

Krośnice, 20.05.2010 r.

**Wojewódzki Sąd Administracyjny
we Wrocławiu
ul. Św. Mikołaja 78/79
50-126 Wrocław**

Skarżący: Wojewoda Dolnośląski – organ nadzoru
pl. Powstańców Warszawy 1
50-951 Wrocław

Organ: Rada Gminy Krośnice
ul. Sportowa 4
56-320 Krośnice

Odpowiedź na skargę Wojewody Dolnośląskiego na uchwałę Rady Gminy Krośnice z dnia 24.02.2010 r., nr XXX/215/2010

Na podstawie art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2002 r. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm., dalej p.p.s.a.) Rada Gminy Krośnice przekazuje skargę Wojewody Dolnośląskiego na uchwałę Rady Gminy Krośnice z dnia 24.02.2010 r., nr XXX/215/2010 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wsi Krośnice.

Ustosunkowując się do zarzutów zawartych w skardze, Organ wnosi o:

1. odrzucenie skargi w całości,
2. ewentualnie o oddalenie skargi,
3. oddalenie wniosku o wstrzymanie wykonania zaskarżonej uchwały Rady Gminy Krośnice

Uzasadnienie

Organ wnosi o odrzucenie skargi, jako że jej przedmiotem jest akt prawa, który nie wszedł w życie. Żądanie uchylenia takiego aktu jest zatem bezprzedmiotowe, nie można bowiem pozbawić mocy obowiązującej aktu który takowej nie posiada. Zaznaczyć należy, że

zaskarżona uchwała Rady Gminy, po jej poprawnym ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym stałaby się aktem prawa miejscowego. Jednakże dopóki nie zostanie ogłoszona jest jedynie wyrazem woli organu. Stosownie bowiem do art. 88 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 02.04.1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483 ze zm.) ogłoszenie jest niezbędnym warunkiem wejścia w życie każdego rodzaju aktu prawnego, zarówno ustanawiającego normy prawa powszechnie obowiązującego, jak i aktów prawa miejscowego. Oczywistym jest, że akt prawny, który nie zostanie poprawnie ogłoszony, nie stanowi elementu systemu prawnego i nie może wywoływać skutków prawnych. Wymóg publikacji aktu celem uzyskania przez niego mocy obowiązującej jest o tyle istotny, że koresponduje on z obowiązkiem odpowiednich organów do dokonania publikacji aktów prawnych, aby umożliwić obywatelom zapoznanie się z ich treścią.

Ponadto wskazania wymaga, że Wojewoda Dolnośląski jest organem wydającym Dziennik Urzędowy Województwa Dolnośląskiego. Jako taki ma obowiązek opublikować przedłożoną mu treść aktu stosownie do postanowień ustawy z dnia 20.07.2000 r. *o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów* (tj. z 2010 r. Dz. U. Nr 17 poz. 95) i nie przysługuje mu prawo do merytorycznej kontroli treści przedłożonych mu do publikacji. Uprawnienie do badania aktów, które dla wejścia w życie wymagają publikacji pod kątem ich legalności przysługuje Wojewodzie jedynie w ramach nadzoru jaki sprawuje nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego. Skorzystanie ze wspomnianego uprawnienia jest jednak ograniczone 30 dniowym terminem, który w odniesieniu do uchwały będącej przedmiotem skargi nie został dotrzymany. Stąd też rozpoznanie skargi skierowanej do Sądu Administracyjnego w przytoczonych okolicznościach, zmierza w istocie do poddania kontroli treści, którą Wojewoda ma obowiązek opublikować bez możliwości oceny merytorycznej. Mając to na uwadze, skarga Wojewody Dolnośląskiego na uchwałę Rady Gminy Krośnice z dnia 24.02.2010 r., nr XXX/215/2010 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wsi Krośnice powinna podlegać odrzuceniu.

Z ostrożności procesowej, na wypadek merytorycznego rozpoznania skargi, Organ wnosi o oddalenie wniosku o wstrzymanie wykonania zaskarżonej uchwały Rady Gminy Krośnice w całości oraz oddalenie skargi w całości jako bezzasadnej.

Odnosząc się do wniosku o wstrzymanie wykonania zaskarżonej uchwały, Organ powołując się na argumentację zawartą w uzasadnieniu postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 25.05.2009 r. sygn. akt II OZ 455/09 podnosi, że

miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie podlega wykonaniu i nie można względem niego zastosować ochrony tymczasowej na podstawie art. 61 § 3 p.p.s.a. Tymczasem w powołanym wyżej orzeczeniu czytamy:

„Jak się bowiem powszechnie przyjmuje w orzecznictwie sądownoadministracyjnym, przedmiotem ochrony tymczasowej mogą być jedynie takie akty lub czynności, które nadają się do wykonania i wymagają wykonania. Przez pojęcie wykonania aktu administracyjnego należy rozumieć spowodowanie w sposób dobrowolny lub doprowadzenie w trybie egzekucji do takiego stanu rzeczy, który jest zgodny z rozstrzygnięciem zawartym w tym akcie. (...)”

