



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 12 sierpnia 2019 r.

Poz. 4839

WYROK NR II SA/WR 188/18 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 12 czerwca 2018 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędziowie:

Sędzia WSA Olga Białek

Sędzia NSA Halina Filipowicz -
Kremis

Sędzia WSA Alicja Palus (spr.)

Protokolant

starszy sekretarz sądowy Anna
Biłous

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 12 czerwca 2018r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Miejskiej Jeleniej Góry

z dnia 28 listopada 2017 r. nr 361.XLV.2017

w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania
przestrzennego dla terenów sąsiadujących z gminą Stara Kamienica,
położonych w rejonie Trasy Czeskiej i ulicy Lubańskiej w Jeleniej Górze

I. stwierdza nieważność § 12 pkt 2 lit. b we fragmencie „w tym
gazociągi” oraz § 15 pkt 5 zaskarżonej uchwały;

II. zasądza od Gminy Jelenia Góra na rzecz skarżącego kwotę
480 złotych (słownie: czterysta osiemdziesiąt) tytułem zwrotu kosztów
postępowania sądowego

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski – działając w trybie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2017 r. poz. 1875 ze zm.) oraz art. 54 § 1 i art. 200 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2017 r. poz. 1369 ze zm.), dalej „p.p.s.a.” – wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu skargę na uchwałę Rady Miejskiej Jeleniej Góry nr 361.XLV.2017 z dnia 28 listopada 2017 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów sąsiadujących z gminą Stara Kamienica, położonych w rejonie Trasy Czeskiej i ulicy Lubańskiej w Jeleniej Górze.

W skardze wniósł o stwierdzenie nieważności § 12 pkt 2 lit. b we fragmencie „w tym gazociągi” oraz § 15 pkt 5 zaskarżonej uchwały oraz o zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

Wojewoda Dolnośląski zarzucił Radzie Miejskiej podjęcie wskazanych powyżej przepisów uchwały z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 9 i 10 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1073 ze zm., dalej jako „u.p.z.p.”) oraz § 4 pkt 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (dz. U. Nr 164, poz. 1587, dalej jako rozporządzenia), polegającym na naruszeniu zasad sporządzenia planu miejscowego w zakresie budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej poprzez dopuszczenie budowy gazociągu wysokiego ciśnienia bez określenia jego lokalizacji oraz ustalenie strefy kontrolowanej gazociągu wysokiego ciśnienia bez jednoznacznego wskazania jaki obszar objęty jest jej zasięgiem.

W uzasadnieniu skargi, po wykazaniu upływu terminu na wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego, Wojewoda Dolnośląski wyjaśnił, że w § 12 uchwały ustalono zasady, parametry i wskaźniki zagospodarowania terenu 1.R przewidując w pkt 2 lit. b dopuszczalne przeznaczenie w postaci sieci, obiektów i urządzeń infrastruktury technicznej, w tym gazociągów. Normy mające stanowić realizację wymogów wynikających z art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p., zgodnie z którym jednym z obligatoryjnych elementów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego są zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, wymuszają dokonywanie precyzyjnych regulacji obejmujących tę problematykę. Standardy regulowania ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w tym zakresie zostały ustalone w § 4 pkt 9 powołanego powyżej rozporządzenia. W rozporządzeniu określono, że ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej powinny zawierać: a) określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych, b) określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym, c) wskaźniki w zakresie komunikacji i sieci infrastruktury technicznej, w szczególności ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych.

Po przytoczeniu definicji „infrastruktury technicznej” skarżący organ wskazał, że § 12 pkt 2 lit. b uchwały zbiorczo odnosi się do całej infrastruktury technicznej, w tym służącej do przesyłu gazu. Tymczasem uchwała nie ustala przebiegu gazociągu. W szczególności ustaleniem przebiegu gazociągu nie jest ustalenie „orientacyjnego przebiegu projektowanego gazociągu wysokiego ciśnienia”, o którym mowa w § 1 ust. 5 pkt 2 uchwały oraz, który wyrysowano na załączniku graficznym uchwały.

Według organu nadzoru lokalizowanie gazociągu wysokiego ciśnienia wiąże się z koniecznością dokonywania nowych ustaleń w drodze miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Ustaleń tych nie mogą zastępować oznaczenia informacyjne o projektowanym, planowanym przebiegu takiego elementu infrastruktury technicznej. Oznacza to, że należy uznać możliwość przedstawienia na rysunku planu miejscowego orientacyjnego przebiegu projektowanego gazociągu, jednakże z taką informacją nie można łączyć konsekwencji tożsamy z ustaleniem lokalizacji infrastruktury technicznej mającej charakter przesyłowy, w tym gazociągu wysokiego ciśnienia.

