

Wyrok WSA w Gliwicach z 2016-02-03

II SA/GI 1046/15

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w składzie następującym: Przewodniczący Sędzia NSA Bonifacy Bronkowski, Sędziowie Sędzia WSA Grzegorz Dobrowolski, Sędzia NSA Łucja Franciczek (spr.), Protokolant sekretarz sądowy Marta Zasoń, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 3 lutego 2016 r. sprawy ze skargi H. T. na uchwałę Rady Gminy Poczesna z dnia 2 lipca 2015 r. nr 73/XI/15 w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oddała skargę.

Uzasadnienie

Zaskarżoną uchwałą Rada Gminy Poczesna działając na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.), w zw. z art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 130, poz. 871) i po stwierdzeniu zgodności z ustaleniami studium, przyjętego uchwałą Nr 166/XIX/12 z dnia 19 lipca 2012 r., uchwaliła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego - strefa II, obejmującą część sołectw: Młynek - Mazury, Brzeziny Kolonia, Huta Stara A, Poczesna, Brzeziny Nowe (w tym fragment miejscowości Sobuczyna). Uchwała została opublikowana w Dz. Urz. Woj. Śl. z dnia 15 lipca 2015 r., poz. 3902).

Pismem z dnia 6 lipca 2015 r. skarżąca wezwała Radę Gminy Poczesna do stwierdzenia nieważności powyższej uchwały. Zdaniem skarżącej, Wójt Gminy zapewne świadomie dostarczył do opracowania planu błędne mapy z zaniżoną strefą ochronną wokół składowiska odpadów w Młynku - Sobuczynie, wynoszącą 450m, zamiast wymaganych 500m, ani też nie dostarczył wypisu z rejestru gruntów, które to dokumenty zostały prawidłowo opracowane na użytek pozwolenia na budowę oczyszczalni i wymieniają działki, leżące w strefie ochronnej, w tym jej działkę nr 1. Zdaniem skarżącej, przedmiotowe wysypisko śmieci funkcjonuje zaś nielegalnie, gdyż inwestor nigdy nie wystąpił o pozwolenie na budowę składowiska, zaś podział planu miejscowego na 10 uchwał ma na celu ukrycie samowoli budowlanej i próbę jej zalegalizowania w planie miejscowym.

Uchwałą z dnia 8 września 2015 r. doręczoną skarżącej w dniu 14 września 2015 r. Rady Gminy Poczesna nie uwzględniła jednak powyższego wezwania.

W tym stanie rzeczy w skardze do sądu administracyjnego, wniesionej w dniu 7 października 2015 r. skarżąca domagała się uchylenia powyższej uchwały

z powodu rażących, istotnych błędów proceduralnych i merytorycznych braków planu. Nadto, skarżąca domagała się zasądzenia zwrotu kosztów postępowania.

W uzasadnieniu skarżąca ponowiła zarzuty i argumentację zawartą w wezwaniu do usunięcia naruszenia prawa co do zaniżenia granic strefy ochronnej wokół składowiska, funkcjonującego jej zdaniem nielegalnie z uwagi na dostarczenie przez Wójta Gminy wadliwej dokumentacji. Dodatkowo skarżąca zarzuciła naruszenie art. 17 pkt 7 lit. c ustawy o

planowaniu ... oraz art. 45 pkt 3 Prawa ochrony środowiska - poprzez uzgodnienie prognozy i planu z Powiatowym Inspektorem Sanitarnym, podczas gdy właściwy do uzgodnień był Wojewódzki Inspektor Sanitarny. Skarżąca podała, że jej interes prawny wynika z faktu położenia jej działki wewnątrz strefy ochronnej i jej zabudowy od 1972 r. W szczególności też skarżąca zakwestionowała zapisy § 8 pkt 3 i § 13 uchwały oraz brak uprzedniego ustanowienia obszaru ograniczonego użytkowania z powodu zaniedbań Zarządu Gminy.

