



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 18 marca 2013 r.

Poz. 1941

WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 176/12
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 16 października 2012 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący
Sędziowie

Sędzia NSA Zygmunt Wiśniewski
Sędzia WSA Alicja Palus
Sędzia NSA Andrzej Wawrzyniak (sprawozdawca)

Protokolant

Małgorzata Boaro

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 16 października 2012 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Miejskiej w Brzegu Dolnym
z dnia 15 grudnia 2011 r. nr XV/91/11
w przedmiocie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Brzeg Dolny

- I. stwierdza nieważność załącznika nr 1 do zaskarżonej uchwały w zakresie obejmującym zawarte w legendzie zapisy o treści: „granica obszaru górniczego” i „granica terenu górniczego” oraz odpowiadające tym zapisom symbole graficzne zawarte w legendzie i użyte w graficznie przedstawionym w załączniku terenie;**
- II. zasądza od Gminy Brzeg Dolny na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240 zł (słownie: dwieście czterdzieści złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.**

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski, powołując się na art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) i art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.jedn. Dz. U. z 2012, poz. 270), złożył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu skargę na uchwałę Rady Miejskiej w Brzegu Dolnym nr XV/91/11 z dnia 15 grudnia 2011 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Brzeg Dolny, wnosząc o stwierdzenie jej nieważności „w zakresie, w jakim dotyczy on terenu górniczego w granicach oznaczonych na rysunku planu”.

Organ nadzoru zarzucił, że zaskarżona uchwała narusza art. 28 ust. 1 w związku z art. 17 pkt 6 lit. b) tiret szósty ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.) oraz art. 53 ust. 5 ustawy z dnia 4 lutego – Prawo geologiczne i górnicze (t.jedn. Dz. U. z 2005 r. Nr 228, poz. 1947 z późn. zm.).

W uzasadnieniu skargi Wojewoda wskazując, że na rysunku planu, stanowiącym załącznik nr 1 do uchwały, oznaczono granicę obszaru górniczego i terenu górniczego, wywodził, że w toku procedury planistycznej, przed podjęciem kwestionowanej uchwały, nie uzyskano uzgodnienia z właściwym organem nadzoru górniczego w zakresie zagospodarowania terenów górniczych, wymaganego na podstawie art. 17 pkt 6 lit. b) tiret szósty ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz art. 53 ust. 5 ustawy – Prawo geologiczne i górnicze.

Powołując się na art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz stwierdzając, że pominięcie obowiązku uzyskania uzgodnienia organu wskazanego w art. 17 pkt 6 lit. b) ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowi rażące naruszenie trybu sporządzania planu, organ nadzoru wniósł o stwierdzenie nieważności kwestionowanej uchwały w części dotyczącej obszaru i terenu górniczego, w granicach określonych na rysunku planu.

W odpowiedzi na skargę wniesiono o jej oddalenie i podano, że w dniu podjęcia zaskarżonej uchwały obszar objęty planem nie był już obszarem górnicznym i terenem górnicznym, co powoduje, że niepotrzebne było posiadanie opinii organu nadzoru górniczego.

W piśmie procesowym z dnia 24 maja 2012 r. Wojewoda Dolnośląski podtrzymał swój wniosek o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w części, to jest w zakresie, w jakim wprowadza ona zmianę miejscowego planu dla obszaru oznaczonego na załączniku nr 1 do uchwały symbolem D28PS w granicach terenu górniczego.

Uzasadniając zmianę zarzutów złożonej skargi organ nadzoru wskazał, że w dniu 27 września 2011 r. Marszałek Województwa Dolnośląskiego decyzją nr 9/WE/2011 cofnął koncesję na wydobywanie gliny kamionkowej, zobowiązując do likwidacji zakładu górniczego i rekultywacji terenu. Minister Środowiska pismem z dnia 30 listopada 2011 r. poinformował Gminę Brzeg Dolny o wykreśleniu obszaru górniczego objętego planem z rejestru obszarów górniczych. W dniu podjęcia kwestionowanej przez organ nadzoru uchwały obszar określony na załączniku nr 1 do uchwały nie leżał już w granicach obszaru i terenu górniczego, co powoduje, że niepotrzebne było posiadanie opinii organu nadzoru górniczego. Zaznaczając, że wyjaśnienia te nie zostały udzielone Wojewodzie w toku prowadzonego postępowania, organ nadzoru wywiódł, że uwzględniając fakt, iż na terenie wskazanym w załączniku nr 1 do uchwały nie występuje już ani obszar górniczy ani teren górniczy, należy stwierdzić nieprawidłowość oznaczeń wprowadzanych przedmiotową zmianą.

