



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 28 stycznia 2020 r.

Poz. 817

WYROK NR II SA/WR 485/17
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 7 lutego 2018 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędzia NSA Zygmunt Wiśniewski
(spr.)

Sędziowie:

Sędzia WSA Mieczysław
Górkiewicz
Sędzia WSA Alicja Palus

Protokolant

Natalia Rusinek

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 7 lutego 2018 r.
sprawy ze skarg T. K. i Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Gminy Gromadka
z dnia 10 lutego 2017 r. nr XXIX/223/17
w przedmiocie zmiany miejscowego planu zagospodarowania
przestrzennego gminy Gromadka w obrębie Krzyżowa, Osła i Różyniec

- I. stwierdza nieważność § 3 ust. 1 pkt 4, § 3 ust. 2 pkt 1,
§ 4 ust. 1 pkt 3 lit. b i § 4 ust. 1 pkt 5 we fragmencie „w tym ekrany,
znaki i symbole reklamowe”, § 7 ust. 1, § 9 ust. 2 pkt 5 lit. a-c,
§ 11 ust. 1 we fragmencie: „budowlanej”, § 12 części tekstowej
w odniesieniu do terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem
AG1, § 12 ust. 2 pkt 10 oraz załącznika graficznego numer
1 zaskarżonej uchwały;**
- II. w pozostałej części skargę T. K. oddala;**
- III. zasądza od Gminy Gromadka na rzecz Wojewody Dolnośląskiego
kwotę 240 zł (słownie: dwieście czterdzieści zł) oraz na rzecz T. K.
kwotę 240 zł (słownie: dwieście czterdzieści zł) tytułem zwrotu
kosztów postępowania sądowego.**

Uzasadnienie

Uchwałą z dnia 10 lutego 2017 r. nr XXIX/223/17, podjętą na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz. U. z 2016 r. poz. 446 ze zm.) oraz art. 20 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (j.t. Dz. U. z 2016 r. poz. 778 ze zm.; zwana dalej „u.p.z.p.”), po stwierdzeniu zgodności z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Gromadka uchwalonego przez Radę Gminy Gromadka z dnia 25 grudnia 2008 r. nr XXIX/161/08, Rada Gminy Gromadka uchwaliła zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Gromadka w obrębie Krzyżowa, Osła i Różyniec.

Skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu na powyższą uchwałę wniósł T. K. (sprawa zarejestrowana została pod sygn. akt II SA/Wr 485/17) oraz Wojewoda Dolnośląski (sprawę zarejestrowano pod sygn. akt II SA/Wr 596/17).

T. K. zaskarżył powyższą uchwałę w całości, zarzucając jej naruszenie przepisu:

1. art. 1 ust. 2 pkt 1 oraz art. 1 ust. 2 pkt 2 u.p.z.p. poprzez uchwalenie zmian miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Gromadka z naruszeniem ładu przestrzennego oraz bez uwzględnienia walorów krajobrazowych, bowiem w § 12 ust. 2 pkt 3 uchwały ustalono, że na terenach oznaczonych symbolami AG/1 oraz AG/4 w zakresie parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu ustalono wysokość przebudowywanych i nowych obiektów produkcyjnych, produkcyjno-usługowych i magazynowych do 35 m, podczas gdy w sąsiedztwie dominuje zabudowa kilkumetrowa;

2. art. 64 Konstytucji RP w zw. z art. 140 i art. 144 k.c. oraz art. 1 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p. poprzez umożliwienie rozbudowy obiektów produkcyjnych do 35 m na nieruchomości sąsiadującej z nieruchomością skarżącego (działka nr 115/2), co narusza prawo własności skarżącego, w szczególności w zakresie ograniczenia możliwości korzystania z należącej do skarżącego nieruchomości ponad przeciętną miarę;

3. art. 5 ust. 1 pkt 9 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (j.t. Dz. U. z 2016 r. poz. 290), zgodnie z którym obiekt budowlany jako całość oraz jego poszczególne części, wraz ze związanymi z nim urządzeniami budowlanymi należy, biorąc pod uwagę przewidywany okres użytkowania, projektować i budować w sposób określony w przepisach, w tym techniczno-budowlanych, oraz zgodnie z zasadami wiedzy technicznej, zapewniając: poszanowanie, występujących w obszarze oddziaływania obiektu, uzasadnionych interesów osób trzecich, w tym zapewnienie dostępu do drogi publicznej, poprzez umożliwienie rozbudowy obiektów produkcyjnych na działkach nr 373/5 oraz 373/4 (obecnie 491) do 35m, z pominięciem uzasadnionych interesów skarżącego będącego właścicielem nieruchomości sąsiedniej (działki nr 115/2), polegających na niezakłóconym korzystaniu z nieruchomości stanowiącej jego własność.

W oparciu o powyższe zarzuty skarżący wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości, zasądzenie zwrotu kosztów postępowania według norm przepisanych oraz dopuszczenie i przeprowadzenie dowodów z zawnioskowanych dokumentów i przesłuchania stron na okoliczności wskazane w treści uzasadnienia.

Uzasadniając swoje stanowisko, skarżący wskazał, że zmiana miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Gromadka dotyczy m.in. działek 116/1 oraz 373/5 i 373/4 (obecnie nr 491) w miejscowości Krzyżowa - nieruchomości bezpośrednio sąsiadującej z nieruchomością stanowiącą jego własność (działka nr 115/2). Procedura zmiany planu została zainicjowana przez PPHU „MŁYNPOL” Sp.j. A. Gołębiowski i R. Wołoszczak wnioskiem z dnia 12 sierpnia 2016 r., a następnie 14 listopada 2016 r. Wnioski te dotyczyły zmiany wysokości zabudowy obiektów produkcyjnych, produkcyjno-usługowych i magazynowych pierwotnie z dotychczasowych 12 m do 40 m, a następnie – do 35 m. Pismem z dnia 30 stycznia 2017 r. skarżący zgłosił uwagi do projektu zmian planu, zaś pismem z dnia 7 kwietnia 2017 r. wezwał Radę Gminy do usunięcia naruszenia prawa w związku z uchwaleniem ww. zmian.

Pismem z dnia 10 maja 2017 r. Rada Gminy poinformowała, że po wysłuchaniu wyjaśnień Wójta Gminy oraz przeprowadzonej dyskusji, członkowie obu komisji stałych zajęli stanowisko, że w zaskarżonej uchwale nie będą wprowadzane zmiany. Z wyciągu z protokołu ze wspólnego posiedzenia Komisji Kultury, Oświaty, Zdrowia, Spraw Socjalnych oraz Porządku Publicznego i Ochrony Przeciwpożarowej i Komisji Budżetu, Rozwoju Gospodarczego, Rolnictwa, Ochrony Środowiska i Finansów odbytego w dniu 21 kwietnia 2017 r.

wynika, że kwestia nieuwzględnienia wezwania skarżącego nie była oczywista dla wszystkich uczestników. Stanisław Stróżyński wskazał: „Ale jeżeli my wyrażając zgodę na te zmiany w planie zagospodarowania przestrzennego, powodujemy, że przed jego domem powstanie budowla, dość wysoka, bo 35m, to ja się na to nie godzę” oraz „Szkoda, że radnego Oleksego dzisiaj nie ma, bo wówczas tak radnemu zaufałem, że głosowałem za tym projektem uchwały. Ale nie chciałbym, aby moja działalność komuś zrobiła krzywdę”. Z treści przedmiotowego wyciągu wynika ponadto, że Wójt Gminy - Dariusz Pawliszczy sprowadza kwestię zgodności zaskarżonej uchwały z przepisami prawa do partykularnych interesów skarżącego i uczestnika, wskazując: „ten pan mieszka w sąsiedztwie firmy „Młynpol” i to dotyczy pewnego konfliktu, który jest między nimi”. Odnosząc się do powyższego, skarżący wskazał, że pomiędzy skarżącym a uczestnikiem nie było żadnego konfliktu do momentu dopuszczenia się przez uczestnika samowoli budowlanej na nieruchomości sąsiadującej z nieruchomością skarżącego, która ma bezpośredni wpływ na sposób korzystania przez skarżącego z jego nieruchomości, a której próbę legalizacji stanowi zmiana planu przyjęta zaskarżoną uchwałą.

