



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 11 stycznia 2017 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu
w składzie następującym:

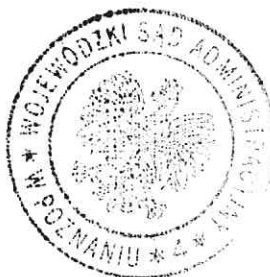
Przewodniczący	Sędzia	NSA Jerzy Stankowski (spr.)
Sędziowie		WSA Izabela Bąk - Marciniak
		WSA Maciej Busz
Protokolant	st. sekr. sąd.	Joanna Kujawa

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 11 stycznia 2017 r.
sprawy ze skargi Wojewody Wielkopolskiego
na uchwałę Rady Miasta Poznania
z dnia 26 kwietnia 2016 r. nr XXVIII/405/VII/2016
w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

1. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości;
2. zasądza od Rady Miasta Poznania na rzecz Wojewody Wielkopolskiego kwotę 480 (czterysta osiemdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania.

Wyrok z dnia 11.01.2017 r.
~~Pozostawienie~~
sygn. akt IV SA/Po 693/16 jest prawomocny(e)
od dnia 29.01.2017 r.

podpis sędziego / referendarza sądowego



Na oryginale właściwe podpisy

Za zgodność z oryginałem

Katarzyna Sierszeńska
St. sekretarz sądowy

UZASADNIENIE

Pismem z dnia 13 lipca 2016 r. Wojewoda Wielkopolski (zwany dalej „Wojewodą”) złożył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu skargę na uchwałę Nr XXVIII/405/VII/2016 Rady Miasta Poznania z dnia 26 kwietnia 2016 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „W rejonie ulicy Deszczowej” w Poznaniu (zwaną dalej jako „zaskarżona uchwała”). Wojewoda wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały oraz zasądzenie na jego rzecz zwrotu kosztów postępowania.

Wojewoda zarzucił zaskarżonej uchwale istotne naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 778 ze zm.; zwanej dalej również jako „u.p.z.p.”) w zw. z § 7 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r., Nr 164, poz. 1587; zwanego dalej jako „rozporządzenie”) oraz w zw. z art. 95 ust. 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. - Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. z 2015 r. poz. 196 ze zm.; aktualnie: Dz. U. z 2016 r., poz. 1131; dalej „P.g.g.”) poprzez nie ujawnienie w części tekstowej i graficznej planu udokumentowanego złoża węgla brunatnego „Naramowice” (nr złoża 769) obejmującego swoim zasięgiem obszar objęty planem.

Wojewoda wyjaśnił, że zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 3 u.p.z.p., w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu, a zgodnie z § 7 pkt 6 rozporządzenia, projekt rysunku planu miejscowego powinien zawierać granice i oznaczenia obiektów i terenów chronionych na podstawie przepisów odrębnych, w tym terenów górniczych, a także narażonych na niebezpieczeństwo powodzi oraz zagrożonych osuwaniem się mas ziemnych. Dodatkowo Wojewoda zaznaczył, że zgodnie z art. 3 pkt 39 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2016 r. poz. 672; zwanej dalej również jako „p.o.ś.”) ilekroć w ustawie jest mowa o środowisku - rozumie się przez to ogół elementów przyrodniczych, w tym także przekształconych w wyniku działalności człowieka, a w szczególności powierzchnię ziemi, kopaliny, wody, powietrze, krajobraz, klimat oraz pozostałe elementy różnorodności biologicznej, a także wzajemne oddziaływania pomiędzy tymi elementami. Złoża kopalin podlegają

ochronie polegającej na racjonalnym gospodarowaniu ich zasobami oraz kompleksowym wykorzystaniu kopalin, w tym kopalin towarzyszących, co wynika z art. 135 P.g.g. Wojewoda zaznaczył również, że zgodnie z art. 95 ust. 1 P.g.g. udokumentowane złoża kopalin oraz udokumentowane wody podziemne, w granicach projektowanych stref ochronnych ujęć oraz obszarów ochronnych zbiorników wód podziemnych, a także udokumentowane kompleksy podziemnego składowania dwutlenku węgla, w celu ich ochrony ujawnia się w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego oraz planach zagospodarowania przestrzennego województwa.