Z analizowanych zapisów uchwały wyprowadzono, że zastosowana w uchwale koncepcja realizacji jednego z obligatoryjnych elementów planu miejscowego narusza zasadę sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wynikającą z art. 15 ust. 2 pkt 9 i 10 u.p.z.p. w związku z § 4 pkt 9 rozporządzenia. Obiekty infrastruktury technicznej nie mogą być kształtowane na zasadzie planowanych czy też projektowanych bez jednoznacznego określenia ich sytuowania. Poza ustaleniami wynikającymi z art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. związane są z nimi kwestie, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p. - szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym także zakazy zabudowy. W § 15 pkt 5 uchwały, który reguluje tę problematykę, również dopuszczono się naruszenia ustawy, gdyż strefa kontrolowana to obszar, w którym występują szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym także zakazy zabudowy, ale który może zostać wyznaczony wyłącznie w odniesieniu do konkretnej lokalizacji gazociągu, a nie lokalizacji „orientacyjnej” (a tylko taka przewidziana jest w uchwale).

Możliwość zmiany przebiegu gazociągu, wynikająca z „orientacyjności” tego przebiegu jest równoznaczna z możliwością wprowadzania, poprzez działania faktyczne, niedopuszczalnych zmian w ustaleniach planu miejscowego. Strefa kontrolowana musi być bowiem wyznaczona w planie, a nie „później” w innym akcie

prawnym lub poprzez działania faktyczne. Przesunięcia granic stref ochronnych, a zatem modyfikacje w zasadach korzystania z terenów, nie mogą następować w inny sposób niż poprzez zmianę planu miejscowego.

Bezspornym jest, że aby działać zgodnie z regulacjami ustawowymi, w planie miejscowym musi zostać wyznaczony przebieg gazociągu wysokiego ciśnienia, a nie jego przebieg „orientacyjny”. Nie można zgodnie z prawem zlokalizować takiego urządzenia infrastruktury technicznej w innym przebiegu niż jednoznacznie wynikający z planu miejscowego.

W odpowiedzi na skargę Prezydent Miasta Jeleniej Góry wniósł o jej oddalenie w całości. W uzasadnieniu organ podał, że zaskarżone zapisy zawarte w § 12 pkt 2 lit. b oraz § 15 pkt 5 uchwały odnoszą się do zapewnienia możliwości realizacji projektowanego gazociągu wysokiego ciśnienia. Orientacyjny przebieg gazociągu wynika przede wszystkim z zapisów obowiązującego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Jelenia Góra. Organ wskazał, że w chwili obecnej nie ma możliwości ustalenie szczegółowego przebiegu ww. gazociągu oraz przekroju i ciśnienia, dlatego przebieg oznaczono wyłącznie jako oznaczenie informacyjne. Ponadto organ wyjaśnił, że ustalono strefę kontrolowaną projektowanego gazociągu wysokiego ciśnienia w oparciu o obowiązujące przepisy w tym zakresie, a także dopuszczono możliwość realizacji gazociągu na terenie rolniczym, oznaczonym na rysunku planu symbolem 1.R. Według organu, zapisy te w przyszłości umożliwią realizację gazociągu oraz strefy kontrolowanej o odpowiedniej szerokości, po podjęciu ostatecznych decyzji dotyczących zarówno przebiegu jak i przekroju oraz ciśnienia pracy gazociągu. Brak takich zapisów mógłby w przyszłości skutkować problemami z realizacją inwestycji o znaczeniu ponadlokalnym, tj. projektowanego gazociągu wysokiego ciśnienia.

W piśmie procesowym z dnia 12 kwietnia 2018 r. pełnomocnik Wojewody Dolnośląskiego odniósł się do twierdzeń zamieszczonych w odpowiedzi na skargę i podtrzymał wnioski o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w kwestionowanym zakresie. Pełnomocnik organu nadzoru wskazał na wewnętrzną sprzeczność jaka występuje w argumentacji prezentowanej przez stronę przeciwną. Jeżeli prezentowany w uchwale projektowany przebieg gazociągu miałby mieć charakter „informacyjny”, to informacja, która w ten sposób została przedstawiona w planie, nie stanowiłaby podstawy do zagospodarowania terenu poprzez realizację inwestycji polegającej na zlokalizowaniu gazociągu, ani też nie byłaby podstawą do wyznaczenia strefy kontrolowanej.

Ponadto jeżeli, jak twierdzi strona przeciwna - „w chwili obecnej nie ma możliwości ustalenia szczegółowego przebiegu gazociągu”, to miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego może co najwyżej informacyjnie wskazywać na orientacyjny przebieg projektowanego gazociągu (i z tego względu nie zostało zaskarżone oznaczenie graficzne tego orientacyjnego przebiegu w części graficznej planu miejscowego), lecz nie jest możliwe, aby dokonywał wiążących ustaleń, tak jak w § 12 pkt 2 lit. b we fragmencie „w tym gazociągi” oraz § 15 pkt 5 uchwały.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:

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 p.p.s.a., 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. Stosownie natomiast do art. 28 ust. 1 cytowanej wcześniej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, (ustawy) 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. Zgodnie zaś z art. 151 p.p.s.a. w razie nieuwzględnienia skargi w całości albo w części sąd oddala skargę odpowiednio w całości albo w części.