Uzasadniając pierwszy z zarzutów skargi, skarżący wskazał, że przepisem § 12 ust. 2 pkt 3 uchwały naruszono art. 1 ust. 2 pkt 1 oraz pkt 2 u.p.z.p., zgodnie z którymi w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się zwłaszcza wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury oraz walory architektoniczne i krajobrazowe. Umożliwienie wybudowania w pobliżu zabudowy mieszkaniowej obiektów o wysokości sięgającej 35m w sposób oczywisty narusza ww. przepisy, gdyż nie może być mowy o wzajemnym dopełnianiu się elementów krajobrazu w sytuacji, gdy obiekty posadowione na jednej nieruchomości są kilkakrotnie lub nawet kilkunastokrotnie wyższe od budynków znajdujących się na sąsiednich nieruchomościach. Już obecna wysokość zabudowy na działkach objętych zmianą planu (ok. 18,20 m) nie tworzy harmonijnej całości z pozostałymi elementami krajobrazu, gdyż niejako „górują” na pozostałymi budynkami.

Na uzasadnienie drugiego z zarzutów skargi podniesiono, że w myśl art. 64 ust. 2 Konstytucji RP własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej, z kolei w myśl art. 140 k.c. w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego właściciel może, z wyłączeniem innych osób, korzystać z rzeczy zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swego prawa, w szczególności może pobierać pożytki i inne dochody z rzeczy. W tych samych granicach może rozporządzać rzeczą. Zgodnie z art. 144 k.c. właściciel nieruchomości powinien przy wykonywaniu swego prawa powstrzymać się od działań, które by zakłócały korzystanie z nieruchomości sąsiednich ponad przeciętną miarę, wynikającą ze społeczno-gospodarczego przeznaczenia nieruchomości i stosunków miejscowych. Zgodnie natomiast z przepisem art. 1 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p. w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się zwłaszcza prawo własności. Posadowienie na nieruchomości sąsiadującej z nieruchomością skarżącego 35-metrowych obiektów nie tylko spowoduje zakłócenia w postaci zwiększonego hałasu i zanieczyszczenia powietrza na nieruchomości skarżącego, ale wpłynie znacząco na zmniejszenie walorów krajobrazowych widocznych z jego nieruchomości. Uzasadnione interesy skarżącego w żaden sposób nie zostały wzięte pod uwagę przy podejmowaniu zaskarżonej uchwały. Nie bez znaczenia jest fakt, że od wielu lat skarżący planuje na działce nr 115/2 wybudowanie domu jednorodzinnego. Zamieszkiwanie na nieruchomości należącej do skarżącego już jest, a będzie jeszcze bardziej utrudnione, poprzez dopuszczenie w zaskarżonej uchwale budowy wielkich obiektów przemysłowych, które będą oddziaływały negatywnie na nieruchomość skarżącego. Korzystanie natomiast bez wątpienia wchodzi do treści własności, określonej w art. 140 k.c. (korzystanie i rozporządzanie), a zatem ograniczenia w dotychczasowym korzystaniu stanowią przejaw uszczuplenia wykonywania prawa podmiotowego skarżącego.

Skarżący wskazał również, że ma interes prawny w niniejszej sprawie, bowiem zmiana planu w zakresie wynikającym z zaskarżonej uchwały narusza uprawnienia skarżącego w zakresie korzystania ze stanowiącej jego nieruchomości. Obiekty, które powstały na nieruchomości sąsiadującej z nieruchomością skarżącego, już obecnie zakłócają korzystanie z działki nr 115/2 ponad przeciętną miarę (art. 144 k.c.), a w sytuacji gdy powstaną obiekty dwukrotnie większe, będzie to rażące naruszenie prawa do korzystania z nieruchomości przez skarżącego, wynikającego z przepisu art. 140 k.c.

W odpowiedzi na powyższą skargę Rada Gminy wniosła o jej oddalenie w całości. W uzasadnieniu podkreślono, że zakres zmian w planie wprowadzonych zaskarżoną uchwałą obejmował zmiany w trzech obrębach geodezyjnych gminy, tj. Krzyżowa, Różyniec i Ośła, natomiast treść żądania skarżącego odnosi się stricte do zmian w obrębie Krzyżowa. W ocenie organu kwestionowane zapisy funkcjonują samodzielnie w jednostce redakcyjnej oznaczonej § 12 uchwały, dlatego też ewentualne zarzuty odnośnie poprawności formalnej i merytorycznej powinny ograniczać się do ww. paragrafu, nie zaś całego aktu. Ponadto, w zakresie

zarzutu naruszenia art. 64 Konstytucji RP oraz zapisów kodeksu cywilnego oraz u.p.z.p. organ podkreślił, że argument naruszenia ładu przestrzennego oraz braku uwzględnienia walorów krajobrazowych ze względu na dominowanie w sąsiedztwie obszaru zmiany planistycznej zabudowy kilkumetrowej, wydaje się być nietrafiony przede wszystkim ze względu na brak w bezpośrednim sąsiedztwie obszaru zmiany planu jakiegokolwiek zabudowy. Odległość od granicy obszaru zmiany planu do granicy istniejącej zabudowy wynosi ok. 130m dla zabudowań gospodarczych i ok. 160m dla zabudowy mieszkaniowej. Argumentowane z kolei w treści skargi sąsiedztwo nieruchomości skarżącego z obszarem zmiany planistycznej ogranicza się do położenia narożnika działki nr 115/1, stycznie do granic opracowania zmiany planu i terenu AG/1. Co więcej zapisy § 5 ust. 1 pkt 2 uchwały przesądzają o zakazie wykraczania uciążliwością prowadzonej działalności w zakresie emisji hałasu, zanieczyszczenia powietrza, substancji zapachowych itp. poza granice obszaru oznaczonego jako AG/1. Z uwagi na powyższe zarzuty skargę – w ocenie Rady Gminy - należy uznać za bezzasadną.