W ocenie Wojewody Rada Miasta Poznania nie ujawniając w części tekstowej i graficznej planu udokumentowanego złoża węgla brunatnego „Naramowice” (nr złoża 769) obejmującego swoim zasięgiem obszar objęty planem, istotnie naruszyła wymienione przepisy prawa. Z tych też powodów organ nadzoru stwierdził, że przy podjęciu skarżonej uchwały doszło do istotnego naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego, co w myśl art. 28 ust. 1 u.p.z.p. powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości.

W odpowiedzi na skargę Rada Miasta wniosła o jej oddalenie. Rada Miasta stwierdziła, że jedynie istotne naruszenie zasad lub trybu sporządzania planu miejscowego skutkować może stwierdzeniem jego nieważności w całości lub części. „Istotne naruszenie” należy zaś rozumieć jako takie, które prowadzi do sytuacji, w której przyjęte ustalenia planistyczne są odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono trybu (lub zasad) sporządzania aktu planistycznego

Rada zaznaczyła, że złoża „Naramowice” obejmuje obszar 9 854 223 m², natomiast obszar objęty zaskarżonym planem to około 17 800 m², co stanowi jedynie 0,18% powierzchni złoża. Podkreśliła, iż już istniejąca zabudowa zajmuje wielokrotnie większą powierzchnię. Na 27 % powierzchni złoża istnieje zabudowa mieszkaniowa wielorodzinna (osiedla wielkopłytowe z lat 80-tych XX w.). Na powierzchni 10,6 % zlokalizowany jest nowy kampus Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza - część terenu stanowią również jego rezerwy rozwojowe. Zieleń stanowi 16,6 % powierzchni złoża, z czego część obejmuje korytarz ekologiczny Różanego Potoku. Istniejąca zabudowa jednorodzinna obejmuje powierzchnię 1 531 554 m², co stanowi 15 % powierzchni złoża. Ponadto, drogi publiczne oraz północna obwodnica kolejowa miasta Poznania obejmują 12 % powierzchni złoża. Co więcej, obwodnica

ta dzieli złoża na dwie części w stosunku powierzchni 2:1. W związku z tym, należy zauważyć, iż na chwilę obecną tereny zainwestowane obejmują 70% powierzchni całego złoża. Ponadto 15 % powierzchni złoża stanowią tereny wartościowe przyrodniczo. Do częściowego zainwestowania i wypełnienia zabudową istniejących luk w zagospodarowaniu pozostało 15% jego powierzchni. Obszar planu położony jest w całości w granicach opisanego złoża węgla brunatnego Naramowice, dla którego nie wyznaczono obszaru ani terenu górniczego. Ze względu na obecny stan zagospodarowania oraz dynamikę rozwoju miasta, a także negatywne dla środowiska przyrodniczego skutki pozyskiwania węgla brunatnego, złoża to nie jest przewidywane do eksploatacji. Ewentualna eksploatacja złoża wiązałaby się z wysokim ryzykiem wystąpienia zjawisk wpływających niekorzystnie zarówno na ochronę szczególnych walorów przyrodniczych rezerwatu „Meteoryt Morasko”, jak i zachowanie walorów przyrodniczych całego Moraska. W ocenie Rady Miasta realizacja kopalni odkrywkowej na tak znacznej powierzchni, jaką zajmuje złoża, mogłaby doprowadzić jednocześnie do zaburzeń w zakresie poziomu występowania zwierciadła wód podziemnych na terenach zlokalizowanych w tej części miasta, co z kolei mogłoby skutkować zmianą warunków siedliskowych m.in. w tzw. Lasku Piątkowskim (stanowiącym jedyny większy obszar zieleni w obrębie Naramowic i Piątkowa), w szczególności w granicach rezerwatu „Żurawiniec” (zlokalizowanego w odległości ok. 2 km od granic planu).

Wprowadzone w planie przeznaczenie terenu pod funkcje mieszkaniowe jednorodzinne lub usługowe umożliwia docelowe wykorzystanie terenu jako uzupełnienie istniejącej tkanki zabudowy mieszkaniowej na Morasku.

