



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 17 lutego 2014 r.

Poz. 826

WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 461/13 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 25 września 2013 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący
Sędziowie

Sędzia WSA Mieczysław Górkiewicz
Sędzia WSA Ireneusz Dukiel (spr.)
Sędzia WSA Alicja Palus

Protokolant stary sekretarz sądowy Patrycja Kikosicka-Jędrzejczak
po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 11 września 2013 r.
spraw ze skarg Wojewody Dolnośląskiego i Prokuratora Okręgowego w Świdnicy
na uchwałę Rady Miejskiej w Ziębicach
z dnia 21 lutego 2013 r., nr XXX/227/2013
w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu położonego
w granicach obszaru wsi Rososznicza, Czerńczyce, gmina Ziębice

- I. stwierdza nieważność § 5 pkt 7 lit. g we fragmencie „w uzgodnieniu z jej gestorem”, § 7 ust. 1 pkt 1 lit. b, § 7 ust. 7 we fragmencie „oraz inne ograniczenia ustalone przez zarządców linii”, § 7 ust. 8 zdanie drugie we fragmencie „oraz ustalone przez zarządcę linii”, § 8 ust. 1 we fragmencie „zgodnie z warunkami podanymi przez zarządcę sieci”, § 8 ust. 3 we fragmencie „po uprzednim uzyskaniu zgody właścicieli władających terenami”, § 8 ust. 4 we fragmencie „określone przez zarządzającego siecią przesyłową” i § 9 ust. 4 pkt 3 we fragmencie „na warunkach ustalonych przez zarządcę drogi” zaskarżonej uchwały;**
- II. oddała dalej idącą skargę Prokuratora Okręgowego w Świdnicy;**
- III. orzeka, że zaskarżona uchwała w części opisanej w pkt I nie może być wykonana;**
- IV. zasądza od Gminy Ziębice na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240,00 zł (słownie: dwieście czterdzieści złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.**

Uzasadnienie

Rada Miejska w Ziębicach uchwałą z dnia 21 lutego 2013 r., nr XXX/227/2013, podjętą na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 1 i art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2011 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm., w skrócie u.s.g.) oraz art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (j. t. Dz. U. z 2012 r., poz. 647, dalej w skrócie u.p.z.p.), uchwaliła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla terenu położonego w granicach obszaru wsi Rososznicza, Czerńczyce, gmina Ziębice.

Wobec wątpliwości co do zgodności z prawem opisanej powyżej uchwały Wojewoda Dolnośląski, powołując się na przepis art. 93 ust. 1 u.s.g. i art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm., dalej w skrócie u.p.p.s.a.) wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, którą zarejestrowano pod sygnaturą II SA/Wr 461/13, domagając się stwierdzenia nieważności:

- 1) § 5 pkt 7 lit. g) we fragmencie „w uzgodnieniu z jej gestorem” zaskarżonej uchwały jako podjętej z istotnym naruszeniem art. 28 ust. 1 w zw. z art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. oraz § 4 pkt 9 lit. a) rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587, dalej w skrócie jako r.M.I.), polegającym na naruszeniu zasad sporządzania planu i przekroczeniu upoważnienia ustawowego do uregulowania w planie miejscowym zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej;
- 2) § 7 ust. 7 we fragmencie „oraz inne ograniczenia ustalone przez zarządców linii” zaskarżonej uchwały jako podjętej z istotnym naruszeniem art. 28 ust. 1 w zw. z art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p. polegającym na naruszeniu zasad sporządzania planu i przekroczeniu upoważnienia ustawowego do uregulowania w planie miejscowym szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakazu zabudowy;
- 3) § 7 ust. 8 we fragmencie „oraz ustalone przez zarządcę linii” zaskarżonej uchwały jako podjętej z istotnym naruszeniem art. 28 ust. 1 w zw. z art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p., polegającym na naruszeniu zasad sporządzania planu i przekroczeniu upoważnienia ustawowego do uregulowania w planie miejscowym szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakazu zabudowy;
- 4) § 8 ust. 1 we fragmencie „zgodnie z warunkami podanymi przez zarządcę sieci” zaskarżonej uchwały jako podjętej z istotnym naruszeniem art. 28 ust. 1 w zw. z art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. oraz § 4 pkt 9 lit. a) r.M.I., polegającym na naruszeniu zasad sporządzania planu i przekroczeniu upoważnienia ustawowego do uregulowania w planie miejscowym zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej;
- 5) § 8 ust. 3 we fragmencie „po uprzednim uzyskaniu zgody właścicieli władających terenami” zaskarżonej uchwały jako podjętej z istotnym naruszeniem art. 28 ust. 1 w zw. z art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. oraz § 4 pkt 9 lit. a) r.M.I., polegającym na naruszeniu zasad sporządzania planu i przekroczeniu upoważnienia ustawowego do uregulowania w planie miejscowym zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej;
- 6) § 9 ust. 4 pkt 3 we fragmencie „na warunkach ustalonych przez zarządcę drogi” zaskarżonej uchwały jako podjętej z istotnym naruszeniem art. 28 ust. 1 w zw. z art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. oraz § 4 pkt 9 lit. a) r.M.I. oraz art. 20 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t. jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 260, dalej w skrócie u.d.p.), polegającym na naruszeniu zasad sporządzania planu i przekroczeniu upoważnienia ustawowego do uregulowania w planie miejscowym zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, a także naruszeniu ustawowych kompetencji zarządcy drogi.

W uzasadnieniu skargi Wojewoda Dolnośląski wyjaśnił, że zaskarżona uchwała jest wynikiem postępowania naprawczego przeprowadzonego przez organy Gminy Ziębice w związku ze stwierdzeniem przez Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu wyrokiem z dnia 21 listopada 2012 r., sygn. akt II SA/Wr 588/12, nieważności uchwały Rady Miejskiej w Ziębicach z dnia 29 marca 2012 r., nr XVIII/130/2012, w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu położonego w granicach obszaru wsi Rososznicza, Czerńczyce, gmina Ziębice. Organ nadzoru podniósł przy tym, że zaskarżoną przez niego uchwałę podjęto na podstawie procedury planistycznej realizowanej na potrzeby tej wcześniejszej uchwały nr XVIII/130/2012, po dokonaniu korekty w zakresie nieprawidłowości wskazanych przez Sąd we wspomnianym wyroku. Organ przypomniał, iż podstawowym, istotnym naruszeniem prawa, które skutkowało stwierdzeniem nieważności uchwały nr XVIII/130/2012 w całości był fakt sporządzenia prognozy skutków finansowych przez osobę niebędącą rzeczoznawcą majątkowym. Powyższa prognoza skutków finansowych została zatem

zweryfikowana i podpisana przez uprawnionego rzeczoznawcę majątkowego. Z tekstu badanej uchwały zostały również wyeliminowane zakwestionowane przez Sąd zapisy z wyjątkiem zapisu § 9 ust. 4 pkt 3 we fragmencie „na warunkach ustalonych przez zarządcę drogi”. W związku z powyższym, celem doprowadzenia uchwały do stanu zgodności prawem, zdaniem Wojewody należy stwierdzić nieważność zapisu § 9 ust. 4 pkt 3 tego aktu.