W odpowiedzi na skargę Wójt Gminy Poczesna wniósł o jej oddalenie z braku wykazania interesu prawnego. Wyjaśnił, że na terenie objętym zaskarżonym planem zlokalizowane jest składowisko odpadów Sobuczyna - Młynek jako inwestycja celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym zgodnie z treścią planu gospodarki odpadami województwa śląskiego 2014, co obligował gminę do jej umieszczenia w planie miejscowym. W związku z faktem, iż na mocy nowelizacji ustaw i decyzji Wojewody [...] z dnia [...] r., zniesiono strefę ochronną od składowiska odpadów, celem zrekompensowania skutków, w studium tereny

w zasięgu 500m od granic składowiska, a więc w granicach dawnej strefy ochronnej, przeznaczone zostały pod zalesienia, które to tereny wyłączone są spod zabudowy. Nieuzasadniony jest zarzut braku ustanowienia strefy ochronnej, bowiem podjęcie decyzji zgodnie z art. 135 Prawa ochrony środowiska należy do Województwa [...]. Zdaniem organu gminy, uchwała nie narusza właściwości organów opiniujących, bowiem przystąpienie do sporządzenia planu nastąpiło w oparciu o uchwałę, podjętą w dniu 28 września 2009 r., co oznacza, że z mocy art. 4 ust. 2 ustawy nowelizującej z dnia 25 czerwca 2010 r., przy procesowaniu miały zastosowanie przepisy dotychczasowe. Właściwy organ (PPIS w C.) postanowieniem z dnia [...] r. uzgodnił zaś projekt planu bez zastrzeżeń a pismem z dnia 14 lutego 2013 r. wydał pozytywną opinię sanitarną po zapoznaniu się z prognozą planu.

W toku rozprawy sądowej pełnomocnik organu dodatkowo złożył do akt kserokopię fragmentu mapy stanowiącej powiększenie załącznika graficznego do zaskarżonej uchwały z zaznaczeniem działki skarżącej i oświadczył, że działka ta zgodnie z planem jest położona na terenie oznaczonym symbolem 2MN.

Nadto oświadczył, że odległość tej działki od granicy wysypiska wynosi 540m. Również w poprzednim planie działka skarżącej znajdowała się na terenie zabudowy mieszkaniowej i poza strefą ochronną. Pełnomocnik Gminy po okazaniu mapy na karcie 36 akt sądowych, wskazał teren położenia działki skarżącej w obszarze oznaczonym jako MN. Wyjaśnił, że strefa ochronna jest liczona od ogrodzenia wysypiska i wynosi 500m.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga jako nieuzasadniona podlegała oddaleniu po jej merytorycznym rozpoznaniu w granicach, jakich doszło do naruszenia interesu prawnego skarżącej. Z mocy art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.), legitymacja do wniesienia skargi na uchwałę organu gminy z zakresu administracji publicznej przysługuje podmiotowi, którego interes prawny lub uprawnienie zostało naruszone i po uprzednim bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia prawa. Z kolei przepis art. 58 § 1 pkt 5a ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.) - w brzmieniu obowiązującym od dnia 15 sierpnia 2015 r. - stanowi o odrzuceniu skargi, jeżeli interes prawny wnoszącego skargę na uchwałę lub akt organu jednostki samorządu terytorialnego nie zostały naruszone stosownie do wymagań przepisu szczególnego. Jednakże zdaniem sądu administracyjnego, brak podstaw

do przyjęcia, aby skarżąca jako właścicielka nieruchomości, położonej na terenie objętym zaskarżonym planem, nie wykazała naruszenia interesu prawnego. Nadto, skarżąca dopełniła wymogu uprzedniego wezwania organu gminy do usunięcia naruszenia prawa, które okazało się bezskuteczne, zaś skargę wniosła w terminie 30 dni od doręczenia jej odpowiedzi na wezwanie. Aczkolwiek w skardze zawarto wniosek o "uchylenie uchwały", bez jednoczesnego wskazania, czy żądanie to dotyczy całości postanowień planu miejscowego, czy też części uchwały, to jednak w świetle jej uzasadnienia i postawionych organowi zarzutów, przyjęć należało, że skarżąca kwestionuje przedmiotową uchwałę w takim zakresie, jakim dotyczy ona terenu przeznaczzonego pod składowisko odpadów (symbol planu "NO") oraz terenów wokół tego składowiska w promieniu 500m z powodu braku określenia w tym planie "strefy ochronnej", a właściwie obszaru ograniczonego użytkowania zgodnie z aktualną nomenklaturą.