Zdaniem Rady Miasta w omawianym przypadku trudno mówić o ochronie złoża, które od początku lat osiemdziesiątych było sukcesywnie zabudowywane m.in. osiedlami mieszkaniowymi Piątkowa. Ewentualne ujawnienie lokalizacji złoża w granicach planu, w postaci naniesienia szrafu na rysunku planu lub zapisu w tekście planu, nie skutkowałoby rezygnacją z wprowadzenia zabudowy na obszarze planu, gdyż sposób wydobywania złóż węgla brunatnego (kopalnie odkrywkowe) wyklucza eksploatację złoża na terenie, który już jest zagospodarowany zabudową mieszkaniową bądź usługową, bez konieczności uprzedniej likwidacji tej zabudowy. Zatem ujawnienie w planie istnienia złoża węgla brunatnego nie prowadziłoby do jakichkolwiek innych rozwiązań planistycznych niż te, które zostały zastosowane w zaskarżonym planie miejscowym.

Rada Miasta stwierdziła, że zarówno wprowadzenie na rysunku planu szrafu oznaczającego występowanie złoża, jak i zamieszczenie zapisu o jego występowaniu, stanowiłoby „ustalenie” o charakterze informacyjnym, a nie normatywnym. Natomiast zgodnie z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r., poz. 283) do projektów aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale VI, z wyjątkiem § 141, w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale I w rozdziałach 1-7 i w dziale II, a do przepisów porządkowych - również w dziale I w rozdziale 9, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej. Zgodnie zaś z § 11 wskazanego rozporządzenia, w ustawie (a więc także w aktach prawa miejscowego) nie zamieszcza się wypowiedzi, które nie służą wyrażaniu norm prawnych, a w szczególności apeli, postulatów, zaleceń, upomnień oraz uzasadnień formułowanych norm. W omawianym przypadku wprowadzenie do planu miejscowego zapisu informacyjnego o występowaniu złoża będzie powieleniem informacji znajdującej się w dokumentacji geologicznej oraz w Geoportalu. Zapis informacyjny nie jest normą prawa, która wprowadza nakaz, zakaz lub dopuszczenie, które może być zastosowane przez adresatów normy. Dlatego też, wprowadzenie do planu tego rodzaju elementu informacyjnego nie będzie za sobą niosło żadnych skutków dla przeznaczenia terenów objętych planem, a co za tym idzie tego typu uchybienie, zdaniem strony przeciwnej, nie jest wystarczającą podstawą do stwierdzenia nieważności planu miejscowego.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga zasługuje na uwzględnienie.

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

W tym miejscu wskazać należy, iż kontrola sądownoadministracyjna dotycząca miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego sprawowana jest na podstawie art. 28 ust. 1 u.p.z.p., który stanowi, że naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części.

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

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

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 3 i 7 u.p.z.p. w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego określa się obowiązkowo: zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego, jak również granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na

podstawie odrębnych przepisów, w tym terenów górniczych, a także obszarów szczególnego zagrożenia powodzią oraz obszarów osuwania się mas ziemnych.

W tym kontekście wspomnieć należy, że zgodnie z art. 72 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (aktualnie tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 672 ze zm.; dalej „P.o.ś.”) w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego zapewnia się warunki utrzymania równowagi przyrodniczej i racjonalną gospodarkę zasobami środowiska, w szczególności przez:

- 1) ustalanie programów racjonalnego wykorzystania powierzchni ziemi, w tym na terenach eksploatacji złóż kopalin, i racjonalnego gospodarowania gruntami;
- 2) uwzględnianie obszarów występowania złóż kopalin oraz obecnych i przyszłych potrzeb eksploatacji tych złóż. Wymagania te określa się na podstawie opracowań ekofizjograficznych, stosownie do rodzaju sporządzanego dokumentu, cech poszczególnych elementów przyrodniczych i ich wzajemnych powiązań (art. 71 ust. 4 P.o.ś.).