Odnosząc się do kwestii zakresu zaskarżenia przedmiotowej uchwały Wojewoda Dolnośląski zwrócił uwagę na brak możliwości zakwestionowania wyłącznie oznaczenia graficznego granic obszaru i terenu górniczego w zakresie terenu oznaczonego na załączniku nr 1 do uchwały, gdyż w wyniku takiej ingerencji oznaczenia na rysunku planu miejscowego dla miasta Brzeg Dolny stałyby się niekompletne, bowiem nadal pozostałoby częściowe oznaczenie granic obszaru i terenu górniczego poza zakresem przedmiotowego opracowania. Zdaniem organu nadzoru, uzasadnione jest zatem zakwestionowanie zmiany miejscowego planu dla obszaru oznaczonego na załączniku nr 1 do uchwały symbolem D28PS w granicach terenu górniczego, pozostawiając pod rozwagę organom gminy konieczność aktualizacji planu miejscowego dla miasta Brzeg Dolny.

Ustosunkowując się do treści pisma Wojewody Dolnośląskiego z dnia 24 maja 2012 r. Rada Miejska w Brzegu Dolnym uchwałą z dnia 14 czerwca 2012 r. nr XIX/145/12 wniosła o oddalenie skargi.

W uzasadnieniu podano, że zniesienie terenu górniczego nastąpiło w końcowej fazie procedury zmiany planu, a informacja o tym została przekazana Gminie Brzeg Dolny już po przedłożeniu projektu zmiany planu do uchwalenia, zbyt późno, aby możliwe było skorygowanie odpowiedniego oznaczenia graficznego z załącznika nr 1 do przedłożonego projektu uchwały w sprawie zmiany planu. Podkreślając, że w dniu podjęcia uchwały Rady Miejskiej nr XV/91/11 obszar objęty planem nie był już obszarem górnicznym i terenem górnicznym, a więc nie potrzebne było posiadanie opinii organu nadzoru górniczego, wywodziło, iż celowe wydaje

się stwierdzenie nieważności uchwały wyłącznie w zakresie oznaczeń graficznych granic obszaru i terenu górniczego znajdujących się na załączniku nr 1 do uchwały nr XV/91/11. W takim przypadku możliwe byłoby wydawanie wypisów i wyrysów z planu zawierających aktualne ustalenia wraz z informacją o nieważności odpowiednich oznaczeń graficznych.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:

Wyjaśniając przesłanki podjętego rozstrzygnięcia na wstępie należy podkreślić, że zgodnie z art. 1 § 1 i § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 z późn. zm.), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości m.in. poprzez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem (jeżeli ustawy nie stanowią inaczej).

W granicach tak określonych kompetencji, Wojewódzki Sąd Administracyjny w toku podjętych czynności rozpoznawczych ocenia prawidłowość zastosowania w postępowaniu administracyjnym przepisów obowiązującego prawa materialnego i procesowego oraz trafność ich wykładni.

Wykonywana przez sądy administracyjne kontrola administracji publicznej obejmuje również orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej oraz na akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż wyżej wskazane, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej (art. 3 § 1 w związku z § 2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi – t.jedn. Dz. U. z 2012 r. poz. 270).

Po myśli art. 147 § 1 powyższej ustawy, 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 rozpoznawanej sprawie ze względu na przedmiot zaskarżenia, którym jest uchwała w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, Sąd uwzględnić musiał również regulację szczególną zawartą w art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.jedn. Dz. U. z 2012 r. poz. 647), zgodnie z którą nieważność aktu powoduje również naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego lub istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie.

Zauważyć przy tym trzeba, że zgodnie z przepisem art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.), uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90. Z kolei przepis art. 93 ust. 1 powoływanej ustawy stanowi, że po upływie terminu wskazanego w art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym organ nadzoru nie może we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy. W tym przypadku organ nadzoru może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego.

Z takim właśnie przypadkiem mamy do czynienia w rozpatrywanej sprawie.