Ponadto, w toku postępowania nadzorczego prowadzonego wobec uchwały nr XXX/227/2013, Wojewoda uznał również za zasadne wniesienie zastrzeżeń wobec innych wskazanych na wstępie fragmentów zapisów uchwały, które realizację poszczególnych postanowień planu uzależniają od ustalenia, uzgodnienia, określenia warunków czy uzyskania zgody podmiotów innych niż Rada Miejska w Ziębicach. W ocenie organu nadzoru, w powyższych przepisach doszło do naruszenia kompetencji do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakazu zabudowy, wyrażonej w art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p. oraz kompetencji do określenia zasad dotyczących modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, określonej w art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p., skonkretyzowanej w § 4 pkt 9 r.M.I. Zdaniem Wojewody, w przepisach ustawy i rozporządzenia określono jednoznacznie materię przekazaną do uregulowania mieszczącą się w granicach władztwa planistycznego gminy.

W odpowiedzi na skargę Burmistrz Ziębic nie złożył jednoznacznego oświadczenia co do uznania zasadności skargi Wojewody Dolnośląskiego, jednakże przedłożył uchwałę Rady Miejskiej w Ziębicach z dnia 20 czerwca 2013 r., nr XXXVI/254/2013, w uzasadnieniu której przywołano stwierdzenie projektanta planu, że „przedmiotowy plan miejscowy poza przepisami zaskarżonymi, w przypadku uznania skargi Wojewody przez Sąd Administracyjny za zasadną, będzie mógł w pełni funkcjonować jako akt prawa miejscowego”.

Do tut. Sądu wpłynęła również skarga na powyższą uchwałę Rady Miejskiej w Ziębicach z dnia 21 lutego 2013 r., nr XXX/227/2013, złożona przez Prokuratora Okręgowego w Świdnicy, której nadano sygnaturę akt II SA/Wr 521/13.

Skarżący Prokurator Okręgowy w Świdnicy wniósł o stwierdzenie nieważności całej zaskarżonej uchwały zarzucając jej zarówno istotne naruszenie prawa materialnego wynikające z art. 15 ust. 2 pkt 12 w zw. z art. 28 u.p.z.p., jak też istotne naruszenie prawa procesowego wynikające z art. 17 pkt 5 w zw. z art. 28 ust. 2 u.p.z.p.

W uzasadnieniu tej skargi podniesiono w pierwszej kolejności, że skarżący przychyła się do zarzutów zgłoszonych przez Wojewodę Dolnośląskiego i wnosi o ich uwzględnienie. W dalszej części wskazano natomiast, że zaskarżona uchwała wydana została w wyniku przeprowadzonego przez Gminę Ziębice postępowania naprawczego w związku ze stwierdzeniem przez WSA we Wrocławiu w dniu 21 listopada 2012 r. (sygn. akt II SA/Wr 588/12) nieważności uchwały Rady Miejskiej w Ziębicach nr XVIII/130/2012 z dnia 29 marca 2012 r. z uwagi na „fakt sporządzenia prognozy skutków finansowych przez nieuprawnioną osobę będącą rzeczoznawcą majątkowym”. Prokurator wywodził, iż niniejszej sprawie ma zastosowanie art. 28 ust. 2 u.p.z.p., który wprawdzie odnosi się do rozstrzygnięć nadzorczych wojewody, a nie do wyroków sądu administracyjnego, jednak utrwalone orzecznictwo sądowe i doktryna przyjmują zgodnie, że powinien mieć on zastosowanie również do wyroków sądowych stwierdzających nieważność uchwał w sprawie planu miejscowego. Zdaniem skarżącego z przywołanego przepisu art. 28 ust. 2 u.p.z.p. wynikają ważne konsekwencje, ponieważ po pierwsze cała procedura planistyczna przenosi się z powrotem z rady do burmistrza (jest on obowiązany wg art. 17 u.p.z.p. ponownie określić czynności), po drugie zaś obowiązek ponowienia tych czynności nie wynika z wydanego wyroku sądowego (także rozstrzygnięcia nadzorczego wojewody), ale z samej regulacji u.p.z.p. Treść uzasadnienia wyroku sądu i przyczyny stwierdzenia przez sąd nieważności poprzedniej uchwały o planie miejscowym powinny być oczywiście wzięte pod uwagę, ale – inaczej niż to ma miejsce przy wydaniu decyzji administracyjnych – dalsze obowiązki organu nie wynikają z tego wyroku ani ze związania jego treścią, tylko wynikają z ustawy (przywołano tutaj wyrok WSA w Krakowie z dnia 9 lipca 2010 r., sygn. akt II SA/Kr 462/10).

Mając powyższe na uwadze strona skarżąca stoi na stanowisku, że przed podjęciem uchwały XXX/227/2013 z dnia 21 lutego 2013 r. obowiązkiem organu planistycznego było uzupełnienie prognozy skutków finansowych realizacji ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego sporządzonego zgodnie z przepisem art. 17 ust. 5 i art. 37 ust. 11 u.p.z.p. przez rzeczoznawcę majątkowego.

Tymczasem – jak ustalono – Burmistrz Gminy Ziębice „poszedł na skróty” przedstawiając Radzie Miejskiej w Ziębicach prognozę skutków finansowych uchwalenia planu miejscowego pochodzącą z października 2010 r. zakwestionowaną przez WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 21 listopada 2012 r., sygn. II SA/Wr 588/12, z tą jedynie różnicą, że na jej egzemplarzu znalazła się pieczętka rzeczoznawcy majątkowego Mirosława Kotusa wraz z jego podpisem.

Burmistrz Ziębic przedstawiając projekt zaskarżonej uchwały stwierdził w jego uzasadnieniu, że „by zadość uczynić konkluzji wyroku WSA we Wrocławiu – przedmiotowa prognoza skutków finansowych realizacji ustaleń miejscowego planu została zweryfikowana przez Rzecznawcę majątkowego i w takim kształcie stanowi część dokumentacji planistycznej...”, oraz w związku z dokonaniem uzupełnienia i zakończeniem procedury sporządzania zmiany miejscowego planu stwierdza, iż przedkładana uchwała może podlegać uchwaleniu przez Radę Miejską w Ziębicach”.