W skardze Wojewoda Dolnośląski wniósł natomiast o stwierdzenie nieważności § 3 ust. 1 pkt 4 i § 3 ust. 2 pkt 1, § 4 ust. 1 pkt 3 lit. b i § 4 ust. 1 pkt 5 we fragmencie „w tym ekrany, znaki i symbole reklamowe”, § 7 ust. 1, § 9 ust. 2 pkt 5 lit. a-c, § 11 ust. 1 we fragmencie „budowlanej”, § 12 części tekstowej w odniesieniu do terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem AG/1, § 12 ust. 2 pkt 10 oraz załącznika graficznego nr 1 do zaskarżonej uchwały i zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych. Organ zarzucił podjęcie:

1. § 3 ust. 1 pkt 4, § 7 ust. 1, § 9 ust. 2 pkt 5 lit. a-c, § 12 części tekstowej w odniesieniu do terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem AG/1 oraz załącznika graficznego nr 1 z istotnym naruszeniem art. 19 ust. 1 i art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. w związku z § 4 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587; zwane dalej „rozp.”), polegającym na istotnym naruszeniu procedury sporządzania planu miejscowego poprzez brak ponowienia w niezbędnym zakresie procedury planistycznej;

2. § 3 ust. 2 pkt 1 uchwały z istotnym naruszeniem art. 20 u.p.z.p. w związku z § 8 ust. 2 rozp., polegającym na istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego poprzez wprowadzenie w tekście uchwały postanowień niezgodnych z załącznikiem graficznym do uchwały;

3. § 4 ust. 1 pkt 3 lit. b, § 4 ust. 1 pkt 5 we fragmencie „w tym ekrany, znaki i symbole reklamowe”, § 12 ust. 2 pkt 10 uchwały z istotnym naruszeniem art. 37a ust. 1 u.p.z.p., polegającym na istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu poprzez uregulowanie zasad i warunków sytuowania ogrodzeń i urządzeń reklamowych, w sytuacji, gdy zasady te muszą być regulowane odrębną uchwałą;

4. § 11 ust. 1 we fragmencie „budowlanej” uchwały z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. oraz § 4 pkt 8 rozp., polegającym na istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu w zakresie szczegółowych zasad scalania i podziału nieruchomości poprzez odniesienie się do pojęcia „działki budowlanej” zamiast pojęcia „działki”.

W wyniku przeprowadzonego postępowania nadzorczego Wojewoda ustalił, że po wyłożeniu projektu zmiany planu do publicznego wglądu, a przed jego uchwaleniem wprowadzono do załącznika nr 1 zmiany polegające na wyrysowaniu nieprzekraczalnej linii zabudowy. Jednocześnie z przedłożonej dokumentacji planistycznej nie wynika, że po wniesieniu tych zmian projekt planu został powtórnie wyłożony do publicznego wglądu. Zmiany do załącznika nr 1 zostały wprowadzone z inicjatywy organu gminy. Z uwagi na powyższe Wojewoda zwrócił się do Przewodniczącego Rady o wyjaśnienie tego stanu rzeczy. W odpowiedzi Zastępca Wójta Gminy wskazał, że „w powyższym zakresie dokonano szczegółowej analizy zapisów uchwały i jednoznacznie stwierdzono, że wyrysowanie linii zabudowy nie naruszyło warunków uzyskanych wcześniej uzgodnień, a jedyny właściciel terenu został o tym poinformowany i nie wnosił żadnych zastrzeżeń. Ponadto w tekście uchwały cały czas figurował i obowiązywał zapis o określeniu nieprzekraczalnej linii zabudowy” (dowód: pismo z dnia 24 marca 2017 r.). Brak ponownego wyłożenia projektu zmiany planu do publicznego wglądu w wyniku wprowadzenia przez organ gminy zmian do rysunku planu stanowi naruszenie art. 19 ust. 1 u.p.z.p. i jest - zdaniem organu nadzoru - istotnym naruszeniem trybu sporządzania planu, o którym mowa w art. 28 ust. 1 u.p.z.p. Nie zmienia tego argument przedstawiony przez Zastępcę Wójta Gminy, że „wyrysowanie linii zabudowy nie naruszyło warunków uzyskanych wcześniej uzgodnień, a jedyny właściciel terenu został o tym poinformowany i nie wnosił żadnych zastrzeżeń”. Fakt, że modyfikacja załącznika graficznego nie naruszyła warunków uzyskanych wcześniej uzgodnień powoduje taki skutek,

że w myśl art. 19 ust. 1 u.p.z.p. nie będzie konieczne ponawianie procedury uzgodnieniowej. Nie zwalnia to jednak z obowiązku ponownego wyłożenia projektu planu do publicznego wglądu. Po drugie, z dokumentacji planistycznej nie wynika, aby właściciel terenu, którego dotyczy załącznik nr 1 do uchwały, został poinformowany przed uchwaleniem przez radę uchwały o wyrysowaniu na rysunku planu nieprzekraczalnych linii zabudowy. Ustawodawca wyraźnie określa formę takiego poinformowania - jest to ponowienie procedury w zakresie wyłożenia projektu planu do publicznego wglądu. Nie przewiduje jednocześnie żadnych innych form mających miejsce poza procedurą planistyczną uregulowaną w u.p.z.p. Poza tym, poinformowanie o modyfikacji rysunku planu właściciela terenu objętego tą zmianą nie oznacza przecież poinformowania innych członków społeczności lokalnej. Nie można wykluczyć, że w wyniku ponownego wyłożenia projektu planu do publicznego wglądu wnieśliby oni do niego uwagi. Nietrafiony jest także argument, że „w tekście uchwały cały czas figurował i obowiązywał zapis o określeniu nieprzekraczalnej linii zabudowy”. Powyższe uzasadnia co prawda potrzebę wprowadzenia zmiany do załącznika graficznego w celu osiągnięcia spójności tekstu planu z rysunkiem planu, nie uzasadnia jednak braku ponowienia w niezbędnym zakresie procedury planistycznej.

Stwierdzenie nieważności jedynie § 12 części tekstowej w odniesieniu do terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem AG/1 oraz załącznika nr 1 do zaskarżonej uchwały spowodowałoby, że w obrocie prawnym pozostałyby obecne w tekście uchwały odniesienia do tego załącznika oraz ustalenia dotyczące napowietrznej linii energetycznej średniego napięcia 20kV, przebiegającej przez teren objęty załącznikiem nr 1 (teren AG/1). W związku z tym zasadny jest wniosek o stwierdzenie nieważności zarówno § 12 części tekstowej w odniesieniu do terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem AG/1, załącznika graficznego nr 1 do uchwały jak i § 3 ust. 1 pkt 4, § 7 ust. 1, § 9 ust. 2 pkt 5 lit. a-c uchwały.

W § 3 ust. 2 pkt 1 uchwały ustalono, że oznaczenie graficzne przebiegu autostrady A4 posiada znaczenie informacyjne, sugerujące określone rozwiązania przestrzenne i regulacyjne. W wyniku analizy załączników graficznych do uchwały organ nadzoru stwierdził, że na żadnym załączniku graficznym nie widnieje oznaczenie graficzne przebiegu autostrady A4. W przesłanych pisemnych wyjaśnieniach Zastępca Wójta wskazał, że „w powyższym zakresie oznaczenie informacyjne nie ma formy obowiązującej i znalazło się w treści uchwały omyłkowo. Wkradł się przy przepisywaniu tekstu uchwały lapsus redakcyjny, chochlik” (dowód: pismo z dnia 24 marca 2017 r.). W ocenie Wojewody opisana rozbieżność między tekstem planu a jego załącznikiem graficznym stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu i uzasadnia orzeczenie o nieważności § 3 ust. 2 pkt 1 zaskarżonej uchwały.

