



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 15 czerwca 2020 r.

Poz. 4992

WYROK NR IV SA/PO 840/19
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W POZNANIU

z dnia 12 lutego 2020 r.

w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w rejonie ul. Powstańców Wielkopolskich i ul. Konarzewskiej na części działek o nr ewid.: 243/3, 245, 246, 247, 248, 249, 250, 251/1, 251/2, 252/2, 253, 254, 255, 256/4, 257 oraz 258/1, zlokalizowanych w obrębie geodezyjnym Dębienko, gmina Stęszew

Na podstawie

Sygn. akt IV SA/Po 840/19

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 12 lutego 2020 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu

w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Józef Maleszewski (spr.)

Sędzia WSA Monika Świerczak

Asesor sądowy WSA Katarzyna Witkowicz-Grochowska

Protokolant st. sekr. sąd. Monika Zaporowska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 12 lutego 2020 r.

sprawy ze skargi Wojewody Wielkopolskiego

na uchwałę Rady Miejskiej Gminy Stęszew

z dnia 25 kwietnia 2019 r. nr VIII/70/2019

w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w rejonie ul. Powstańców Wielkopolskich i ul. Konarzewskiej na części działek o nr ewid.: 243/3, 245, 246, 247, 248, 249, 250, 251/1, 251/2, 252/2, 253, 254, 255, 256/4, 257 oraz 258/1, zlokalizowanych w obrębie geodezyjnym Dębienko, gmina Stęszew

1. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części obejmującej § 13 pkt 2 oraz pkt 6;
2. zasądza od Gminy Stęszew na rzecz skarżącego Wojewody Wielkopolskiego kwotę 480 zł (czterysta osiemdziesiąt złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania.

Sygn. akt IV SA/Po 840/19

UZASADNIENIE

Rada Miejska Gminy Stęszew (zwana dalej „Radą”) podjęła w dniu 25 kwietnia 2019 r. uchwałę nr VIII/70/2019 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w rejonie ul. Powstańców Wielkopolskich i ul. Konarzewskiej na części działek o nr ewid.: 243/3, 245, 246, 247, 248, 249, 250, 251/1, 251/2, 252/2, 253, 254, 255, 256/4, 257 oraz 258/1, zlokalizowanych w obrębie geodezyjnym Dębienko, gmina Stęszew (Dz. Urz. Woj. Wiel. z 2019 r. poz. 4934, zwanej dalej „uchwałą”).

Wojewoda Wielkopolski (zwany dalej „Skarżącym”) wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu pismem z dnia 4 września 2019 r. Skarżący zaskarżył uchwałę w części i wniósł o stwierdzenie jej nieważności w zakresie dotyczącym § 13 pkt 2 oraz pkt 6 ze względu na istotne naruszenie prawa. Skarżący wniósł także o zasądzenie kosztów postępowania sądowego w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

W ocenie Skarżącego, w § 13 pkt 2 uchwały poprzez zwrot „zakaz realizacji obiektów budowlanych przeznaczonych na stały pobyt ludzi w pasach technologicznych linii elektroenergetycznych z możliwością odstępstwa od tego zakazu na warunkach określonych przez właściciela linii”, a także w § 13 pkt 6 uchwały przez zwrot „nakaz uzgadniania lokalizacji wszelkich obiektów w pasie technologicznym z właścicielem linii elektroenergetycznej, który określi warunki lokalizacji obiektów budowlanych” dopuszczono niejednoznaczne przeznaczenie terenów, a ich sposób zagospodarowania uzależniono od decyzji innego niż Rada podmiotu tj. gestora sieci.

W odpowiedzi na skargę Burmistrz Miasta i Gminy Stęszew (zwany dalej „Burmistrzem”) wniósł o oddalenie skargi w całości oraz o zasądzenie od Skarżącego na rzecz Gminy Stęszew zwrotu kosztów postępowania wraz z kosztami zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Burmistrz wyjaśnił, że kwestionowane przepisy zostały wprowadzone do uchwały w wyniku uzyskania opinii od właściciela linii przesyłowej. ENEA Operator sp. z o.o. Oddział Dystrybucji w Poznaniu wniosła o uwzględnienie w planie miejscowym zakwestionowanych zapisów. Wprowadzony w § 13 pkt 2 zakaz realizacji obiektów budowlanych przeznaczonych na stały pobyt ludzi w pasach technologicznych pozwala wyeliminować ryzyko powstania inwestycji sprzecznych z ograniczeniami wynikającymi z usytuowania linii przesyłowych energii elektrycznej. Możliwość odstępstwa za zgodą właściciela linii pozwala na zainwestowanie nieruchomości mimo istnienia pasa technologicznego godząc tym samym potencjalną inwestycję z infrastrukturą. Podobną funkcję pełni § 13 pkt 6 uchwały.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zważył, co następuje.