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego w szczelności nie nadaje się do wykonania w drodze egzekucji. Zgodnie z ustawą z dnia 27.03.2003 *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (Dz. U. z 2003 r. Nr 80 poz. 717 ze zm.) określa on warunki zabudowy i zagospodarowania terenu na terytorium gminy, z pewnością natomiast nie rodzi praw do terenu oraz w inny sposób nie narusza prawa własności czy uprawnień osób trzecich. Ograniczenie takich praw może hipotetycznie nastąpić dopiero w razie realizacji konkretnej inwestycji. Wymaga to jednak wydania stosownych pozwoleń i decyzji, od których strona, która ma w tym interes prawny będzie mogła wnieść stosowne środki zaskarżenia. Ponieważ więc prawa osób zainteresowanych podlegają ochronie w ramach postępowania prowadzonego przed realizacją inwestycji w oparciu o miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, nie ma podstaw aby przyjąć, że ewentualne wejście w życie zaskarżonego planu zagospodarowania przestrzennego dla wsi Krośnice doprowadzi czy też może doprowadzić do naruszenia czyichkolwiek praw. Skoro więc ze względu na charakter zaskarżonej uchwały nie podlega ona wykonaniu, to z faktem jej obowiązywania nie można wiązać niebezpieczeństwa wyrządzenia znacznej szkody lub spowodowania trudnych do odwrócenia skutków. To z kolei przesądza o niespełnieniu przesłanek o których mowa w art. 61 § 3 p.p.s.a. i powoduje że wniosek strony skarżącej o udzielenie ochrony tymczasowej jest bezpodstawny.

Odnosząc się wreszcie do merytorycznych zarzutów sformułowanych przez stronę skarżącą, Organ podnosi, że zaskarżony miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego utrzymał w mocy ustalenia obowiązującego dotychczas na tym obszarze *miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu górniczego „Wierzchowice”*, przyjęty uchwałą nr

XXXVIII/225/98 Rady Gminy Krośnice z dnia 18.06.1998 r. W treści Skargi (pkt 1 uzasadnienia) strona skarżąca wskazała na naruszenie normy wynikającej z treści art. 34 ust 1 ustawy o *planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* poprzez odstępienie w uchwale od ustalenia elementów, o których mowa w art. 15 ust. 2 cytowanej wyżej ustawy dla rejonu. Zdaniem Wojewody Dolnośląskiego przyjęcie uchwały Rady Gminy Krośnice Nr XXX/215/2010 z dnia 24.02.2010 r. w *sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obrębu wsi Krośnice* spowodowało niejako automatycznie (z mocy ustawy) utratę mocy obowiązującej *miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu górniczego „Wierzchowice”* – w granicach określonych uchwałą nr XX/141/04 Rady Gminy Krośnice z dnia 27.10.2004 r. (granice uchwały inicjującej sporządzenie MPZP dla wsi Krośnice są z założenia tożsame z granicami uchwalonego planu). Stwierdzenie takie byłoby słuszne w przypadku wyłączenia terenów dawnego Wojewódzkiego Szpitala Neuropsychiatrii w Krośnicach i okolicznych obszarów z granic uchwały (stanowiłoby to naruszenie prawa, ponieważ granice uchwały, która przystąpiono do sporządzania MPZP i uchwalającej ten plan nie byłyby terytorialnie jednakowe – uchwalony plan dotyczyłby mniejszego obszaru niż wskazany w uchwale o przystąpieniu do sporządzania MPZP). Tak jednak nie jest, ponieważ w treści uchwały oraz na załączniku graficznym (rysunku planu) zawarto ustalenie podtrzymujące w mocy obowiązującej *miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego terenu górniczego „Wierzchowice”*, w części odnoszącej się do spornych terenów. W ocenie Organu nie zachodzi zatem konieczność „przeniesienia” ustaleń (czyli treści uchwały nr XXXVIII/225/98 Rady Gminy Krośnice z dnia 18.06.1998 r. w części odnoszącej się do terenów dawnego Wojewódzkiego Szpitala Neuropsychiatrii w Krośnicach i okolicznych obszarów) bezpośrednio do ustaleń „nowego” planu zagospodarowania przestrzennego. Zawarte odesłanie jest jednoznaczne i nie stoi w sprzeczności z zasadami techniki prawodawczej określonymi w Rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20.06.2002 r. w *sprawie „Zasad techniki prawodawczej”* (Dz. U. z 2002 r., Nr 100, poz. 908). Zgodnie z § 4.1. powołanego rozporządzenia nie powinno się powtarzać przepisów zamieszczonych w innych ustawach (w tym przypadku uchwałach Rady Gminy – do uchwał przepis stosuje się odpowiednio, zgodnie z §110 rozporządzenia). Pośrednio, rozporządzenie wskazuje także na możliwość utrzymania w mocy obowiązującej części przepisu uchylanego, poprzez wprowadzenie do treści uchwały odpowiedniego zapisu (co miało miejsce w przypadku zaskarżonej uchwały). Konkludując – granice uchwały o przystąpieniu do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i uchwalającej plan są identyczne. W uchwale odniesiono się do wszystkich terenów ujętych w