Ponadto Wojewoda podniósł, że w § 4 ust. 1 pkt 3 lit. b uchwały Rada Gminy postanowiła, że w obszarze objętym ustaleniami zmian planu zakazuje się wznoszenia ogrodzeń jako pełnych oraz o wysokości większej niż 180 cm; zaleca się stosowanie ogrodzeń ażurowych z materiałów trwałych; nie dopuszcza się stosowania ogrodzeń z prefabrykatów żelbetowych. Z kolei w punkcie 5 tego przepisu ustalono, że obiekty i urządzenia infrastruktury technicznej, w tym ekrany, znaki i symbole reklamowe, dopuszczone ustaleniami planu do lokalizacji na terenach przeznaczenia podstawowego lub lokalizowane poza terenami zabudowanymi w oparciu o przepisy odrębne, powinny być sytuowane w ustalonych planem liniach zabudowy lub w odległościach od dróg publicznych określonych w przepisach prawa drogowego. Ponadto w § 12 ust. 2 pkt 10 Rada zdecydowała, że przy realizacji nowych ogrodzeń na terenach AG/1-AG/4 wprowadza się następujące zasady: ogrodzenie ażurowe o maksymalnej wysokości do 1,8 m oraz zakaz stosowania betonowych prefabrykatów ogrodzeniowych. Zastępca Wójta Gminy w piśmie z dnia 24 marca 2017 r. wyjaśnił, że wszystkie powyższe zapisy nie odnoszą się do wypełnienia zapisów uchylonego art. 15 ust. 3 pkt 9 u.p.z.p., a są formą wskazania i zapisania w niniejszej zmianie planu wymogów art. 15 ust. 3a - zasad kształtowania krajobrazu. Określenie w treści uchwały sposobów kształtowania i zapisania parametrów tego rodzaju zabudowy jest sposobem na określenie ograniczeń i zasad na kształtowanie krajobrazu w obszarze opracowania zmian planu (dowód: pismo Z-cy Wójta Gminy Gromadka z dnia 24 marca 2017 r.). Organ nadzoru nie podzielił powyżej cytowanego stanowiska, wskazując, że u.p.z.p. w brzmieniu ustalonym przez ustawę z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz. U. poz. 774 ze zm.) stanowi, że 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. Zarówno wykładnia językowa, jak i systemowa wskazują jednak jednoznacznie, że uchwała, o której mowa w tym przepisie, to uchwała inna niż miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Należy bowiem zauważyć - po pierwsze - że wtedy, gdy określona materia

ma zostać uregulowana w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, ustawa posługuje się pojęciem planu miejscowego, a nie pojęciem uchwały, zaś - po drugie - art. 37a został (w ramach systematyki ustawy) dodany po przepisach odnoszących się do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Konieczność podjęcia - w celu uregulowania materii wskazanej w art. 37a u.p.z.p. - odrębnej uchwały potwierdza również wykładnia historyczna. Po trzecie zatem, wraz z wprowadzeniem do u.p.z.p. art. 37a, uchylony został art. 15 ust. 3 pkt 9, który wskazywał, że w planie miejscowym określa się w zależności od potrzeb zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane. Pozwala to na przyjęcie, że zamiarem ustawodawcy było wyeliminowanie materii objętej uchwałą wydawaną na podstawie nowej normy kompetencyjnej z miejscowych planów. Co więcej, ustawa o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu zawiera przepisy przejściowe, zgodnie z którymi miejscowe plany obowiązujące w dniu wejścia w życie ustawy zmieniającej zachowują moc (art. 12 ust. 1), a regulacje planów obowiązujących w dniu wejścia w życie ustawy i przyjętych na podstawie art. 15 ust. 3 pkt 9 u.p.z.p., w brzmieniu dotychczasowym, obowiązują do dnia wejścia w życie uchwały, o której mowa w art. 37a ust. 1 ust. 1 u.p.z.p., w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą (art. 12 ust. 2). Jednocześnie ustalono, że do projektów planów, w stosunku do których podjęto uchwałę o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany planu, nieuchwalonych przez radę gminy do dnia wejścia w życie ustawy zmieniającej, stosuje się przepisy dotychczasowe (art. 12 ust. 3). uchwała nr XXIII/183/16 Rady Gminy Gromadka w sprawie przystąpienia do opracowania zmian planu została podjęta w dniu 26 sierpnia 2016 r., a więc po wejściu w życie ustawy z dnia 24 kwietnia 2015 r., które nastąpiło w dniu września 2015 r. Jako czwarty argument wskazujący na brak możliwości podejmowania działań legislacyjnych polegających na dokonaniu przemieszania materii planu i uchwały, której zakres przedmiotowy określa art. 37a ust. 1 u.p.z.p., organ nadzoru wskazał odrębne, odmienne i złożone procedury podejmowania obu uchwał. Zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń mogą zostać ustanowione wyłącznie w oparciu o procedurę regulowaną w art. 37a-37e u.p.z.p.

W dalszej części Wojewoda wskazał, że w § 11 Rada Gminy odniosła się do wymogu stawianego w art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p., w świetle którego jednym z obligatoryjnych elementów planu są szczegółowe zasady scalania i podziału nieruchomości. Standardy zapisywania ustaleń planu w odniesieniu do tej problematyki zostały podane w § 4 pkt 8 rozp. Ustalenia dotyczące szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości powinny zawierać określenie parametrów działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości, w szczególności minimalnych lub maksymalnych szerokości frontów działek, ich powierzchni oraz określenie kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego. Ustalając szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości Rada Gminy zobligowana była określić parametry działek w rozumieniu art. 4 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, a nie parametry działek budowlanych. W § 11 ust. 1 uchwały normodawca lokalny wskazał, że granice terenów powstałych w wyniku procedury scalania i podziału nieruchomości ustala się, z zastrzeżeniem zachowania minimalnej szerokości frontu działki budowlanej (mierzonej w linii zabudowy): w zabudowie oznaczonej symbolem AG=22m. Na etapie postępowania nadzorczego w odpowiedzi na zapytanie Wojewody Zastępcy Wójta Gminy wskazał, że „w powyższym zakresie oczywiście ustalenie odnosi się ponad wszelką wątpliwość do minimalnej szerokości działki zgodnie z ustawą o gospodarce nieruchomościami” (dowód: pismo z dnia 24 marca 2017 r.). Z uwagi na powyższe pojawiła się potrzeba zaskarżenia uchwały w zakresie § 11 ust. 1 we fragmencie „budowlanej” zaskarżonej uchwały.

W odpowiedzi na skargę strona przeciwna wniosła o uwzględnienie skargi. Na rozprawie w dniu 7 lutego 2018 r. Sąd postanowił na podstawie art. 111 § 1 ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi zarządzić połączenie spraw II SA/Wr 485/17 i II SA/Wr 596/17 w celu ich łącznego rozpoznania i rozstrzygnięcia, gdyż dotyczą tej samej uchwały, oraz prowadzić je dalej pod sygnaturą akt II SA/Wr 485/17.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył co następuje:

Stosownie do przepisu art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 ze zm.) sąd sprawuje w zakresie swej właściwości kontrolę pod względem zgodności z prawem działalności administracji publicznej. Zakres tej kontroli obejmuje również orzekanie, po myśli art. 3 § 2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (j.t. Dz. U. z 2017 r. poz. 1369 ze zm.; zwana dalej „P.p.s.a.”), w sprawach skarg na akty prawa miejscowego

organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej oraz akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej. Kryterium legalności uchwały rady gminy stanowi jej zgodność z prawem. Przez sprzeczność z prawem należy przy tym rozumieć niezgodność z aktami prawa powszechnie obowiązującego, a więc z Konstytucją, ustawami, aktami wykonawczymi oraz z powszechnie obowiązującymi aktami prawa miejscowego (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 grudnia 2003 r., sygn. akt P 9/02, publ. OTK-A 2003/9/100). Za „istotne” naruszenie prawa należy uznać uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym.