Zgodnie z art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2167) sądy administracyjne sprawują kontrolę nad działalnością administracji publicznej przyjmując jako kryterium kontroli zgodność z prawem. Ustawodawca wskazuje enumeratywny katalog form działalności, a także bezczynności i przewlekłości działania organów administracji publicznej wyrażony w art. 3 § 2 pkt 1-9 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2325 ze zmianami, zwanej dalej „p.p.s.a.”). Zgodnie z art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a. akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego, wpisują się w kognicję sądów administracyjnych, zatem kontrola sądowa podejmowana przez Sąd jest sprawowana zgodnie z określoną właściwością rzeczową. Zgodnie z art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zmianami, zwanej dalej „u.s.g.”): „Po upływie terminu wskazanego w art. 91 ust. 1 organ nadzoru nie może we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy. W tym przypadku organ nadzoru może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego”. Z uwagi na to, że Skarżący jako organ nadzoru nie dochował terminu wynikającego z art. 91 ust. 1 u.s.g., na podstawie art. 93 ust. 1 u.s.g. w związku z art. 50 § 1 p.p.s.a. zakwestionował uchwałę przez wniesienie skargi wnioskując o stwierdzenie nieważności w części.

W zakresie realizowanej kontroli, Sąd nie jest związany granicami skargi, w związku z czym zarzuty podniesione w skardze nie wyznaczają kierunku analizy podejmowanej przez Sąd (art. 134 § 1 p.p.s.a.).

Przeprowadzając kontrolę sądowoadministracyjną według powyższych okoliczności faktycznych, Sąd doszedł do przekonania, że skarga zasługuje na uwzględnienie, bowiem w zaskarżonej części uchwała nie odpowiada prawu. Sąd stwierdził nieważność uchwały w części według następującej argumentacji.

Zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1945 ze zmianami, zwanej dalej „u.p.z.p.”): „Istotne 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.” Rozpoznając zarzuty Skarżącego Sąd stwierdza, że zasługują one uwzględnieniu, przez co należy stwierdzić nieważność uchwały w części.

Należy podkreślić, że Wojewoda Wielkopolski w złożonej skardze zawarł zarzuty dotyczące wyłącznie zawartości aktu, nie kwestionując trybu sporządzania zaskarżonej uchwały. Rozpoznawana skarga jest pierwszą skargą do sądu administracyjnego na przedmiotową uchwałę. Rodzi to obowiązek skontrolowania trybu sporządzenia miejscowego planu (por. wyroki WSA w Krakowie z dnia 6 października 2011 r. sygn. akt II SA/Kr 38/11; WSA w Poznaniu z dnia 24 kwietnia 2013 r. sygn. akt IV SA/Po 1153/12; WSA we Wrocławiu z dnia 18 lipca 2013 r. sygn. akt II SA/Wr 835/12 – CBOSA). Po przeanalizowaniu akt sprawy Sąd stwierdza, że zaskarżony plan został uchwalony z zachowaniem procedury określonej w art. 17 u.p.z.p.

Przepis § 13 pkt 2 oraz pkt 6 uchwały stanowią odpowiednio, że w zakresie szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu w tym zakazu zabudowy ustala się: „zakaz realizacji obiektów budowlanych przeznaczonych na stały pobyt ludzi w pasach technologicznych linii elektroenergetycznych z możliwością odstępstwa od tego zakazu na warunkach określonych przez właściciela linii” oraz „nakaz uzgadniania lokalizacji wszelkich obiektów w pasie technologicznym z właścicielem linii elektroenergetycznej, który określi warunki lokalizacji obiektów budowlanych”.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 u.p.z.p.: „Ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.” Z treści powołanego przepisu wynika kompleksowe uregulowanie przeznaczenia terenu objętego planem miejscowym i sposobu jego zagospodarowania. Ustawodawca powierza prowadzenie polityki przestrzennej na poziomie gminy jej organom – radzie oraz wójtowi, burmistrzowi (prezydentowi miasta). To organ wykonawczy prowadzi całą procedurę sporządzania planu miejscowego obejmującą opracowanie projektu, konsultowanie poprzez przedkładanie gotowego projektu na sesji rady. Rada gminy z kolei inicjuje prace organu wykonawczego poprzez podjęcie uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzania planu miejscowego, a także uchwała plan jako zwieńczenie całej procedury planistycznej. Wyłącznie organy gminy są tymi, które odpowiadają za kompleksowe prowadzenie polityki przestrzennej.