Prokurator analizując treść przedmiotowej prognozy stwierdził, że przedłożono Radzie „stara” prognozę uzupełnioną jedynie o pieczętkę i podpis rzeczoznawcy, który w żadnym zakresie jej nie zweryfikował, bowiem gdyby to uczynił to zapewne zauważyłby, że w pkt III, w którym powołano materiały wejściowe, wykorzystano nieobowiązującą już w 2013 r. uchwałę nr XXXVIII/250/09 Rady Miejskiej w Ziębicach z 26 listopada 2009 r. w sprawie określenia wysokości stawek podatku od nieruchomości na rok 2010 oraz zwolnień od podatku. Zdaniem skarżącego powyższe wskazuje na to, że nie tylko zgodnie z przepisami art. 17 pkt 5 u.p.z.p. i art. 37 ust. 11 u.p.z.p. nie doszło do sporządzenia prognozy przez uprawniony podmiot jakim jest rzeczoznawca majątkowy, ale nawet wbrew twierdzeniom uzasadnienia zaskarżonej uchwały nie została ona przez rzeczoznawcę zweryfikowana.

Zarzucono także, iż analiza zaskarżonej uchwały oraz dołączonej do niej prognozy skutków finansowych budzi również poważne wątpliwości skarżącego z uwagi na ich wyraźną sprzeczność. Przywołano na tę okoliczność zapis pkt IV podpkt 2 Prognozowanych skutków finansowych uchwalenia planu („Opłata planistyczna (do pobrania w okresie 5 lat od obowiązywania planu) – nie wystąpi obowiązek jej naliczenia ponieważ prognozuje się dzierżawę gruntów pod lokalizację turbin) oraz § 22 skarżonej uchwały (Na podstawie art. 5 ust. 2 pkt 12 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ustala się wysokość stawki procentowej, dla opłaty, o której mowa w art. 36 ust. 4 tej ustawy, na:

1. 30% dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolem R, Re oraz numerem kolejnym;
2. 30% dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbole Ew oraz numerem kolejnym;
3. 15% dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami: L, W oraz numerami kolejnymi;
4. 20% dla terenów oznaczonych symbolami: KDL, KDg oraz Kg wraz z numerami kolejnymi).

Zdaniem Prokuratora tej rozbieżności nie można nawet uznać wyłącznie za błąd w prognozie, gdyż sam w sobie, zgodnie ze stanowiskiem zaprezentowanym przez WSA w Opolu w wyroku z 14 czerwca 2012 r., sygn. Akt II SA/Op 114/12, nie stanowi kategorię przesłanki do stwierdzenia z tego tytułu nieważności uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Natomiast przyjęcie przez Radę Miejską w Ziębicach na zdecydowanej większości powierzchni objętej planem przestrzennego zagospodarowania maksymalnych 30% stawek opłaty planistycznej, oraz pozostałych nie wynika z jednoznacznych w tym zakresie materiałów planistycznych, a zwłaszcza – co już podkreślono – nie wynika z prognozy skutków finansowych. Tym samym w ocenie skarżącego uznać należy, że rada gminy określając w tak dorozumiany sposób istnienie i wysokość stawek planistycznych uczyniła to wyłącznie celem wyczerpania zakresu upoważnienia ustawowego wynikającego z przepisu art. 15 pkt 2 ppkt 12 u.p.z.p. i nie ma to wyraźnego faktycznego uzasadnienia, tym bardziej jeżeli zważy się, że na obszarze objętym lokalizacją elektrowni wiatrowych najczęściej dochodzi do zjawiska odwrotnego, t.j. do obniżenia cen nieruchomości, a zwłaszcza budynków mieszkalnych.

Dlatego też kierując się nie tylko zasadą legalizmu, ale także działając w interesie społecznym, skarżący uznał, iż również w tym zakresie Rada Miejska w Ziębicach w zaskarżonej uchwale naruszyła w sposób istotny przepis art. 17 ust. 2 pkt 12 u.p.z.p.

W odpowiedzi na powyższą skargę Rada Miejska w Ziębicach, reprezentowana przez Burmistrza, wniosła o jej oddalenie w całości twierdząc, że Prokurator Okręgowy w Świdnicy zastosował niewłaściwą wykładnię art. 28 ust. 1 u.p.z.p. polegającą na uznaniu, iż doszło do istotnego naruszenia trybu sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, które miałyby skutkować uznaniem nieważności uchwały w przedmiocie tego planu.

Uzasadniając swoje stanowisko autor odpowiedzi nie zgodził się na początku z wnioskiem Prokuratora dotyczącym połączenia jego skargi z wcześniejszą skargą Wojewody przywołując wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 listopada 2011 r., sygn. akt II OSK 1899/11, iż połączenie skargi wojewody ze skargą wniesioną przez inny podmiot nie powinno mieć miejsca chociażby z tej przyczyny, iż skargi te są wniesione na zupełnie innych podstawach prawnych umożliwiających ich wniesienie, co determinuje rolę procesową każdego z tych podmiotów. Wojewoda, który wnosi skargę do sądu administracyjnego jest organem kwestionującym akt organu samorządu, a więc w sprawie wywołanej skargą wojewody stronami są wyłącznie wojewoda i, jak w niniejszej sprawie, rada gminy. Nie ma prawnych możliwości, aby stronami w tej sprawie były także inne podmioty, nawet jeżeli spełniają warunki ustawowe do zakwestionowania tego samego aktu, który skarży wo-

jewoda. Podobnie jeżeli chodzi o skargę innego niż wojewoda podmiotu, gdyż w postępowaniu wszczętym taką skargą wojewoda również nie powinien uczestniczyć, gdyż prawo nie daje mu takich możliwości.

Odnośnie natomiast zarzutów naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 12 u.p.z.p. (wysokości stawek opłaty planistycznej) i art. 17 pkt 5 u.p.z.p. (zasad sporządzania prognozy skutków finansowych uchwalenia planu miejscowego) nie zgadzając się z argumentacją strony skarżącej podniesiono, iż:

1. zarzut sporządzenia prognozy przez osobę nie będącą rzeczoznawcą majątkowym nie znajduje uzasadnienia, czego dowodem jest oryginał prognozy przedłożony Radzie jako załącznik do uzasadnienia uchwały, a także znajdujący się w dokumentacji prac planistycznych;
2. zarzut, że: cyt. „.... - jak ustalono -znalazła się pieczęć rzeczoznawcy majątkowego” jest bezzasadny, bowiem po pierwsze: brak jest dowodów, na jakiej podstawie ustalono, po drugie: wskazuje na użycie pieczęćki rzeczoznawcy w sposób być może nielegalny – co wskazywałoby na konieczność ustalenia winy poświadczenia nieprawdy. Tymczasem kwestia ta jest zgoła oczywista. Umowa, dotycząca sporządzenia projektu planu miejscowego zawarta została pomiędzy Gminą Miejską w Ziębicach oraz Wykonawcą, będącym podmiotem działalności gospodarczej. Wszystkie materiały zatem, opracowane i przygotowane na potrzeby projektu planu, zostały autoryzowane przez Wykonawcę. Kwestią uboczną są zasady, jakie Wykonawca i Strona Umowy stosuje w zakresie zatrudniania przy poszczególnych opracowaniach niezbędnych współpracowników i specjalistów. Należy uznać, że skoro biuro planistyczne ma podpisaną umowę z rzeczoznawcą, to poprzednio sporządził on kwestionowaną prognozę, a Wykonawca przedłożył Zamawiającemu, jako wykonaną w swojej firmie. Obecnie rzeczoznawca złożył podpis pod prognozą, którą wcześniej sam sporządził, biorąc odpowiedzialność za jej treść. Nie ma podstaw aby kwestionować założenia przyjęte przez prognozę i potwierdzone przez rzeczoznawcę. Prokurator, ani sąd nie posiadają w tym zakresie wiadomości specjalnych, które pozwalają im stwierdzić, iż parametry przyjęte w prognozie są nieprawidłowe i sama prognoza jest błędna;
3. zgodnie z art. 17 u.p.z.p. wójt/burmistrz/prezydent dokonuje czynności kolejno, co należy rozumieć w ten sposób, że prognozę skutków finansowych uchwalenia planu miejscowego sporządza się przed opiniowaniem, uzgadnianiem i wyłożeniem do publicznego wglądu projektu planu. W związku z tym, że etap formułowania projektu planu miejscowego wraz z niezbędnymi opracowaniami towarzyszącymi (w tym Prognozą...) sporządzony został w drugiej połowie 2010 r. to należało za podstawę przyjąć uchwałę nr XXXVIII/250/09 Rady Miejskiej w Ziębicach w sprawie określenia podatku od nieruchomości na rok 2010. Ustawodawca nie nakłada na sporządzającego obowiązku aktualizowania danych do prognozy na dzień uchwalania planu;
4. kwestia sporządzenia i weryfikacji rzeczony prognozy jest kwestią sporną wyłącznie dla skarżącego, nie wskazał żadnych okoliczności, które uzasadniałyby taką tezę. Wg słownika „weryfikacja” (ś.lc. verificatio od łc. verificare 'sprawdzać' od łc. verus 'prawdziwy' + facere 'czynić') 1. poświadczenie, sprawdzenie prawdziwości, autentyczności; 2. sprawdzenie czyichś kwalifikacji. W omawianym przypadku Rzeczoznawca zweryfikował swoje opracowanie w zakresie godności z oryginałem i jako takie uwierzyłnił swym podpisem;
5. wątpliwości skarżącego polegające na potencjalnej sprzeczności uchwały z przedmiotową prognozą – nie poparte jakimkolwiek, nawet najdrobniejszym przykładem uchybienia „sztuce” stanowią więc jedynie nie popartą dowodami tezę;
6. bezzasadny jest zarzut naruszenia trybu sporządzania planu (art. 28 ust. 1 w zw. z art. 17 ust. 5 ustawy) w postaci niezgodności lub nieaktualności założeń zawartych w prognozie finansowej. Stosownie do art. 17 ust. 5 ustawy, prognoza skutków finansowych nie jest załącznikiem do projektu planu wykładanym do publicznego wglądu i dyskusji, a przedkładana jest radzie gminy przy zwracaniu się o uchwalenie danego planu, i w niniejszej sprawie była przedłożona. Okoliczność podnoszona przez skarżącą, że prognoza finansowa była błędna, nie stanowi kategorycznej przesłanki do stwierdzenia z tego tytułu nieważności uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Prognoza skutków finansowych pełni funkcję informacyjną i nie przesądza o ograniczeniu wysokości odszkodowania czy opłat planistycznych w przyszłości. Nawet błędne wyliczenie w prognozie skutków finansowych, dotyczące wysokości podatku, renty planistycznej czy odszkodowań, nie stanowi okoliczności dyskwalifikującej uchwałę w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wyliczenia hipotetyczne wartości przedstawione w prognozie, nie stanowią elementu objętego zasadą procedury planistycznej. Przywołano tezę z uzasadnienia wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 1 lutego 2007 r. sygn. akt IV SA/Wa 2064/06, że „prognoza skutków finansowych uchwalenia planu nie jest załącznikiem do planu, lecz do projektu planu przedkładanego radzie gminy do uchwalenia. Prognoza ta nie ma charakteru wiążącego, norma-

tywnego, pełni jedynie funkcję analizy ekonomicznej. Nie podlega ona opiniowaniu i uzgadnianiu przez właściwe organy zgodnie z art. 17 pkt 6 i 7 u.p.z.p.”, jak też z uzasadnienia wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 29 października 2009 r., sygn. akt II SA/Rz 888/08, że „prognoza finansowa nie jest załącznikiem do planu i z tej racji nie ma charakteru wiążącego. Przyjęte stawki podatku mogły pochodzić z różnych okresów, a prognoza jako dokument nie ma wpływu na prawa i obowiązki właścicieli nieruchomości. Jako dokument w żaden sposób nie wiąże również organu samorządowego w zakresie wysokości podatków”. W tym kontekście podniesiono również, iż sam ustawodawca wprowadzając w ustawie o gospodarce nieruchomościami zmianę brzmienia ust. 3 art. 174, oraz dodając ust. 3a ściśle określił fakultatywność sporządzania prognoz przez rzeczoznawcę majątkowego. W załączniku do niniejszych wyjaśnień znajduje się wyciąg z Druku sejmowego nr 1421 o wprowadzeniu przedmiotowych zmian wraz z uzasadnieniem, z którego bardzo wyraźnie i jasno wynika intencja ustawodawcy.

Prognozy skutków finansowych uchwalenia planu mogą być sporządzane przez rzeczoznawców majątkowych – i tylko tyle.

W dalszym piśmie procesowym z dnia 4 września 2013 r. pełnomocnik Gminy Ziębice, w uzupełnieniu odpowiedzi na skargę, podtrzymał w całości wskazane tam stanowisko oraz żądanie oddalenia skargi Prokuratora Okręgowego w Świdnicy dodatkowo podnosząc, iż w sprawie nie doszło do naruszenia art. 17 pkt 5 u.p.z.p. albowiem ponowne uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu położonego w granicach obszaru wsi Rososznicza, Czerńczyce, gmina Ziębice uchwałą nr XXX/227/2013 r. z dnia 21 lutego 2013 r. zostało poprzedzone sporządzeniem prognozy skutków finansowych uchwalenia planu miejscowego i nie wymagało stosownie do wymogów art. 28 ust. 2 powoływanej ustawy ponowienia czynności, o których mowa w art. 17 ustawy, w zakresie niezbędnym do doprowadzenia do zgodności planu z przepisami prawnymi.

Zdaniem pełnomocnika nie doszło również do naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 12 u.p.z.p., gdyż w zaskarżonym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uchwalono stawki procentowe, na podstawie których ustala się opłatę, o jakiej mowa w art. 36 ust. 4 ustawy i uchwalenie tych stawek nie miało charakteru pozornego, ani też nie pozostało w sprzeczności z prognozą skutków finansowych sporządzenia planu.