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

W niniejszej sprawie przedmiotem oceny Sądu była uchwała Rady Gminy Gromadka z dnia 10 lutego 2017 r. nr XXIX/223/17, podjęta na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz. U. z 2016 r. poz. 446 ze zm.) oraz art. 20 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (j.t. Dz. U. z 2016 r. poz. 778 ze zm.; zwana dalej „u.p.z.p.”), w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Gromadka w obrębie Krzyżowa, Osła i Różyniec.

Zgodnie z treścią art. 28 ust. 1 u.p.z.p. podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub części stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie. Wskazanie w powyższym przepisie podstaw nieważności uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego prowadzi do wniosku, że przepis ten stanowi *lex specialis* wobec art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Oznacza to, że rozstrzygnięcia nadzorcze wojewody albo orzeczenie sądu administracyjnego stwierdzające nieważność uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego są wydawane w przypadku zajścia co najmniej jednej z podstaw nieważności wymienionych w art. 28 ust. 1 u.p.z.p.

W niniejszej sprawie doszło – jak słusznie wskazał Wojewoda – do istotnego naruszenia trybu i zasad sporządzania planu miejscowego.

Należy w tym miejscu zauważyć, że u.p.z.p. nie definiuje pojęcia „istotne naruszenie”. Sąd podziela stanowisko wyrażone w wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 29 sierpnia 2006 r. (sygn. akt II SA/Wr 415/2005), że wprawdzie istotnym naruszeniem trybu jest takie naruszenie, które prowadzi w konsekwencji do sytuacji, w których przyjęte ustalenia planistyczne są odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono trybu sporządzania aktu planistycznego, jednakże ocena zaistnienia tej przesłanki wymaga odrębnych rozważań w każdym indywidualnym przypadku, uwzględniających przede wszystkim, że celem omawianej regulacji jest zagwarantowanie praw podmiotów, które mogą zostać naruszone w wyniku sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Do zagwarantowania tych praw w sytuacji, gdy rada gminy stwierdzi konieczność dokonania zmian w przedstawionym do uchwalenia projekcie planu miejscowego, w tym także w wyniku uwzględnienia uwag do projektu planu, służy przepis art. 19 ust. 1 u.p.z.p., zgodnie z którym, jeżeli rada gminy stwierdzi konieczność dokonania zmian w przedstawionym do uchwalenia projekcie planu miejscowego, w tym także w wyniku uwzględnienia uwag do projektu planu - czynności, o których mowa w art. 17, ponawia się w zakresie niezbędnym do dokonania tych zmian.

W niniejszej sprawie prawa podmiotów, których dotyczą przepisy zaskarżonego planu, nie zostały zapewnione, choć głównym celem przestrzegania określonego w u.p.z.p. trybu sporządzania planu jest zagwarantowanie ochrony praw podmiotów, które mogą być naruszone w wyniku sporządzania aktu planistycznego. Wprawdzie u.p.z.p. gwarantuje możliwość udziału tych podmiotów w procedurze planistycznej w postaci składania wniosków i uwag (art. 17 pkt 1 i pkt 11 u.p.z.p.), jednakże w niniejszej sprawie tej możliwości właściciele nieruchomości, których dotyczy wprowadzenie - po wyłożeniu projektu zmiany planu do publicznego wglądu, a przed jego uchwaleniem - do załącznika nr 1 planu zmiany polegającej na wyrysowaniu nieprzekraczalnej linii zabudowy, zostali pozbawieni. Należy tutaj jeszcze zwrócić uwagę, że zmiana ta została wprowadzona z inicjatywy organu gminy.

Brak ponowienia procedury planistycznej w zakresie ponownego wyłożenia projektu zmiany planu do publicznego wglądu w wyniku wprowadzenia przez organ gminy zmian do rysunku planu, stanowi – zdaniem Sądu – istotne naruszenie trybu sporządzania planu, o którym mowa w art. 28 ust. 1 w związku z art. 19 ust. 1 u.p.z.p. Zgodzić się również trzeba z organem nadzoru, że takiej oceny nie zmienia argument przedstawiony przez Zastępcę Wójta Gminy, że „wyrysowanie linii zabudowy nie naruszyło warunków uzyskanych wcześniej uzgodnień, a jedyny właściciel terenu został o tym poinformowany i nie wniósł żadnych zastrzeżeń”. Fakt, że modyfikacja załącznika graficznego nie naruszyła warunków uzyskanych wcześniej uzgodnień powoduje taki skutek, że w myśl art. 19 ust. 1 u.p.z.p. nie będzie konieczne ponawianie procedury uzgodnieniowej. Nie zwalnia to jednak z obowiązku ponownego wyłożenia projektu planu do publicznego wglądu. Po drugie, z dokumentacji planistycznej nie wynika, aby właściciel terenu, którego dotyczy załącznik nr 1 do uchwały, został poinformowany przed uchwaleniem przez radę uchwały o wyrysowaniu na rysunku planu nieprzekraczalnych linii zabudowy. Ustawodawca wyraźnie określa formę takiego poinformowania – jest to ponowienie procedury w zakresie wyłożenia projektu planu do publicznego wglądu. Nie przewiduje jednocześnie żadnych innych form mających miejsce poza procedurą planistyczną uregulowaną w u.p.z.p. Poza tym, poinformowanie o modyfikacji rysunku planu właściciela terenu objętego tą zmianą nie oznacza przecież poinformowania innych członków społeczności lokalnej. Nie można wykluczyć, że w wyniku ponownego wyłożenia projektu planu do publicznego wglądu wnieśliby oni do niego uwagi. Słuszne również Wojewoda uznał za nietrafiony argument, że „w tekście uchwały cały czas figurował i obowiązywał zapis o określeniu nieprzekraczalnej linii zabudowy”. Powyższe uzasadnia co prawda potrzebę wprowadzenia zmiany do załącznika graficznego w celu osiągnięcia spójności tekstu planu z rysunkiem planu, nie uzasadnia jednak braku ponowienia w niezbędnym zakresie procedury planistycznej.

Powyższe uzasadnia stwierdzenie nieważności zarówno § 12 części tekstowej w odniesieniu do terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem AG/1, załącznika graficznego nr 1 jak i § 3 ust. 1 pkt 4, § 7 ust. 1, § 9 ust. 2 pkt 5 lit. a-c zaskarżonej uchwały.

Słuszny jest również zarzut Wojewody podjęcia § 3 ust. 2 pkt 1 zaskarżonej uchwały z istotnym naruszeniem art. 20 u.p.z.p. w związku z § 8 ust. 2 rozp., polegającym na istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego poprzez wprowadzenie w tekście uchwały postanowień niezgodnych z jej załącznikiem graficznym. Paragraf 3 ust. 2 pkt 1 zaskarżonej uchwały stanowi, że oznaczenie przebiegu autostrady A4 posiada znaczenie informacyjne, sugerujące określone rozwiązania przestrzenne i regulacyjne. W żadnym załączniku graficznym nie widnieje jednak oznaczenie graficzne przebiegu autostrady A4. Ponadto, z wyjaśnień Zastępcy Wójta wynika, że w powyższym zakresie oznaczenie informacyjne nie ma formy obowiązującej i znalazło się w treści uchwały omyłkowo.