Z przywołanych przepisów prawa wynika, że zakres kontroli aktów normatywnych dokonywanej przez sąd administracyjny jest ograniczony do kontroli z punktu widzenia legalności. Przy czym dla dalszych rozważań trzeba przyjąć, że przez zgodność z prawem (legalność) należy uznać spełnienie przez akt wymogów dotyczących treści aktu, kompetencji organu, który go wydał oraz dochowania ustawowego trybu wymaganego do jego podjęcia. Przez sprzeczność z prawem należy zaś rozumieć niezgodność z aktami prawa powszechnie obowiązującego, czyli z Konstytucją, umowami międzynarodowymi, ustawami, aktami wykonawczymi oraz z powszechnie obowiązującymi aktami prawa miejscowego.

Przedmiotem tak rozumianej kontroli sądownoadministracyjnej w niniejszej sprawie jest zaskarżona uchwała Rady Miejskiej Jeleniej Góry z dnia 28 listopada 2017 r., nr 361.XLV.2017 w sprawie uchwalenia

miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów sąsiadujących z gminą Stara Kamienica, położonych w rejonie Trasy Czeskiej i ulicy Lubańskiej w Jeleniej Górze.

Podkreślić należy, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa powszechnie obowiązującego na danym terenie (aktem prawa miejscowego) i musi spełniać wysokie wymagania stawiane tej kategorii aktów normatywnych oraz odpowiadać standardom legalności. Z tych względów, mimo że ustawodawca jednoznacznie przyznał organom gminy uprawnienie do uchwalania planów zagospodarowania przestrzennego, to równocześnie nałożył na nie obowiązek przestrzegania reguł stanowienia prawa. Z tego zaś wynika praktyczny aspekt sądowej kontroli aktów prawa miejscowego, która w ramach oceny legalności danego aktu, w pierwszym rzędzie skupia się na zbadaniu, czy organ samorządu terytorialnego prawidłowo zrealizował przyznaną mu kompetencję prawodawczą.

Odnosząc powyższe do rozpatrywanej sprawy, Sąd rozpoznający skargę doszedł do przekonania, że Rada Miejska Jeleniej Góry podejmując zakwestionowaną uchwałę w zakresie wskazanym przez organ nadzoru nie ustrzegła się istotnego błędu w zakresie reguł stanowienia prawa. Zarzuty skarżącego dotyczą § 12 pkt 2 lit. b we fragmencie „w tym gazociągi” oraz § 15 pkt 2.

Wymienione przepisy uchwały odnoszą się do zasad sporządzania planu miejscowego w zakresie budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Dla dalszych rozważań względem kwestionowanych zapisów uchwały zasadne wydaje się przywołanie wyznacznika wynikającego z art. 15 ust. 2 pkt 9 i pkt 10 u.p.z.p., w którym wskazano, że w planie miejscowym określa się obowiązkowo: szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy (pkt 9) i zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej (pkt 10).

Poprzez dopuszczenie do możliwości realizacji nowych sieci i urządzeń infrastruktury technicznej bez ustalenia ich lokalizacji doszło do naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego określonych w art. 15 ust. 2 pkt 10 oraz art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p. Trafnie ocenił kwestionowane zapisy uchwały Wojewoda Dolnośląski uznając, że sposób określenia zasad modernizacji i rozbudowy sieci i urządzeń infrastruktury technicznej stanowi nieprawidłową realizację normy zawartej w art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w związku z § 4 pkt 9 rozporządzenia. Zgodnie z tym ostatnim przepisem, ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej powinny określać: sieci infrastruktury wraz z jej parametrami, warunki powiązania tych sieci z układem zewnętrznym oraz wskaźniki w zakresie infrastruktury technicznej. Zaskarżona uchwała zbiorczo odnosi się do całej infrastruktury technicznej, w tym służącej do przesyłu gazu. Uchwała nie ustala przebiegu gazociągu, ustala natomiast „orientacyjny przebieg projektowanego gazociągu wysokiego ciśnienia”, który wyrysowano na załączniku graficznym uchwały. Wobec tego nie można uznać, że Rada w sposób jasny określiła lokalizację i przebieg planowanych do budowy sieci i urządzeń.

W sytuacji, gdy regulacje odnośnie gazociągu wysokiego ciśnienia wiążą się z koniecznością dokonywania ustaleń w drodze planu miejscowego, ustaleń tych nie mogą zastępować oznaczenia informacyjne o projektowanym, planowanym przebiegu takiego elementu infrastruktury technicznej. Wobec powyższego doszło do naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 9 i 10 u.p.z.p. gdyż nie wskazano lokalizacji gazociągu.

Biorąc pod uwagę powyższe, na podstawie art. 147 § 1 ustawy p.p.s.a. Sąd orzekł o stwierdzeniu nieważności kwestionowanych fragmentów uchwały.