Jak ustalono w toku rozprawy sądowej, skarżąca jest właścicielką działki

nr 1 w Kolonii - Brzezinach, która w zaskarżonym planie miejscowym położona jest na terenie o symbolu 2MN - tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej. Działka ta stanowi nieruchomość, częściowo zabudowaną budynkiem mieszkalnym. Zdaniem skarżącej, z uwagi na uciążliwości, powodowane przez funkcjonujące na tym terenie składowisko odpadów, jej nieruchomość winna być objęta "strefą ochronną" i wykupiona z powodu braku możliwości jej użytkowania na cele mieszkaniowe.

Mając na uwadze zakres ochrony prawa własności, gwarantowany przepisem art. 140 kodeksu cywilnego, sąd administracyjny doszedł do wniosku, że zaskarżona uchwała, przeznaczająca nieruchomość skarżącej na cele zabudowy mieszkaniowej, a równocześnie wprowadzająca dla terenu w odległości 540m (wg stanowiska Gminy), przeznaczenie pod składowisko odpadów, narusza w tym zakresie interes prawny skarżącej, co uzasadnia merytoryczne rozpoznanie skargi w tych granicach, a więc co do terenu o symbolu 2MN oraz NO.

Jednakże pomimo wykazania naruszenia interesu prawnego skarżącej, skarga nie mogła odnieść skutku w drodze stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały w tym zakresie. Naruszenie interesu prawnego skarżącej nastąpiło bowiem w zgodzie z obiektywnie pojętym porządkiem prawnym, przyznającym Gminie władztwo planistyczne i nie narusza istoty prawa własności, przysługującego skarżącej co do nieruchomości, położonej na obszarze planu miejscowego. Sądowa kontrola nie wykazała bowiem naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego, istotnego naruszenia trybu jego sporządzania, ani właściwości organów w tym zakresie, powodujących nieważność uchwały rady gminy w całości lub części zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu ..., wyżej powołanej (obecnie tekst jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 199 ze zm.). Zasadnie wskazała Gmina w odpowiedzi na skargę oraz powołała w postawie prawnej zaskarżonej uchwały przepis art. 4 ust. 2 ustawy nowelizującej z dnia 25 czerwca 2010 r., wyżej powołanej jako normę intertemporalną, nakazującą stosowanie do procedury planistycznej przepisów dotychczasowych, a zatem przed zmiany ustaw, jako że uchwała o przystąpieniu do sporządzenia zaskarżonego planu podjęta została w dniu 28 września 2009 r., a więc przed wejściem w życie ustawy zmieniającej. Stąd też chybiony jest zarzut naruszenia właściwości organów inspekcji sanitarnej. Do wydania opinii o projekcie planu miejscowego, a następnie jego uzgodnienia w trybie art. 17 pkt 7 lit. c ustawy o planowaniu ... (w brzmieniu sprzed nowelizacji), właściwy był Powiatowy Inspektor Sanitarny, który to organ wydał w tej sprawie pozytywne postanowienia, przywołane w

odpowiedzi na skargę i dołączone do akt procedury planistycznej. Stąd też chybiony jest zarzut naruszenia właściwości organów inspekcji sanitarnej.

Zasadniczy spór w niniejszej sprawie dotyczy przeznaczenia terenu pod składowisko odpadów, funkcjonujące od wielu lat jako inwestycja celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym. Trafnie wywiedziono w odpowiedzi na skargę, że gmina ma obowiązek uwzględnienia takich inwestycji w planie miejscowym - po uzgodnieniu z właściwym organem w zakresie zadań rządowych i samorządowych (w tym wypadku - Wojewoda [...]). Przeznaczenie terenu pod tego rodzaju inwestycję, już funkcjonującą, nie oznacza jednak potwierdzenia legalności istniejącego stanu rzeczy, a więc przyjęcia, że obiekt taki spełnia wszelkie wymogi prawa budowlanego i ochrony środowiska. Kwestia legalności funkcjonującego składowiska nie może być jednak przedmiotem oceny sądu administracyjnego na etapie badania planu miejscowego jako aktu prawa miejscowego. Stąd też nie mogła odnieść skutku argumentacja skarżącej, że w istocie obiekt ten nie spełnia norm i wymagań, przewidzianych prawem oraz nie posiada odpowiednich zezwoleń. Nie mógł też odnieść skutku zarzut, że podjęcie uchwały w przedmiocie planu miejscowego jest niedopuszczalne bez uprzedniego ustanowienia "strefy ochronnej", czyli obszaru ograniczonego użytkowania w rozumieniu art. 135 ustawy z dnia 24 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2013 r., poz. 1232 ze zm.).