Powyższe prowadzi do wniosku, że rozbieżność między tekstem planu a jego załącznikiem graficznym stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu, co uzasadnia stwierdzenie nieważności § 3 ust. 2 pkt 1 zaskarżonej uchwały. Należy tutaj zauważyć, że w myśl art. 15 ust. 1 u.p.z.p. wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem, wraz z uzasadnieniem. Stosownie natomiast do art. 20 ust. 1 zdanie drugie u.p.z.p. część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. W art. 15 ust. 2 u.p.z.p. określono szczegółowe wymagania dotyczące projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który składa się z części tekstowej i graficznej. Tekst planu stanowi treść uchwały rady gminy, a jego redakcja przybiera postać przepisów prawnych. Rysunek planu jest zaś załącznikiem graficznym do uchwały w sprawie miejscowego planu i obowiązuje w takim zakresie, w jakim tekst planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku. Rysunek planu w procesie stosowania prawa może być więc uwzględniony tylko w takim zakresie, w jakim jest „opisany” w tekście planu. W pewnym uproszczeniu rysunek planu stanowi uzupełnienie i wyjaśnienie tekstu. Za w pełni zasadny należy nadto uznać podnoszony w orzecznictwie sądowym obowiązek orzekania w postępowaniu administracyjnym jednocześnie na podstawie tekstu i rysunku planu (por. Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, pod red. Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2006, s. 149-158).

Przyjmując zatem, że część graficzna planu stanowi uszczegółowienie, uzupełnienie i wyjaśnienie części tekstowej oraz ma moc wiążącą, to postanowienia planu należy odczytywać łącznie, uwzględniając zarówno część tekstową, jak i graficzną. Tym samym oczywistym jest, że nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem. Z tego też względu nie sposób zaakceptować rozwiązań przyjętych w rozpoznawanej sprawie, w których zapis części tekstowej nie znajduje potwierdzenia w części graficznej.

Uchybienie to należy w istocie pojmować jako istotne naruszenie zasad sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego, przez które należy rozumieć wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawniony organ, które dotyczą problematyki związanej ze sporządzaniem planu, a więc zawartości aktu planistycznego (część tekstowa i graficzna, inne załączniki), zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej.

Biorąc pod uwagę powyższe, koniecznym stało się wyeliminowanie z obrotu prawnego § 3 ust. 2 pkt 1 zaskarżonej uchwały.

Z istotnym naruszeniem zasad sporządzania planu zostały podjęte również § 4 ust. 1 pkt 3 lit. b, § 4 ust. 1 pkt 5 we fragmencie „w tym ekrany, znaki i symbole reklamowe”, § 12 ust. 2 pkt 10 zaskarżonej uchwały. Naruszenie to polega na istotnym naruszeniu art. 37a ust. 1 u.p.z.p. poprzez uregulowanie zasad i warunków sytuowania ogrodzeń i urządzeń reklamowych, w sytuacji gdy zasady te muszą być regulowane odrębną uchwałą. Sąd doszedł do przekonania, że Rada Gminy umieszczając w ustaleniach planu miejscowego postanowienia dotyczące zakazu wznoszenia ogrodzeń jako pełnych oraz o wysokości większej niż 180 cm, stosowania ogrodzeń ażurowych z materiałów trwałych, niedopuszczenia stosowania ogrodzeń z prefabrykatów żelbetowych (§ 4 ust. 1 pkt 3 lit. b uchwały), lokalizacji obiektów i urządzeń infrastruktury technicznej, w tym ekranów, znaków i symboli reklamowych na terenach przeznaczenia podstawowego lub lokalizowanych poza terenami zabudowanymi w oparciu o przepisy odrębne (§ 4 ust. 1 pkt 5 uchwały), realizacji nowych ogrodzeń na terenach AG/1-AG/4 (§ 12 ust. 2 pkt 10 uchwały), wyszła poza materię, która zgodnie z przepisami u.p.z.p. mogła być objęta ustaleniami planu miejscowego. Tym samym wykroczyła poza delegację ustawową wynikającą z art. 15 ust. 2 i ust. 3 u.p.z.p.

Sąd ocenił przy tym, że naruszenie prawa w tym zakresie trafnie Wojewoda powiązał ze zmianą u.p.z.p., jaka została wprowadzona z dniem 11 września 2015 r. ustawą z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz. U. poz. 774). Zgodnie bowiem z art. 7 pkt 5 tejże ustawy, do u.p.z.p. po art. 37 dodano art. 37a-37e, dotyczące uchwały regulującej zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń. Jednocześnie na podstawie art. 7 pkt 3 lit. b ustawy zmieniającej, uchylony został art. 15 ust. 3 pkt 9 u.p.z.p., zgodnie z którym w planie miejscowym określa się w zależności od potrzeb zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty. Zdaniem Sądu przywołane regulacje wskazują, że zamiarem ustawodawcy było wyeliminowanie materii objętej uchwałą wydawaną na podstawie nowej normy kompetencyjnej zawartej w art. 37a u.p.z.p. z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Co do zasady, rada gminy nie utraciła zatem kompetencji do określania zasad i warunków sytuowania tablic i urządzeń reklamowych, jednakże według nowej regulacji, winna to uczynić w odrębnej niż plan miejscowy uchwale stanowiącej akt prawa miejscowego, chyba, że znajdują zastosowanie przepisy przejściowe zawarte w art. 12 ust. 3 ustawy nowelizującej. Skoro uchwała o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego w niniejszej sprawie podjęta została w dniu 26 sierpnia 2016 r., to jednak przepisy dotychczasowe nie mają zastosowania.

W konsekwencji w ocenie Sądu należy zgodzić się z prezentowaną w skardze argumentacją wywodzącą w oparciu o wykładnię literalną, systemową i historyczną, że omawiana materia winna być regulowana w uchwale innej niż plan miejscowy. Przedstawione wyżej wywody pozwalają na stwierdzenie, że zaskarżone przez Wojewodę przepisy zaskarżonej uchwały odnoszące się do ogrodzeń i ekranów, znaków i symboli reklamowych zostały podjęte bez podstawy prawnej z racji uchylenia art. 15 ust. 3 pkt 9 u.p.z.p. i wykraczają poza materię, która może być regulowana planem miejscowym, pozostając w sprzeczności z art. 37a u.p.z.p. Tak opisane naruszenie prawa ma charakter istotny, bowiem przyjęte ustalenia planistyczne są jednoznacznie odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono zasad sporządzania planu miejscowego.

Ponadto, twierdzenia Rady Gminy zamieszczone w odpowiedzi na skargę nie uzyskały aprobaty Sądu. Nie ma znaczenia bowiem fakt, że kwestionowane zapisy są formą wskazania i zapisania w niniejszej zmianie planu wymogów art. 15 ust. 3a - zasad kształtowania krajobrazu. To, że realizacja (a właściwie zakaz realizacji) ogrodzeń o konkretnej konstrukcji czy z danego rodzaju materiału oraz lokalizacja ekranów, znaków i symboli reklamowych może wpływać na ład przestrzenny jest kwestią niesporną. Nie jest jednak dopuszczalne kształtowanie krajobrazu poprzez dokonanie zapisów tego rodzaju, które wolą ustawodawcy są niedopuszczalne w uchwale w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Poprzez lokowanie w uchwale dotyczącej zagospodarowania przestrzennego zapisu o treści przewidzianej

dla innego rodzajowo aktu wydawanego przez gminnego prawodawcę dochodzi właśnie do naruszeń prawa opisanych w skardze.

