten został również zaopiniowany pozytywnie przez Starostę Poznańskiego.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

W pierwszej kolejności wskazać należy, iż skarga została złożona przez organ nadzoru w trybie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. jedn.: Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.). Ustawa ta – mająca charakter regulacji szczególnej w stosunku do ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm. – dalej jako Ppsa) - wprowadzając obowiązek wyczerpania środków zaskarżenia w przypadku składania skarg na uchwały lub zarządzenia organu gminy (art. 101 ust. 1), nie przewiduje takiego obowiązku w przypadku skarg składanych w trybie art. 93 ust. 1 cyt. ustawy przez organ nadzoru na uchwały lub zarządzenia organu gminy. Wniesienie skargi w tym trybie nie jest też ograniczone żadnym terminem (tak m.in. NSA w wyroku z dnia 15 lipca 2005 r., II OSK 320/05, publ.: ONSA i WSA z 2006 r., nr 1, poz. 7).

Przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie jest uchwała Rady w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

W tym miejscu wskazać należy, iż kontrola sądownoadministracyjna dotycząca miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego sprawowana jest na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2015 r. poz. 199; dalej: u.p.z.p.), który stanowi, że 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.

Ponadto na gruncie niniejszej sprawy wskazać należy, iż ustawodawca nie wymaga aby naruszenia zasad sporządzenia planu miało charakter istotny. Zatem każde naruszenie zasad sporządzania planu, skutkuje stwierdzeniem jego nieważności w całości lub części. Zasady sporządzania planu miejscowego to standardy odnoszące się do merytorycznych ustaleń planu, związane są z jego treścią oraz parametrami technicznymi i wymaganiami dotyczącymi dokumentacji planu. Dla normatywnego wyznaczenia tych standardów znaczenie mają w szczególności przepisy art. 15, 17 pkt 4 i art. 20 ust. 1 u.p.z.p. (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 26 lutego 2015 r., sygn. akt II SA/Po 1335/14 – orzeczenie publ. w Internecie pod adresem: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/>).

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

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 3 i 7 u.p.z.p. w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego określa się obowiązkowo: zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego, jak również granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie odrębnych przepisów, w tym terenów górniczych, a także obszarów szczególnego zagrożenia powodzią oraz obszarów osuwania się mas ziemnych.

W tym kontekście wspomnieć należy, że zgodnie z art. 72 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2013 r. poz. 1232 ze zm.; dalej: p.o.ś.), w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego zapewniana jest warunki utrzymania równowagi przyrodniczej i racjonalną gospodarkę zasobami środowiska, w szczególności przez: 1) ustalanie programów racjonalnego wykorzystania powierzchni ziemi, w tym na terenach eksploatacji złóż kopaliny, i racjonalnego gospodarowania gruntami; 2) uwzględnianie obszarów występowania złóż kopaliny oraz obecnych i przyszłych potrzeb eksploatacji tych złóż. Wymagania te określa się na podstawie opracowań ekofizjograficznych, stosownie do rodzaju sporządzanego dokumentu, cech poszczególnych elementów przyrodniczych i ich wzajemnych powiązań (art. 71 ust. 4 p.o.ś.).

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

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

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

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

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

Odnosząc się natomiast do twierdzenia organu, iż z uzgodnień z Marszałkiem Województwa Wielkopolskiego w zakresie udokumentowanych złóż kopalin i wód podziemnych wynika, że obszar objęty zaskarżonym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego jest położony poza terenem udokumentowanych złóż kopalin oraz poza obszarem występowania występowania najbliższego Głównego Zbiornika Wód Podziemnych wskazać należy, iż Marszałek dokonał uzgodnienia wyłącznie w zakresie swojej właściwości.

W piśmie z dnia 17 czerwca 2015 r., na które powołuje się organ, Marszałek Województwa wyraźnie zaznaczył, że dokonał uzgodnienia przedmiotowej inwestycji wyłącznie w zakresie udokumentowanych złóż kopalin i wód podziemnych będących w jego kompetencjach jako organu administracji geologicznej stopnia wojewódzkiego, wynikających z art. 161 ust. 1 p.g.i.g.. Tym samym przedmiotowe uzgodnienie nie dotyczy udokumentowanych złóż kopalin i wód podziemnych, mogących znajdować się w rejonie planowanej inwestycji, będących w kompetencjach pozostałych organów administracji geologicznej tj. Starosty Gnieźnieńskiego oraz ministra właściwego do spraw środowiska, których zakresy działania wynikają odpowiednio z art. 161 ust. 2 i art. 161 ust. 3 ww. ustawy.

Stosownie do art. 161 ust. 1 p.g.i.g. organem administracji geologicznej pierwszej instancji jest marszałek województwa, z wyjątkiem spraw określonych w ust. 2-4. Stosownie do pkt 2 ust. 2 art. 161 p.g.i.g. do starosty, jako organu administracji geologicznej pierwszej instancji, należą sprawy związane z zatwierdzaniem projektów robót geologicznych oraz dokumentacjami geologicznymi, dotyczące ujęć wód podziemnych, których przewidywane lub ustalone zasoby nie przekraczają 50 m³/h.

Z powyższej regulacji jednoznacznie wynika, iż Marszałek nie w każdej sprawie dotyczącej udokumentowanych złóż wód termalnych będzie organem właściwym.

Natomiast odnosząc się do twierdzenia, iż projekt planu został uzgodniony ze Starostą wskazać należy, iż faktycznie organ wystąpił do Starosty o zaopiniowanie projektu planu ale wyłącznie w zakresie terenów zagrożonych osuwaniem się mas ziemnych (pismo z dnia 13 maja 2015 r. k 128 akt administracyjnych). Natomiast w aktach sprawy brak jest jakiegokolwiek dokumentu wskazującego, iż organ wystąpił do Starosty o zaopiniowanie projektu planu w zakresie udokumentowanych złóż kopalin i wód podziemnych.

Tym samym w niniejszej sprawie organowi można również skutecznie postawić zarzut naruszenia trybu sporządzania planu miejscowego, ponieważ organ na podstawie art. 17 pkt 6 u.p.z.p. nie wystąpił o zaopiniowanie projektu planu do właściwych organów administracji geologicznej w zakresie udokumentowanych złóż kopalin i wód podziemnych.

Ponadto naruszenie to miało wpływ na treść postanowień planu, ponieważ poprzez niezachowanie procedury w planie nie ujawniono złoża wód termalnych.

W tym stanie rzeczy Sąd na podstawie art. 147 Ppsa orzekł jak w sentencji. O kosztach postępowania orzeczono na podstawie art. 200 ppsa.

Przewodniczący Sędzia WSA

(-) Maciej Busz

Sędzia WSA

(-) Izabela Bąk-Marciniak

Sędzia WSA

(-) Józef Maleszewski