W świetle tej regulacji, organ gminy nie jest władny do podjęcia uchwały w przedmiocie ustanowienia takiego obszaru. Faktem jest, że z mocy art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o planowaniu ...w planie miejscowym określa się obowiązkowo szczególne warunki i zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy. Problem jednak tkwi w tym, że właściwy organ - Sejmik Województwa Śląskiego nie podjął uchwały w trybie art. 135 Prawa ochrony środowiska, zaś poprzedni akt o ustanowieniu strefy ochronnej utracił moc prawną. Jednakże jak wynika z odpowiedzi na skargę, gmina w ramach własnych kompetencji podjęła działania celem zapewnienia ochrony terenów, położonych w granicach dawnej strefy ochronnej poprzez ich przeznaczenie pod zalesienie i zakaz zabudowy (symbol planu ZLZ). Zdaniem skarżącej, doszło jednak do zawężenia granic tej "strefy ochronnej", która początkowo miała wynosić 500m, a w istocie z powodu błędnych map, wyznaczono ją jedynie w promieniu 450m, co spowodowało, że nieruchomość nie została objęta tak wyznaczoną strefą i wykupiona. Jednak wyjaśnić przyjdzie, że tego rodzaju roszczenia mają charakter cywilnoprawny i dochodzone mogą być wyłącznie przed sądem powszechnym.

W niniejszej sprawie plan miejscowy został sporządzony na urzędowej kopii mapy zasadniczej w skali 1:2000, co jest dopuszczalne w świetle art. 16 ust. 1 ustawy o planowaniu. Co więcej, § 10 pkt 2 uchwały, ustala w zakresie ochrony środowiska w formie opisowej zalesienie terenów o symbolach ZLZ, położonych w pasie 500m od zewnętrznej granicy terenów składowiska. Brak zatem podstaw do ferowania zarzutu, że "strefę ochronną" ograniczono celem jej nieobjęcia nieruchomości skarżącej. W toku rozprawy sądowej pełnomocnik Gminy powołał się ponadto na fakt, że "strefę ochronną", czyli tereny do zalesienia, wyłączone spod zabudowy liczone od ogrodzenia wysypiska, zaś działka skarżącej położona jest w odległości 540m od tego ogrodzenia i w poprzednio obowiązujących na tym terenie planach miejscowych zawsze znajdowała się na terenach zabudowy mieszkaniowej, jak obecnie.

Z kolei § 24 uchwały, dotyczący ustaleń dla spornego składowiska odpadów komunalnych, wprowadza nadto zakaz przekraczania granicznych wielkości emisyjnych, określonych w przepisach odrębnych oraz wprowadzenie pasa wewnętrznego zieleni izolacyjnej oraz określa

wysokość zabudowy z wyłączeniem budowli do 12m. Stąd też przywołany w skardze zapis § 8 pkt 3 uchwały, określający maksymalną wysokość obiektów na obszarze planu do 50m, dotyczy wyłącznie budowli. Skarżącej nie przysługuje zaś tytuł prawny do nieruchomości, położonej na terenach o symbolu 1KDZ - projektowana ulica [...], stąd też nie jest uprawniona do kwestionowania § 13 uchwały. Oczywiście jest zaś, że drogi publiczne projektuje się na terenach wyłączonych spod zabudowy i nie sposób wyobrazić sobie sytuacji, że samo składowisko odpadów i tereny przyległe pozbawione byłyby dróg publicznych.

Zakres planu miejscowego reguluje zaś przepis art. 15 ust. 2 i 3 ustawy o planowaniu ..., w świetle którego brak podstaw prawnych do wprowadzenia w planie zapisów o respektowaniu praw osób trzecich i zapewnieniu środków budżetowych celem wykupu nieruchomości dotkniętych funkcjonowaniem wysypiska, skoro w tym zakresie przysługuje wyłącznie droga przed sądem powszechnym z mocy art. 135 ustawy - Prawo ochrony środowiska oraz art. 37 ust. 10 ustawy o planowaniu ...

Z tych względów nie stwierdzając naruszenia prawa wymienionego w art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu ... w zakresie zapisów planu, dotyczących interesu prawnego skarżącej, Wojewódzki Sąd Administracyjny skargę oddalił jako niezasadnioną na podstawie art. 151 ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.