Sąd podzielił również zarzut, że § 11 ust. 1 we fragmencie „budowlanej” zaskarżonej uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. oraz § 4 pkt 8 rozp. polegającym na istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu w zakresie szczegółowych zasad scalania i podziału nieruchomości poprzez odniesienie się do pojęcia „działki budowlanej” zamiast pojęcia „działki”.

W § 11 ust. 1 uchwały ustalono, że granice terenów powstałych w wyniku procedury scalania i podziału nieruchomości ustala się, z zastrzeżeniem zachowania minimalnej szerokości frontu działki budowlanej (mierzonej w linii zabudowy): w zabudowie oznaczonej symbolem AG=22m. Wymieniony przepis uchwały odnosi się do zasad i warunków scalenia i podziału nieruchomości. Podając minimalną szerokość frontu nowowydzielanych działek, Rada wskazała, że parametr ten dotyczy „działki budowlanej”. Zdaniem Sądu takie zawężenie tego, jakich działek dotyczy plan miejscowy, było nieuprawnione. W myśl bowiem art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. rada jest zobowiązana określić szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym, które zgodnie z § 4 pkt 8 rozp. powinny zawierać określenie parametrów działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości, w szczególności minimalnych lub maksymalnych szerokości frontów działek, ich powierzchni oraz określenie kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego. Z analizy przytoczonych przepisów wynika, że rada nie jest uprawniona do tego, by ograniczyć się do podania tylko parametrów działek budowlanych, bowiem takie ograniczenie oznaczałoby, że rada zrealizowała tylko część swojej kompetencji do wykonywania władztwa planistycznego na danym terenie. Stwierdzenie nieważności fragmentów omawianych przepisów zaskarżonej uchwały pozwoli na utrzymanie w mocy tych przepisów w pozostałym zakresie, co umożliwi adresatom planu ocenę, jaka jest wola lokalnego prawodawcy odnośnie do parametrów wszystkich działek powstających w wyniku scalenia i podziału nieruchomości, a nie tylko działek budowlanych.

W tym stanie rzeczy podzielić należało stanowisko, że § § 11 ust. 1 we fragmencie „budowlanej” zaskarżonej uchwały narusza prawo w sposób istotny. Z uwagi na powyższe pojawiła się potrzeba wyeliminowania z obrotu prawnego ww. przepisu.

Uwzględniając powyższe, orzeczono jak w punkcie pierwszym sentencji wyroku.

Odnosząc się natomiast do treści punktu drugiego sentencji, należy wskazać, że dla rozstrzygnięcia sprawy ze skargi T. K. na uchwałę organu gminy istotne jest, iż skargę taką wnosi się na podstawie art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z tym przepisem (w brzmieniu obowiązującym przed zmianą z dnia 1 czerwca 2017 r.) uchwałę do sądu administracyjnego może - po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia - zaskarżyć każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej. Powyższe oznacza, że obowiązkiem Sądu było zbadanie, czy wniesiona skarga T. K. spełnia ww. wymogi formalne i czy podlega rozpoznaniu przez sąd administracyjny.

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

Z przedstawionych Sądowi akt stwierdzić również należy, że spełniony został przez skarżącego warunek uprzedniego wezwania do usunięcia naruszenia interesu prawnego, co nastąpiło pismem z dnia 7 kwietnia 2017 r. Powyższe wezwanie Rada Gminy nie uwzględniła, czemu dała wyraz w piśmie z dnia 10 maja 2017 r. znak RG.1510.3.2017.

W dalszej kolejności Sąd zobligowany był do rozważenia kwestii naruszenia zaskarżoną uchwałą interesu prawnego skarżącego, który wywodzi z faktu bycia właścicielami nieruchomości (działki nr 115/2) sąsiadującej z nieruchomościami, na których wprowadzono § 12 ust. 2 pkt 3 zaskarżonej uchwały możliwość usytuowania obiektów produkcyjnych, produkcyjno-usługowych i magazynowych o wysokości do 35m, licząc od poziomu terenu do najwyższego elementu dachu, w sytuacji gdy dotychczas obiekty te mogły mieć wysokość 12 m. Zdaniem skarżącego zmiana planu w tym zakresie narusza jego uprawnienia korzystania ze stanowiącej jego nieruchomości. Obiekty, które powstały na nieruchomości sąsiadującej z nieruchomością skarżącego, już obecnie zakłócają korzystanie z działki nr 115/2 ponad przeciętną miarę (art. 144 k.c.), a w sytuacji gdy powstaną obiekty dwukrotnie większe, będzie to rażące naruszenie prawa do korzystania z nieruchomości przez skarżącego, wynikające z przepisu art. 140 k.c.

W tym kontekście wskazać należy, że dla skuteczności skargi wnoszonej w trybie art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym konieczne jest wykazanie naruszenia przez organ gminy konkretnego przepisu prawa materialnego, wpływającego już w momencie podjęcia uchwały negatywnie na sytuację skarżącego. W judykaturze przyjmuje się, że każda regulacja zawarta w planie miejscowym wprowadzająca zakaz określonego wykorzystania nieruchomości, do której przysługuje tytuł prawny w postaci prawa własności lub prowadząca w inny sposób do ograniczenia możliwości korzystania z niej, której właściciel musi się wbrew własnej woli podporządkować prowadzi do naruszenia prawa własności chronionego konstytucyjnie oraz przez art. 140 k.c.

W niniejszej sprawie niewątpliwie zapisy § 12 ust. 2 pkt 3 zaskarżonej uchwały naruszają prawem chroniony interes skarżącego, bowiem ograniczają jego prawo własności i możliwości korzystania w należącej do niego nieruchomości (skarżący planuje na działce nr 115/2 wybudowanie domu jednorodzinnego).

Pozytywne ustalenie powyższych kwestii otwiera drogę do kontroli legalności zaskarżonej uchwały i oceny, czy nie zostały naruszone przepisy dotyczące zasad i procedury uchwalania planu miejscowego oraz czy gmina nie przekroczyła tzw. zasad władztwa planistycznego. W wyroku z dnia 16 listopada 2009 r. (sygn. akt II OSK 1249/09) Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że całościowa kontrola miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego powinna odbywać się w zakresie w jakim jest to możliwe dla aktów prawa powszechnie obowiązującego (prawa miejscowego). W przywołanym wyroku NSA stwierdził, że odróżnić należy te wszystkie wymogi planu, które odnoszone są do ogółu adresatów planu od tych, które wpływają na sytuację prawną konkretnej nieruchomości. Wymogi odnoszące się do ogółu adresatów (np. tryb sporządzenia planu) podlegają kontroli sądu administracyjnego w całości, a nie tylko w odniesieniu do nieruchomości skarżącego, ale już kontrola ewentualnego nadużycia uprawnień gminy do decydowania o sposobie przeznaczenia terenów (art. 4 ust. 1 u.p.z.p.) doktrynalnie zwanych władztwem planistycznym, następuje do każdej z nieruchomości z osobna, wymagając skargi jej właściciela. Innymi słowy, stwierdzenie, że na skutek podjęcia zaskarżonej uchwały doszło do naruszenia interesu prawnego skarżącego, rodzi konieczność oceny kwestionowanych przepisów pod kątem zgodności z obowiązującymi przepisami prawa. Obowiązek uwzględniania skargi na uchwałę organu gminy z zakresu administracji publicznej powstaje wówczas kiedy naruszenie interesu prawnego związane jest z jednoczesnym naruszeniem obiektywnego porządku prawnego.