Odnosząc się do głównej tezy skargi Prokuratora Okręgowego, iż przed podjęciem przez Radę Miejską w Ziębicach uchwały nr XXX/227/2013 r. z dnia 21 lutego 2013 r. konieczne było uzupełnienie prognozy skutków finansowych realizacji ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przez rzeczoznawcę majątkowego, wskazano po pierwsze, że prognoza sporządzona w październiku 2010 r. została wykonana przez biegłego rzeczoznawcę Mirosława Kotusa na podstawie umowy o współpracy i wzajemnych zobowiązaniach z dnia 2 stycznia 2008 r. zawartej pomiędzy nim a pracownią urbanistyczną opracowującą projekt planu (wynikać to miało z zawartej i przedłożonej do pisma umowy, jak również z podpisu biegłego znajdującego się na przedmiotowej prognozie). W tym kontekście podniesiono, że w poprzednim postępowaniu przez Wojewódzkim Sądem Administracyjnym we Wrocławiu, zakończonym wyrokiem z 21 listopada 2012 r., Rada stała na stanowisku, że żądanie aby przedmiotowa prognoza była sporządzona przez rzeczoznawcę majątkowego jest nieuzasadnione nie analizując w ogóle kwestii autorstwa prognozy. Powyższe stanowisko wydawało się dla Rady tak oczywiste i niekontrowersyjne, że nawet nie zwrócono się do pracowni urbanistycznej o wyjaśnienia w tym przedmiocie, albowiem kwestia ewentualnego autorstwa prognozy wydawała się bez znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy. Zwrócono na tę okoliczność uwagę dopiero przy sporządzaniu skargi kasacyjnej do Naczelnego Sądu Administracyjnego, jednakże skarga ta została wycofana.

Dalej podniesiono, że wbrew twierdzeniom skarżącego prokuratora rzeczoznawca majątkowy nie mógł uzupełnić sporządzonej prognozy. Przedmiotowa prognoza była aktualna na datę jej sporządzenia. Żaden przepis ustawy ani rozporządzeń wykonawczych nie nakłada obowiązku uaktualnienia prognozy, jeżeli od jej sporządzenia do uchwalania uchwały minął dłuższy czas. Takowa sytuacja jest ponadto typowa, ponieważ sporządzenie prognozy poprzedza procedurę opiniowania i uzgadniania projektu planu, która w praktyce jest najbardziej czasochłonna w procesie legislacyjnym gminy. Zarzut prokuratora był w dużej mierze przyjęciem przez niego innych oczekiwań co do biegłego rzeczoznawcy niż stawiane mu przez Radę Miejską oraz Burmistrza. Ograny gminy oczekiwały bowiem jedynie potwierdzenia, że przedłożona opinia pochodzi od biegłego rzeczoznawcy, co zostało w sposób nie budzący wątpliwości wykazane podpisem i pieczęcią. Prokurator zaś, jak można wywodzić z treści skargi, oczekiwał uzupełnienia i zaktualizowania przez rzeczoznawcę uprzednio przedłożonej opinii.

Autor pisma podkreślił, że analizując wagę przywiązywaną przez skarżącego prokuratora do kwestii formalnych związanych z prognozą skutków finansowych planu trudno nie odnieść wrażenia, że nie dostrzeżono roli tego skądinąd istotnego w procesie gminnej legislacji dokumentu. Mianowicie, jego głównym i podstawo-

wym zadaniem jest stworzenie dla Rady Miejskiej możliwości bieżącej kontroli Burmistrza w zakresie owych skutków finansowych dla gminy w trakcie uchwały planu, jak również kontroli następczej w postaci rozliczenia burmistrza po wejściu w życie i obowiązywaniu planu odnośnie prawidłowości przedłożonej radnym prognozy. Dokument ten nie jest adresowany do organów opiniujących i uzgadniających, dlatego też wszelkie ewentualne jego niedociągnięcia – nawet jeśli miałyby miejsce – nie powinny w żaden sposób wpływać na byt prawny podejmowanych uchwał planistycznych.

Wyjaśniono także, iż w trakcie ponawiania czynności planistycznych w wyniku stwierdzenia nieważności uchwały nr XVIII/130/120 z dnia 29 marca 2012 r. wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 21 listopada 2012 r. (sygn. akt II SA/Wr 588/12) okazało się, że przedmiotowa prognoza była rzeczywiście sporządzona przez biegłego rzeczoznawcę, co uprzednio w żaden sposób nie wynikało z materiałów planistycznych zgromadzonych w sprawie. Po dokonaniu przedmiotowego ustalenia i dostarczeniu przez pracownię urbanistyczną egzemplarza podpisanej przez rzeczoznawcę prognozy, burmistrz nie miał żadnej innej możliwości niż powtórne skierowanie uchwały pod głosowanie przez radę miejską. Nie było żadnych prawnych ani innych racjonalnych powodów aby w jakimkolwiek zakresie ponawiać czynności określone w art. 17 ustawy. Radni otrzymali taką samą w treści prognozę – tym razem, jednakże było oczywiste kto był autorem tego opracowania. Trzeba przy tym dodać, że nawet gdyby przedmiotowa prognoza finansowa miała być przedkładana organom opiniodawczym i uzgadniającym, to przy zachowaniu jej niezmięionej treści brak było rzeczowej potrzeby ponownego przesyłania projektu planu wraz prognozą uzupełnioną o podpis i pieczęć jej autora. Tym bardziej zaś w sytuacji, w której przedmiotową prognozę przedkładano jedynie radzie miejskiej nie było potrzeby ponawiania procedury z art. 17 ustawy w jakimkolwiek zakresie.

Pełnomocnik podkreślił, że nie istniał też wymóg aby przedmiotową prognozę uzupełniać na skutek upływu czasu jaki upłynął od jej sporządzenia do momentu podejmowania przez radę miejską uchwały. Co więcej, ewentualne jej uzupełnienie mogło się spotkać z zarzutem, że powstała w 2013 r., a zatem zakłócona została kolejność poszczególnych etapów uchwalania planu określonych w art. 17 ustawy, albowiem czynności określone w punktach od 6 do 14 nastąpiły przed czynnością określoną w punkcie 5 powoływanego artykułu.