Biorąc pod uwagę to, że plan miejscowy ma decydujące znaczenie dla dalszego procesu zagospodarowania zgodnie np. z przepisami prawa budowlanego, zasadna jest konstatacja, że niemożliwe jest dopuszczenie rozwiązań, według których podmiot trzeci niebędący organem planistycznym bierze czynny udział w decydowaniu o sposobie zagospodarowania (por. M. Mączyński, Zasady ogólne planowania i zagospodarowania przestrzennego jako wyznacznik racjonalnej polityki przestrzennej [w:] Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne w miastach na prawach powiatu. Diagnoza problemu, (red.) E. Topolnicka, T. Mądry, Poznań 2017, s. 134, także M. Mączyński, Ponadgminne instrumenty planistyczne jako czynnik wspierający proces planowania i zagospodarowania przestrzennego w gminie [w:] Planowanie przestrzenne w miastach na prawach powiatu, (red.) T. Mądry, Poznań 2018, s. 206). „Trzeba mieć bowiem na względzie fakt, że plan miejscowy stanowi bezpośrednią podstawę dla decyzji o pozwoleniu na budowę i nie powinien pozostawiać wątpliwości interpretacyjnych i niepewności” (wyrok NSA z dnia 8 listopada 2017 r., sygn. akt II OSK 396/16, <https://cbois.nsa.gov.pl>, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, zwana dalej „CBOSA”). Naczelny Sąd Administracyjny zajął stanowisko, zgodnie z którym w obowiązującym porządku prawnym brak jest podstaw prawnych do scedowania zagwarantowanych organowi planistycznemu uprawnień przewidzianych w art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. na inny podmiot (w tym przypadku właścicielowi linii elektroenergetycznych). „Wykluczone jest więc zawieranie w zapisach planu norm otwartych, niedookreślonych, pozwalających innym podmiotom na indywidualne uzgadnianie odstępstw od obowiązującego planu” (wyrok NSA z dnia 28 czerwca 2018 r., sygn. akt II OSK 3208/17, CBOSA).

Sąd zwraca uwagę, że to organy gminy posiadają wyłączne władztwo planistyczne określone w granicach ustawowych regulowanych przez u.p.z.p. W treści u.p.z.p. nie ma przepisu, który w jakikolwiek sposób rozszerzałby władztwo planistyczne na podmioty trzecie. Tylko organy gminy mogą decydować o przeznaczeniu terenu objętego planem miejscowym, stąd nie jest dopuszczalne czasowe i warunkowe

określanie przeznaczenia terenu, zwłaszcza uzależnione od woli właściciela, czy gestora linii elektroenergetycznej.

Normy prawne wyrażane przez przepisy planu miejscowego jako aktu prawa miejscowego muszą mieć charakter nakazów, zakazów lub wypowiedzi performatywnych (wypowiedzi dyrektywalnych), w których lokalny prawodawca wyraża swoją wolę w sposób jednoznaczny niebudzący wątpliwości potencjalnego inwestora (por. wyrok NSA z dnia 12 kwietnia 2017 r., sygn. akt II OSK 2106/15, wyrok NSA z dnia 10 czerwca 2009 r., sygn. akt II OSK 1854/08, CBOSA).

Sąd stwierdza, że treść § 13 pkt 2 i 6 uchwały wprowadzają stan niedopuszczalnej niepewności prawnej co do sposobu przeznaczenia gruntów w planie miejscowym. Plan miejscowy jako akt prawa miejscowego musi zawierać regulacje czytelne i niebudzące wątpliwości interpretacyjnych. Brak zapewnienia transparentności przepisów planu miejscowego w konsekwencji może determinować dalsze wątpliwości na etapie rozstrzygnięć indywidualnych.

Odnosząc się do sygnalizowanej w uzasadnieniu skargi kwestii pominięcia zabudowy usługowej w treści § 10 ust. 3 uchwały, Sąd stwierdza, że pominięcie tego oznaczenia nie ma charakteru istotnego. Dalsze jednostki redakcyjne § 10 ust. 3 pozwalają na ustalenie, że regulacja znajduje zastosowanie do terenu o zabudowie jednorodzinnej i zabudowy usługowej. „Nie każde naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego lub trybu jego sporządzania skutkować będzie stwierdzeniem nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części. Naruszenie takie musi zostać ocenione jako istotne, czyli takie, które prowadzi w konsekwencji do sytuacji, gdy przyjęte ustalenia planistyczne są jednoznacznie odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono zasad lub trybu sporządzania planu miejscowego” (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 20 czerwca 2018 r., sygn. akt II SA/Wr 250/18, CBOSA). Pomimo braku oznaczenia zabudowy usługowej w części wstępnej § 10 ust. 3 uchwały, możliwe jest zidentyfikowanie tego obszaru zarówno w treści uchwały jak i w załączniku graficznym. Nie budzi wątpliwości pomimo braku oznaczenia, w jaki sposób przewiduje się zagospodarowanie tego terenu.

Mając powyższe na uwadze, w treści § 13 pkt 2 i 6 uchwały Rada dopuściła się naruszenia prawa w sposób istotny, co w świetle art. 28 ust. 1 u.p.z.p. oznacza konieczność stwierdzenia nieważności w części, o czym Sąd orzekł w pkt 1. sentencji wyroku na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a.

O kosztach postępowania sądowego orzeczono w pkt 2. sentencji wyroku, na podstawie art. 200 oraz art. 205 § 1 p.p.s.a. w związku z § 14 ust. 1 pkt 1 lit. c rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 265). Sąd zasądził zwrot kosztów w wysokości 480 zł – opłata za czynności radcy prawnego.

Przewodniczący Sędzia WSA

(-) Józef Maleszewski

Sędzia WSA

(-) Monika Świerczak

Asesor sądowy WSA

(-) Katarzyna Witkowicz-Grochowska