granicach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, przy czym w przypadku spornych terenów dawnego Wojewódzkiego Szpitala Neuropsychiatrii w Krośnicach i okolicznych obszarów nie wprowadzono regulacji w porządku określonym w art. 15 ust 2 ustawy *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, przyjmując za aktualne regulacje wprowadzone wcześniejszą uchwałą. Trudno przy takim założeniu uznać, że sporny obszar pozostał bez regulacji prawem miejscowym (plan dla terenu górniczego obowiązywał i obowiązuje nadal w zakresie wskazanym w uchwale). Nie zachodzi zatem naruszenie prawa, także przepisu art. 53 ust 1 ustawy *Prawo górnicze i geologiczne*, na co wskazuje strona wnosząca skargę.

Ustosunkowując się do pkt. 2 uzasadnienia do Skargi, w którym Wojewoda Dolnośląski wskazał na naruszenie przez uchwałę Rady Gminy Krośnice Nr XXX/215/2010 z dnia 24.02.2010 r. art. 15 ust. 2 oraz art. 28 ust. 1 ustawy *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, poprzez wprowadzenie na terenach oznaczonych symbolami MU1-MU12 oraz UP1-UP7 przeznaczenia równorzędnego terenu, różnego od przeznaczenia podstawowego, Organ wskazuje że nie sposób się zgodzić z stawianymi w nim zarzutami. Zaskakujący jest w szczególności argument, jakoby konstrukcja ustaleń zaskarżonego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w odniesieniu do wskazanych terenów rodziła niejednoznaczność co do przeznaczenia terenu skutkująca naruszeniem prawa. W praktyce na terenach zurbanizowanych nie występują przecież tereny o homogenicznej strukturze użytkowania. Założenie, że danemu terenowi przypisuje się więcej niż jedno przeznaczenie, które może zostać na nim zrealizowane (w sposób uzupełniający się lub zamienny) jest celowe i słuszne, o ile nie narusza innych norm prawa i zasad sztuki projektowej (np. poprzez połączenie funkcji całkowicie sprzecznych jak produkcja przemysłowa i mieszkalnictwo). Rada Gminy Krośnice uchwalając miejscowy plan zagospodarowania, ustaliła przeznaczenie terenów w sposób umożliwiający zróżnicowane ich wykorzystanie (w granicach określonych w uchwale).

Nieprawdziwe jest stwierdzenie, że zmian profilu zagospodarowania terenu oraz obiektów z nim związanych w sposób przewidziany w uchwale (np. wprowadzenie na terenach usług publicznych oznaczonych symbolem „UP” usług komercyjnych – targowiska gminnego czy mieszkań komunalnych) wywoływałaby konieczność wprowadzenia zmiany poprzez przeprowadzenie całej procedury sporządzenia planu miejscowego. Nie sprzeciwia się temu żaden przepis prawa, a praktyka przypisywania więcej niż jednego przeznaczenia terenu jest

powszechna i jak dotąd nie była kwestionowana. Przykładem mogą być choćby uchwały w sprawie planów miejscowych z obszaru miasta Wrocławia, opracowywane przez Biuro Rozwoju Wrocławia – w tym wypadku nie tylko przypisywane jest wiele przeznaczeń (kategorii przeznaczenia) dla jednego terenu, ale wręcz wiązanie tych kategorii w grupy. Organ ponownie podkreśla, że ustawa *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* nie wypowiada w tej kwestii, wymagając jedynie określenia sposobu przeznaczenia terenu przy zachowaniu możliwości jednoznacznego powiązania ustaleń zawartych w części graficznej i tekstowej planu. Uznać więc należy, że zaskarżoną uchwałę zredagowano pod tym względem poprawnie.

Mając na uwadze powyżej przedstawione argumenty, skarga jest całkowicie bezzasadna i nie zasługuje na uwzględnienie.

Załączniki:

- 1) odpis odpowiedzi,
- 2) akta sprawy.