Na zakończenie odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 12 u.p.z.p., który miałby się sprowadzać do wyraźnej sprzeczności pomiędzy zaskarżoną uchwałą a przedmiotową prognozą, podniesiono, iż skarżący nie dostrzega, że to nie plan miejscowy winien odzwierciedlać założenia prognozy skutków finansowych, ale właśnie prognoza winna zawierać spodziewane skutki finansowe zastosowania określonych rozwiązań w planie. W przedmiotowym wypadku w miejscowym planie zgodnie z zakresem swoich kompetencji oraz obligatoryjnych wymogów zawartości planu Rada Miejska w Ziębicach uchwaliła określone stawki procentowe, zaś biegły rzeczoznawca najprawdopodobniej trafnie przewidział, że z uwagi na spodziewane usytuowanie turbin wiatrowych na terenach na podstawie umów dzierżawy (a nie zakupu) nie dojdzie do naliczania opłaty planistycznej. Opłata ta bowiem jest należna gminie wyłącznie w przypadku sprzedaży nieruchomości w okresie 5 lat po uchwaleniu planu. Zawarcie umowy dzierżawy nie powoduje takiego skutku dla właściciela. Powyższe założenie prognozy jest logiczne i w żaden sposób nie pozostaje w sprzeczności z ustaleniami planu.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Rozważania należy rozpocząć od stwierdzenia, iż wbrew stanowisku Rady Miejskiej w Ziębicach, brak było przeszkód formalnych i prawnych, a wręcz istniała uzasadniona konieczność, zważywszy na przedmiot zaskarżenia, jak też i na wyjątkową pozycję procesową skarżących organów, do zarządzenia w trybie art. 111 § 2 u.p.p.s.a. połączenia do wspólnego rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego z sprawą ze skargi Prokuratora Okręgowego w Świdnicy, w obu przypadkach na tożsamą uchwałę planistyczną z dnia 21 lutego 2013 r.

Zgodnie z art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269) i art. 3 § 2 pkt 5 u.p.p.s.a. sądy administracyjne właściwe są do badania zgodności z prawem zaskarżonych aktów prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego. Akty te są zgodne z prawem, jeżeli są zgodne z przepisami prawa materialnego i przepisami prawa procesowego. Stosownie do art. 147 u.p.p.s.a. sąd uwzględniając skargę na akt, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 5 u.p.p.s.a., stwierdza nieważność tej uchwały w całości lub w części.

Mając na względzie wskazane powyżej kryterium legalności Wojewódzki Sąd Administracyjny, po podaniu ocenie istniejących w sprawie okoliczności faktycznych i prawnych, podzielił w całości zarzuty i argumentację skargi złożonej przez organ nadzoru, przy czym, nie będąc w myśl art. 134 § 1 u.p.p.s.a. związany zarzutami i wnioskami skargi, stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w części większej niż żądał tego organu nadzoru. Znamienne w niniejszej sprawie jest również to, iż zasadność podniesionych przez Wojewodę

Dolnośląskiego zarzutów podzielił także Prokurator Okręgowy w Świdnicy, natomiast sama Rada Miejska w Ziębicach co prawda bezpośrednio nie wносиła o uwzględnienie tej skargi, jednakże w żadnej mierze nie podważała jej zasadności, a jedynie powoływała się na stanowisko projektanta planu, że „przedmiotowy plan miejscowy poza przepisami zaskarżonymi, w przypadku uznania skargi Wojewody przez Sąd Administracyjny za zasadną, będzie mógł w pełni funkcjonować jako akt prawa miejscowego”.

Wypada zatem w pierwszej kolejności omówić kwestie co do których nie było sporu pomiędzy stronami, co spowodowane było w dużej mierze ukształtowaną linią orzecniczą sądów administracyjnych i dotychczasowymi poglądami doktryny.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako akt prawa powszechnie obowiązującego musi spełniać wysokie wymagania stawiane tej kategorii aktów normatywnych oraz odpowiadać standardom legalności, dlatego też ustawodawca przyjął w art. 28 u.p.z.p., 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. Z powyższymi przesłankami stwierdzenia nieważności uchwały koresponduje także art. 91 ust. 1 u.s.g. stanowiący, iż uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna.

Kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego należy do zadań własnych gminy (art. 3 u.p.z.p.). W planie miejscowym określa się obowiązkowo m.in. szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy (art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p.) oraz zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej (art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p.). Jednakże przyznane radzie gminy kompetencje nie oznaczają pełnej dowolności i muszą być wykładane przez pryzmat obowiązującego prawa. Akt prawa miejscowego organu jednostki samorządu terytorialnego stanowiony jest na podstawie upoważnienia ustawowego i winien być sporządzany tak, by jego regulacja nie wykraczała poza jakiegokolwiek unormowania ustawowe, nie czyniła wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań ustawowych, a także by nie powtarzała kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych. Akt prawa miejscowego musi zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem, luzu interpretacyjnego. Przypomnieć należy, iż tylko w ustawie dozwolone jest ustalanie obowiązków i praw obywateli oraz określenie wyjątków władczej ingerencji w konstytucyjnie gwarantowane prawa i wolności obywateli. Również tylko w ustawie dopuszczalne jest określenie kompetencji organów administracji publicznej. Zakres upoważnienia winien być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę (art. 7 Konstytucji RP). Normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły co oznacza, że zakazane jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisy kompetencyjne oraz wyprowadzanie kompetencji w drodze analogii.

Zdaniem Sądu trafnie organ nadzoru zakwestionował fragmenty zapisów uchwały, w których organ planistyczny uzależnił możliwość dokonania określonych czynności od uzyskania zgody (uzgodnienia) oraz uwzględnienia warunków wskazanych przez podmioty takie jak gestor sieci melioracyjnej, zarządca lub zarządcy linii, właściciele władający terenami czy zarządca drogi. Nie powinno budzić wątpliwości, iż takie uregulowania uchwały wykraczają poza przyznaną w art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p., kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad dotyczących modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, której zakres przedmiotowy i jej granice skonkretyzowano w § 4 pkt 9 r.M.I.

Podobnie ocenić należało także przeoczone przez organ nadzoru zapisy § 7 ust. 1 pkt 1 lit. b i § 8 ust. 4 w fragmencie „określone przez zarządzającego siecią przesyłową” zaskarżonej uchwały co skutkowało stwierdzeniem ich nieważności.

Na szczególne podkreślenie zasługuje okoliczność, iż w zaskarżonej uchwale w § 9 ust. 4 pkt 3 przyjęto, iż „dla dróg publicznych ustala się umieszczenie zieleni izolacyjnej oraz tablic i szyldów- na warunkach ustalonych przez zarządcę drogi”, który to identyczny zapis został zakwestionowany w poprzedniej uchwale planistycznej z dnia 29 marca 2012 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w uzasadnieniu wyroku z dnia 21 listopada 2012 r., sygn. akt II SA/Wr 588/12, wyraźnie opowiedział się za stanowiskiem, że „katalog zadań należących do właściwości zarządcy drogi został (...) określony w art. 20 u.d.p. Istotne jest przy tym to, że katalog ten ma charakter otwarty, co oznacza, że zarządca drogi powinien realizować również inne zadania, o ile tylko mieszczą się one w ramach jego ogólnej kompetencji – planowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg (R. Stachowska, Ustawa o drogach publicznych. Komentarz, dostępny w wersji elektronicznej Lex). Powyższe uprawnienia wynikają z istoty zarządu sprawowanego na podstawie przepisów

art. 19–22 ustawy o drogach publicznych. Tym samym zadania zarządców dróg, związane z administrowaniem drogi zostały określone w akcie rangi ustawowej i nie mogą być powtarzane bądź modyfikowane w akcie prawa miejscowego.”