Uwzględniając aktualne stanowiska stron stwierdzić należy, że przedmiotem niniejszej sprawy – w odróżnieniu od innej skargi Wojewody Dolnośląskiego na tę samą uchwałę Rady Miejskiej w Brzegu Dolnym z dnia 15 grudnia 2011 r. nr XV/91/11 w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Brzeg Dolny, w której organ nadzoru zaskarżył § 4 ust. 1 pkt 3 lit. a), § 6 ust. 1 pkt 17, § 6 ust. 4 we fragmencie: „w obrębie której, dla inwestycji związanych z pracami ziemnymi, wymagane jest przeprowadzenie badań archeologicznych, zgodnie z przepisami odrębnymi”, § 6 ust. 5 pkt 8, § 6 ust. 6 pkt 1, § 11 ust. 2 pkt 5 lit. i) we fragmencie: „Koszt przebudowy spoczywa na inwestorze zmiany zagospodarowania terenu”, § 13 ust. 4, § 17 ust. 2 pkt 1, § 17 w zakresie, w jakim wprowadza on ustalenia wobec terenu oznaczonego symbolem UC/3 oraz załącznika nr 5 w granicach terenu oznaczonego symbolem UC/3 zaskarżonej uchwały, zarzucając istotne naruszenie art. 28 ust. 1 w związku z art. 9 ust. 4, art. 14 ust. 1, art. 17 pkt 6 lit. b) tiret szósty ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (t.jedn. Dz. U. z 2012 r. poz. 145), art. 351¹ kc, art. 15 ust. 3 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz art. 31 ust. 1a i ust. 2 i art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 162, poz. 1568 z późn. zm.) – jest ocena zgodności z prawem oznaczenia na rysunku planu, stanowiącym załącznik nr 1 do uchwały, granicy obszaru górniczego i terenu górniczego, w sytuacji, gdy w dniu podjęcia zaskarżonej uchwały obszar określony na załączniku nr 1 do uchwały nie leżał już w granicach obszaru i terenu górniczego.

Zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu oraz sposobie realizacji, zapisanych w planie, inwestycji z zakresu infrastruktury

ry technicznej, które należą do zadań własnych gminy, oraz zasadach ich finansowania, zgodnie z przepisami o finansach publicznych. Część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały.

Z powyższego unormowania wynika, że część graficzna miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest jego integralną częścią. Musi ona być zgodna z częścią tekstową planu oraz odpowiadać rzeczywistości stanowiącej terenów i obszarów objętych planem.

W rozpatrywanej sprawie jest poza sporem, że skoro w dniu podjęcia kwestionowanej przez organ nadzoru uchwały obszar określony w załączniku nr 1 do uchwały nie leżał już w granicach obszaru i terenu górniczego, to nie było podstaw do zaznaczenia na tym załączniku granic obszaru górniczego i terenu górniczego. Umieszczenie zatem w legendzie przedmiotowego załącznika zapisów o treści: „granica obszaru górniczego” i „granica terenu górniczego” oraz odpowiadających tym zapisom symboli graficznych zawartych w legendzie, użytych także w graficznie przedstawionym w załączniku terenie, nie tylko nie odpowiada stanowi rzeczywistości przedstawianego w załączniku terenu, ale ponadto wprowadza w błąd podmioty korzystające z przedmiotowego załącznika co do rzekomego istnienia obszaru i terenu górniczego.

Mając na uwadze, że na rysunku planu, stanowiącym załącznik nr 1 do uchwały, oznaczono granice obszaru górniczego i terenu górniczego, w sytuacji, gdy w dniu podjęcia zaskarżonej uchwały obszar określony na załączniku nr 1 do uchwały nie leżał już w granicach obszaru i terenu górniczego, uznać należy, iż poprzez przedstawienie niezgodnych ze stanem faktycznym oznaczeń naruszono podstawowe zasady sporządzania planu miejscowego.

W tym stanie rzeczy, zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, należało stwierdzić nieważność załącznika nr 1 do zaskarżonej uchwały w zakresie obejmującym zawarte w legendzie zapisy o treści: „granica obszaru górniczego” i „granica terenu górniczego” oraz odpowiadające tym zapisom symbole graficzne zawarte w legendzie i użyte w graficznie przedstawionym w załączniku terenie. Po wyeliminowaniu powyższych zapisów i symboli graficznych z przedmiotowego załącznika jego treść będzie zgodna z aktualnym stanem faktycznym i nie będzie naruszać obowiązującego prawa.

Mając powyższe na względzie, na podstawie art. 147 § 1 i art. 200 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, orzeczono jak w sentencji wyroku.