Dodać przy tym trzeba, że teren, na którym znajdują się złoża kopalin podlega ochronie uregulowanej w przepisach ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze, na co wskazuje przepis art. 1 ust. 2 pkt 1 tejże ustawy. Zgodnie zaś z art. 95 ust. 1 P.g.g. – na co trafnie wskazał Wojewoda – udokumentowane złoża kopalin oraz udokumentowane wody podziemne, w granicach projektowanych stref ochronnych ujęć oraz obszarów ochronnych zbiorników wód podziemnych, a także udokumentowane kompleksy podziemnego składowania dwutlenku węgla, w celu ich ochrony ujawnia się w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego oraz planach zagospodarowania przestrzennego województwa.

W myśl § 4 pkt 7 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), określającego wymogi dotyczące stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego, ustalenia dotyczące granic i sposobów zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie odrębnych przepisów, w tym terenów górniczych, a także narażonych na niebezpieczeństwo powodzi oraz zagrożonych osuwaniem się mas ziemnych, powinny zawierać nakazy,

zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów. Stosownie zaś do § 7 pkt 6 i 9 rozporządzenia, projekt rysunku planu miejscowego powinien zawierać granice i oznaczenia obiektów i terenów chronionych na podstawie przepisów odrębnych w tym terenów górniczych, a także narażonych na niebezpieczeństwo powodzi oraz zagrożonych osuwaniem się mas ziemnych (pkt 6), oraz w razie potrzeby oznaczenia elementów informacyjnych, nie będących ustaleniami projektu planu miejscowego (pkt 9).

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

W sprawie jest bezspornym (przyznaje to Rada Miasta w odpowiedzi na skargę), że plan miejscowy objęty skargą znajduje się na obszarze udokumentowanego złoża węgla brunatnego „Naramowice” (nr złoża 769) obejmującego swoim zasięgiem obszar objęty planem (zob. k. 70 akt sądowych oraz odpowiedź na skargę, zwłaszcza uzasadnienie – k. 35 *verte* akt sądowych).

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

W odpowiedzi na skargę Rada Miasta Poznania wskazuje i szeroko uzasadnia, także z powołaniem się na „Zasady techniki prawodawczej”, że uwzględnienie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego „W rejonie ulicy Deszczowej” w Poznaniu danych o złożu „Naramowice” miałyby charakter zapisu jedynie informacyjnego i nie miałyby żadnego wpływu na przeznaczenie terenów nim objętych.

Odnosząc się do powyższego Sąd podkreśla, że z jednoznacznego przepisu ustawy – art. 95 ust. 1 P.g.g. – wynika obowiązek ujawnienia w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego złóż kopalin. Może być oczywiście przedmiotem dyskusji, czy przepis ten ma stanowić ograniczenie władztwa planistycznego gminy (szerzej zob. G. Klimek, w: B. Rakoczy [red.], Prawo geologiczne i górnicze, Warszawa 2015, wyd. el., komentarz do art. 95), względnie czy ma on służyć zagwarantowaniu odpowiedniej informacji (zastrzeżenia) skierowanej do adresatów norm aktu prawa miejscowego, jakim jest plan. Sąd stoi jednak na stanowisku, że nawet jeżeliby przypisać art. 95 ust. 1 P.g.g. wyłącznie funkcję informacyjną, to nie

podważa to zawartego w nim obowiązku, który musi być przez organ stanowiący gminy wykonany. Innymi słowy, nie ujawnienie udokumentowanych złóż kopalin w planie miejscowym jest naruszeniem zasad jego sporządzania i to chociażby nawet generalne uwarunkowania konkretnego obszaru wskazywały, że nie zakłada się eksploatacji złóż. W ocenie Sądu nie można też bagatelizować tego, że ujawnienie złóż kopalin może mieć potencjalnie znaczenie dla decyzji inwestycyjnych adresatów planu podejmowanych na jego podstawie.

W tym stanie rzeczy Sąd na podstawie art. 147 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (aktualnie tekst jedn. Dz. U. z 2016 r, poz. 718 ze zm.) orzekł jak w sentencji. O kosztach postępowania orzeczono na podstawie art. 200 P.p.s.a.



Na oryginale właściwe podpisy

Za zgodność z oryginałem

Katarzyna Sierszeńska
St. sekretarz sądowy