Z tych też względów Sąd w pkt I sentencji wyroku orzekł na podstawie art. 147 § 1 u.p.p.s.a., a w pkt III sentencji wyroku stosownie do art. 152 u.p.p.s.a.

Przechodząc do oceny zasadności skargi Prokuratora Okręgowego w Świdnicy należy przede wszystkim ponownie wskazać, iż tut. Sąd prawomocnym wyrokiem z dnia 21 listopada 2012 r., sygn. akt II SA/Wr 588/12, stwierdził nieważność w całości uchwały Rady Miejskiej w Ziębicach z dnia 29 marca 2012 r., nr XVIII/130/2012, w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu położonego w granicach obszaru wsi Rosocznica, Czerńczyce, gmina Ziębice, uznając, iż została ona podjęta z istotnym naruszeniem trybu postępowania. W uzasadnieniu tego wyroku podniesiono, że „zgodnie z art. 17 pkt 5 u.p.z.p. wójt, burmistrz albo prezydent miasta po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego sporządza prognozę skutków finansowych uchwalenia planu miejscowego. Oznacza to, że jednym z etapów procedury planistycznej jest sporządzenie prognozy skutków finansowych uchwalenia planu miejscowego z uwzględnieniem art. 36 w/w ustawy. Szczegóły dotyczące prognozy skutków finansowych określone zostały § 11 r.M.I., wskazującym zakres niniejszej prognozy, która pełni funkcję analizy ekonomicznej i zawiera informację o przewidywanych konsekwencjach finansowych obowiązywania planu miejscowego. Ponadto istotne jest przy tym również to, że powinna ona być sporządzona nie tylko z uwzględnieniem art. 36 u.p.z.p., określającym kwestie zaspokojenia roszczeń osób, które poniosły straty na skutek zmian sposobu korzystania z nieruchomości czy też partycypację gminy w zyskach, jakie w związku ze zmianą zagospodarowania terenu osiągnęli właściciele i użytkownicy wieczysti nieruchomości objętych ustaleniami planu, ale także powinna spełniać określone w niniejszej ustawie wymagania co do osób uprawnionych do jej opracowania. W ostatniej kwestii ustawa planistyczna odsyła do postanowień ustawy o gospodarce nieruchomościami. Zgodnie bowiem z art. 37 ust. 11 u.p.z.p. w odniesieniu do zasad określania skutków finansowych uchwalenia planów miejscowych, a także w odniesieniu do osób uprawnionych do określania skutków finansowych stosuje się przepisy o gospodarce nieruchomościami. Stosownie natomiast do postanowień art. 174 ust. 3a pkt 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 z późn. zm.) rzeczoznawca majątkowy jest uprawniony do sporządzania opracowań i ekspertyz, nie stanowiących operatu szacunkowego, a dotyczących m.in. skutków finansowych uchwalania lub zmiany planów miejscowych.

Z przywołanych regulacji wynika więc, że prawidłowe sporządzenie prognozy skutków finansowych uchwalenia planu miejscowego, wymusza w tym przedmiocie zachowanie wymagań ustawowych nie tylko w przedmiocie jej treści, ale również w kwestii jej autorstwa.

Tymczasem w realiach niniejszej sprawy – jak słusznie zauważył Prokurator Okręgowy – prognoza finansowa nie została sporządzona przez rzeczoznawcę majątkowego. Opracowana ona bowiem została przez Pracownię Urbanistyczno-Architektoniczną „URB-BIS” s.c. Z przedłożonej dokumentacji planistycznej, w tym zwłaszcza z załączonych tam zaświadczeń, wynika, że wchodzący w skład zespołu autorskiego mgr inż. arch. Agnieszka Kwaśnik jak i Zofia Janiszewska nie posiadają uprawnień rzeczoznawcy majątkowego, a są urbanistami, wpisanymi na listę członków Zachodniej Okręgowej Izby Urbanistów posiadającymi prawo do samodzielnego projektowania przestrzeni w skali regionalnej i lokalnej, jak też prawo do kierowania zespołem prowadzącym takie projektowanie. Oznacza to więc, niniejsza prognoza skutków finansowych została sporządzona z naruszeniem art. 17 pkt 5 u.p.z.p oraz art. 37 ust. 11 u.p.z.p., a zatem trybu postępowania, które należy kwalifikować jako istotne. Skoro bowiem regulując procedurę uchwalania planu miejscowego ustawodawca jako jeden z jego kolejnych i niezbędnych etapów określił sporządzenie prognozy skutków finansowych według wskazanych wymagań, to zaniechanie opracowania tej prognozy zgodnie z przyjętymi standardami stanowi bez wątpienia istotne naruszenie trybu. W takiej bowiem sytuacji nie sposób przyjąć, że w toku przeprowadzonej procedury zachowano wszystkie jej etapy. Samo bowiem sporządzenie prognozy skutków finansowych nie oznacza, że uczyniono zadość wymogowi z art. 17 pkt 5 u.p.z.p., skoro wymóg ten uzależniono od opracowania tegoż dokumentu przez rzeczoznawcę majątkowego. Aby zatem można było mówić o zachowaniu w tej kwestii procedury planistycznej konieczne jest sporządzenie prognozy skutków finansowych przez uprawnioną do tego osobę. W przypadku sporządzenia prognozy skutków finansowych przez osobę, która nie jest rzeczoznawcą majątkowym nie można wykluczyć tego, że mylna prognoza miała wpływ na to jakiej treści plan został uchwalony.”

W tym miejscu zatem zasadne jest pytanie czy w rozpoznawanej obecnie sprawie ma zastosowanie art. 153 u.p.p.s.a. stanowiący, iż ocena prawna i wskazania co do dalszego postępowania wyrażone w orzecze-

niu sądu wiązać w sprawie ten sąd oraz organ, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania było przedmiotem zaskarżenia.

Sąd w składzie tu orzekającym uważa, iż przywołany wyrok, który zapadł przed tut. Sądem w dniu 21 listopada 2012 r. ma moc wiążącą w niniejszej sprawie. Pamiętać należy, że pomimo daleko idących skutków stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w przedmiocie uchwalenia planu miejscowego (ex tunc), nie powoduje to jednak unieważnienia całej przeprowadzonej procedury planistycznej. Jak słusznie wskazuje na to Z. Niewiadomski (w:) Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, Warszawa 2005, s. 258, „stwierdzenie nieważności uchwały rady gminy o planie zagospodarowania przestrzennego oznacza wyeliminowanie z obrotu prawnego tylko tej jednej, choć najważniejszej, uchwały podejmowanej w procesie planowania. W obrocie prawnym pozostaje w szczególności uchwała rady o przystąpieniu do sporządzania planu, określająca obszar objęty planem i- co więcej- zobowiązująca do podejmowania kolejnych czynności planistycznych. Te zaś przy założeniu niezmiennego stanu faktycznego i prawnego pozostają aktualne.”