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

W niniejszej sprawie – jak to wskazano wyżej - tryb prowadzenia prac związanych z uchwalaniem planu został naruszony. Sąd uznał zarzut skargi Wojewody istotnego naruszenia art. 28 ust. 1 w związku z art. 19 ust. 1 u.p.z.p. za zasadny, co skutkowało stwierdzeniem nieważności § 12 zaskarżonej uchwały w odniesieniu do terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem AG1. Tym samym skarga T. K. w zakresie § 12 ust. 2 pkt 3 została uwzględniona.

Niezależnie od powyższego należy również wskazać, że Rada Gminy w istocie przy podejmowaniu zaskarżonej uchwały kierowała się zabezpieczeniem w możliwie wysokim stopniu interesu jednego z podmiotów. Jak wskazano w skardze, procedura zmiany planu została zainicjowana przez PPHU „MŁYNPOL” Sp.j. A. Gołębiowski i R. Wołoszczak wnioskiem z dnia 12 sierpnia 2016 r., a następnie 14 listopada 2016 r. Wnioski o zmianę planu dotyczyły wysokości zabudowy obiektów produkcyjnych,

produkcyjno-usługowych i magazynowych pierwotnie z dotychczasowych 12m do 40m, a następnie – 35 m. Z uzasadnienia zaskarżonej uchwały nie wynika, aby Rada podjęła jakiekolwiek rozważania celem osiągnięcia synergii między interesem ww. Spółki a interesem skarżącego i ochroną jego prawa własności. W państwie prawa nie ma miejsca dla mechanicznie i sztywno pojmowanej zasady nadrzędności interesu jednego z podmiotów nad interesem indywidualnym innego podmiotu. Oznacza to, że w każdym przypadku działający organ ma obowiązek wskazać, o jaki interes chodzi i udowodnić, iż jest on na tyle ważny i znaczący, że bezwzględnie wymaga ograniczenia uprawnień indywidualnych obywateli. W niniejszej sprawie organ gminy nie wskazał o jaki interes chodzi i nie udowodnił, iż jest on na tyle ważny i znaczący, aby arbitralnie ograniczać uprawnienia indywidualne skarżącego. Tym bardziej, że – jak wynika z wyciągu z protokołu ze wspólnego posiedzenia Komisji Kultury, Oświaty, Zdrowia, Spraw Socjalnych oraz Porządku Publicznego i Ochrony Przeciwpożarowej i Komisji Budżetu, Rozwoju Gospodarczego, Rolnictwa, Ochrony Środowiska i Finansów odbytego w dniu 21 kwietnia 2017 r. - kwestia nieuwzględnienia wezwania skarżącego nie była oczywista dla wszystkich uczestników posiedzenia. Sprowadzono ją do konfliktu między przedsiębiorstwem, które postawiło obiekt o wysokości znacznie przekraczającej obiekty usytuowane w sąsiedztwie, a skarżącym. Uchwalając jednak zapis § 12 ust. 2 pkt 3, Rada w istocie konflikt ten jeszcze pogłębiła. Rozwiązania prawne przyjęte w zaskarżonej uchwale powinny opierać się na zasadzie równowagi interesów różnych podmiotów. Oznacza to obowiązek rozważnego wyważenia praw indywidualnych (interesów obywateli), co ma szczególne znaczenie w przypadku kolizji tych interesów.

W rozpoznawanej sprawie Rada Gminy – zwiększając dopuszczalną wysokość obiektów produkcyjnych, produkcyjno-usługowych i magazynowych o kilkadziesiąt metrów - ograniczyła możliwość korzystania przez skarżącego z posiadanej nieruchomości. Ani z przedstawionych materiałów planistycznych, ani z uzasadnienia uchwały, ani z odpowiedzi na wezwanie do usunięcia do naruszenia prawa, czy wreszcie z odpowiedzi na skargę nie wynika, że wprowadzając określone uregulowania – mimo wątpliwości - Rada uwzględniła wszystkie okoliczności sprawy. Nie wynika też, że w sposób rzetelny i wszechstronny rozważyła te okoliczności w kontekście zarzutów skarżącego, mając na uwadze zarówno interes innych osób, jak też interesy skarżącego. Nie przedstawiono motywów, dla których ograniczono uprawnienia stron do korzystania z nieruchomości, przy przyznaniu uprawnień innym podmiotom. Takie działanie organu gminy w istocie prowadzi do dyskryminowania jednego podmiotu, na rzecz innego. A uwzględniając powyższe okoliczności, tym bardziej organ planistyczny winien mieć na uwadze, że kreowanie poprzez plan – na szczeblu gminy – polityki przestrzennej niejednokrotnie wymaga rozstrzygnięcia konfliktów pomiędzy interesem podmiotów indywidualnych.

Po analizie przedstawionej dokumentacji planistycznej, Sąd stwierdził, że w niniejszej sprawie organy planistyczne nie sprostały powyższym wymogom, przede wszystkim z tego względu, że nie wyważyły interesów podmiotów, których nieruchomości dotyczy zaplanowana wysokość obiektów mających w przyszłości powstać na terenie oznaczonym symbolem AG/1.

Wprowadzenie w planie miejscowym ograniczeń w zakresie wykonywania prawa własności wymaga od gminy szczególnej rozważliwości i uzasadnienia. Brak w tym zakresie uniemożliwia nie tylko Sądowi zbadanie zgodności z prawem przyjętych rozwiązań, ale również utrudnia właścicielom nieruchomości, których dotyczą zapisy planu, ocenę racjonalności i zasadności wprowadzonych rozwiązań prawnych dotyczących ograniczenia ich prawa własności. W niniejszej sprawie nie wynika z przedłożonych dokumentów planistycznych ani też z uzasadnienia zaskarżonej uchwały, dlaczego wymóg ochrony praw i wolności osób trzecich ewentualnie potrzeba ochrony interesu jednego podmiotu była ważniejsza niż konstytucyjnie chronione prawo własności skarżącego. Należy tutaj zauważyć, że Rada odnosząc się do skargi, wskazała jedynie w odpowiedzi na skargę, iż sąsiedztwo nieruchomości skarżącego z obszarem zmiany planistycznej ogranicza się do położenia narożnika działki nr 115/1, stycznie do granic opracowania zmiany planu i terenu AG/1.

Zdaniem Sądu powyższe świadczy o naruszeniu przez organy gminy zasady równości. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego różnicowanie podmiotów może występować gdy: jego kryterium pozostaje w racjonalnym związku z celem i treścią danej regulacji, waga interesu przemawiającego za różnicowaniem jest proporcjonalna do wagi interesu naruszonego różnicowaniem, a kryterium różnicowania pozostaje w związku z wartościami konstytucyjnymi uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych. W niniejszej sprawie żadnego z przedstawionych kryteriów różnicowania nie wykazano. Nie wynika również, aby kwestie te były przedmiotem wnikliwych rozważań organów planistycznych w procedurze stanowienia i uchwalania planu.

Odnosząc się natomiast do pozostałej części skargi (skarżący bowiem wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały we całości), Sąd stwierdził, że skarżący nie wskazał w tym zakresie, na czym miałyby polegać naruszenie jego interesu prawnego. Mając to na uwadze, orzeczono jak w punkcie drugim sentencji.

Orzeczenie zawarte w punkcie trzecim sentencji wyroku znajduje swoje uzasadnienie w treści art. 200 w związku z art. 206 P.p.s.a.