Po stwierdzeniu nieważności uchwały planistycznej wyrokiem sądowym zastosowanie znajdzie, jak słusznie podnosił to skarżący Prokurator Okręgowy, przepis art. 28 ust. 2 u.p.z.p., który w literalnym brzmieniu odnosi się do rozstrzygnięcia nadzorczego wojewody, stanowiący iż czynności, o których mowa w art. 11 i 17 (innym słowem postępowanie planistyczne) ponawia się w zakresie niezbędnym do doprowadzenia do zgodności projektu studium lub planu z przepisami prawnymi. W dalszym ciągu mamy przeto do czynienia z tą samą sprawą, tj. z postępowaniem planistycznym, które rozpoczyna się podjęciem uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu, tzw. uchwały inicjującej, a kończy się co do zasady podjęciem uchwały w przedmiocie uchwalenia planu miejscowego. Przyjmując założenie, że postępowanie planistyczne można utożsamiać procesowo z postępowaniem administracyjnym, z tą różnicą, że zamiast wydania decyzji (postanowienia) podejmuje się uchwałę (akt prawa miejscowego) to w pełni znajdzie zastosowanie pogląd T. Wosia (w:) Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, Warszawa 2005, s. 478, iż zasada mocy wiążącej orzeczenia sądu administracyjnego oznacza, że „w przypadku zaskarżenia rozstrzygnięcia wydanego w powtórnym postępowaniu, prowadzonym po uchyleniu lub stwierdzeniu nieważności decyzji (postanowienia) albo stwierdzeniu bezskuteczności czynności dokonanej w pierwotnym postępowaniu, sąd administracyjny jest związany swoją uprzednią oceną prawną, jeśli nie zmieniły się okoliczności sprawy powodujące nieaktualność tej oceny.”

Konsekwencją przyjęcia tego stanowiska będzie po pierwsze stwierdzenie, iż prognozę skutków finansowych uchwalenia planu miejscowego może sporządzić wyłącznie rzeczoznawca majątkowy, a po drugie- w prowadzonym w dalszym ciągu postępowaniu planistycznym rada gminy, poza wyeliminowaniem w nowym projekcie planu zakwestionowanych przez Sąd zapisów, miała obowiązek ponowić tylko czynności dotyczące sporządzenia prognozy skutków finansowych uchwalenia planu miejscowego. W tym ostatnim przypadku istotnym dla rozstrzygnięcia sprawy jest okoliczność, iż tut. Sąd w poprzednim wyroku z dnia 21 listopada 2012 r., ograniczony w świetle art. 106 § 3 u.p.p.s.a. w instrumenty dowodowe, oparł swoje stanowisko o brak sporządzenia prognozy skutków finansowych przez nieuprawnioną osobę na przedłożonej dokumentacji planistycznej, która została opracowana przez dwuosobowy zespół autorski urbanistów, którzy nie posiadali dodatkowych uprawnień rzeczoznawcy majątkowego. W toku poprzedniego postępowania sądoadministracyjnego z uwagi na brak stosownej dokumentacji sąd nie miał wiedzy o rzeczywistym autorze przygotowanej prognozy skutków finansowych uchwalenia planu miejscowego. Dopiero na etapie ponowienia procedury planistycznej organ gminny uzupełnił przygotowaną poprzednio prognozę poprzez naniesienie na niej pieczęci i podpisu osoby, który była jej rzeczywistym autorem, a zarazem legitymowała się uprawnieniami rzeczoznawcy majątkowego. Pełnomocnik Gminy Ziębice, jako załącznik do pisma procesowego z dnia 4 września 2013 r., dołączył odpis umowy Nr 1/2008/UW o współpracy i wzajemnych zobowiązaniach zawartej w dniu 2 stycznia 2008 r. pomiędzy reprezentantem Pracowni Urbanistyczno-Architektonicznej „URB-BIS” a rzeczoznawcą majątkowym na potwierdzenie okoliczności autorstwa przedmiotowej prognozy z października 2010 r.

Zdaniem Sądu w tej sytuacji nie jest on związany swoją uprzednią oceną prawną, iż prognoza skutków finansowych nie została sporządzona przez osobę uprawnioną, a tym samym również i twierdzeniem, iż nie można wykluczyć tego, że mylna prognoza miała wpływ na to jakiej treści plan został uchwalony. W konsekwencji przyjąć należało, że uzupełniony w okresie późniejszym o podpis i pieczęć rzeczoznawcy majątkowego dokument spełnia formalne wymogi prognozy skutków finansowych uchwalenia planu miejscowego i mógł być załącznikiem do projektu planu, który został uchwalony na sesji Rady Miejskiej w Ziębicach w dniu 21 lutego 2013 r.

Odnosząc się natomiast do zarzutów Prokuratora Okręgowego co do nieaktualności i merytorycznej wadliwości przedmiotowej prognozy, zwłaszcza w kontekście uchwalonych w § 22 planu stawek procentowych

tw. renty planistycznej, podzielić należy w pełni pogląd prawny wyrażony w uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 14 czerwca 2012 r., sygn. akt II SA/Op 114/12, iż „okoliczność, że prognoza finansowa była błędna, nie stanowi kategorycznej przesłanki do stwierdzenia z tego tytułu nieważności uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Prognoza skutków finansowych pełni funkcję informacyjną i nie przesądza o ograniczeniu wysokości odszkodowania w przyszłości, o które wnioskowałby uprawniony podmiot w trybie art. 36 u.p.z.p. Nawet błędne wyliczenie w prognozie skutków finansowych, dotyczące odszkodowań, nie stanowi okoliczności dyskwalifikującej uchwałę w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wyliczenia hipotetyczne wartości przedstawione w prognozie, nie stanowią elementu objętego zasadą procedury planistycznej.” Wyraźnie zatem należy stwierdzić, że zarzuty co do wadliwości merytorycznej prognozy finansowej nie mogą stanowić samoistnej podstawy do stwierdzenia nieważności uchwały planistycznej, gdyż rzeczona prognoza jest tylko jednym z załączników do projektu planu, a ponieważ nie stanowi załącznika uchwalonego planu miejscowego to nie ma charakteru normatywnego.

Z tych też względów omówionych wyżej należało, na podstawie art. 151 u.p.p.s.a., oddalić skargę Prokuratora Okręgowego w Świdnicy jak w pkt II sentencji wyroku.

Orzeczenie o kosztach postępowania oparto o przepis art. 200 u.p.p.s.a.