



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 18 listopada 2020 r.

Poz. 8713

WYROK NR IV SA/PO 210/20 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W POZNANIU

z dnia 31 lipca 2020 r.

w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru w Łubowie Centrum Południe

Sygn. akt IV SA/Po 210/20

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 31 lipca 2020 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu

w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Monika Świerczak (spr.)

Sędzia WSA Józef Maleszewski

Asesor sądowy WSA Maria Grzymisławska- Cybulska

Protokolant st.sekr.sąd. Justyna Hołyńska-Matela

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 31 lipca 2020 r.

sprawy ze skargi Wojewody Wielkopolskiego

na uchwałę Rady Gminy Łubowo

z dnia 4 lipca 2019 r. nr VIII/76/2019

w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru w Łubowie Centrum Południe

1. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części dotyczącej § 12 pkt 3;
2. zasądza od Gminy Łubowo na rzecz Wojewody Wielkopolskiego kwotę 480 zł (czterysta osiemdziesiąt złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania.

UZASADNIENIE

Wojewoda Wielkopolski złożył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu skargę na uchwałę nr VIII/76/2019 Rady Gminy Łubowo z dnia 04 lipca 2019 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru w Łubowie (dalej również jako: „uchwała”). Przedmiotowa uchwała została zaskarżona w części – wniesiono o stwierdzenie nieważności § 12 pkt 3 uchwały.

Uzasadniając powyższą skargę wskazano, że w dniu 04 lipca 2019 r. Rada Gminy podjęła opisaną powyżej uchwałę. W ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem

zasad sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego, które w świetle art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 1945 ze zm., dalej jako „ustawą” albo „u.p.z.p.”) powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części.

W § 12 pkt 3 uchwały wskazano, że w zakresie szczególnych warunków zabudowania tereny i ograniczeń w ich użytkowaniu w tym zakazu zabudowy ustala się: zapewnienie dojazdu służb eksploatacyjnych do istniejącej napowietrznej linii elektroenergetycznej SN-15V. Zdaniem Wojewody regulacja powyższa przekracza zakres dopuszczalnych ustaleń planu, wprowadzając nadmierne ograniczenia dotyczące korzystania z terenu – uregulowanie dojazdu powinno wynikać z umowy pomiędzy właścicielem nieruchomości, a gestorem sieci, chociażby w drodze umowy służebności przesyłu. Na potwierdzenie swojego stanowiska Wojewoda odwołał się do orzeczeń sądów administracyjnych.

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy Łubowo wskazała, że uznaje ją w całości za zasadną.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zważył, co następuje.

Oceny, czy zaskarżony plan miejscowy jest obarczony wadą skutkującą stwierdzeniem jego nieważności przez sąd administracyjny na podstawie art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm.; zwanej dalej „p.p.s.a.”), dokonuje się przez pryzmat przesłanek wynikających z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. W myśl tego przepisu istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Pojęcie trybu sporządzania planu miejscowego, którego zachowanie stanowi przesłankę formalną zgodności miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z przepisami prawa – odnosi się do sekwencji czynności, jakie podejmuje organ w celu doprowadzenia do uchwalenia planu miejscowego, począwszy od uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu, a skończywszy na jego uchwaleniu. Z kolei pojęcie zasad sporządzania planu miejscowego należy wiązać zaś z samym sporządzeniem (opracowaniem) aktu planistycznego, a więc z merytoryczną zawartością tego aktu (część tekstowa, graficzna, załączniki), zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej. (por. wyroki NSA z dnia 25 maja 2009 r., sygn. akt II OSK 1778/08 oraz z dnia 11 września 2008 r., sygn. akt II OSK 215/08; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Jak wynika z art. 15 ust. 1 u.p.z.p. wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem, wraz z uzasadnieniem. Przepis ten wprowadza więc jedną z podstawowych zasad sporządzania planu miejscowego, tj. zasadę zgodności tego aktu prawa miejscowego (zarówno w postaci tekstowej, jak i graficznej) z ustaleniami zawartymi w studium.

Odnosząc te uwagi do specyfiki rozważanej sprawy, należy zauważyć, że została ona podjęta w części z naruszeniem przepisów prawa.

Kwestią sporną pozostaje w niniejszej sprawie możliwość wprowadzenia § 12 pkt 3 uchwały ograniczeń w wykonywaniu prawa własności poprzez zapewnienie dojazdu służb eksploatacyjnych do istniejącej napowietrznej linii elektroenergetycznej SN-15V. Sąd podziela stanowisko Wojewody, że zapis powyższy jest wadliwy, gdyż plan miejscowy w kwestiach związanych z ograniczeniem prawa własności, w tym właścicieli nieruchomości, przez które przebiegają sieci infrastruktury technicznej, względem gestorów sieci nie może regulować takich zagadnień bez wyraźnego upoważnienia ustawowego.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego - art. 14 ust. 8 u.p.z.p., uchwalanym przez organ stanowiący gminy tj. radę gminy i przyznana radzie gminy kompetencja w zakresie uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz samodzielność kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej na terenie gminy nie oznacza pełnej swobody. Ustawodawca formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nie objętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m.in. specyfikę, możliwości i potrzeby terenu, do którego właściwy akt wykonawczy jest skierowany. Akty te nie mogą zatem wykraczać poza jakiegokolwiek unormowania ustawowe, czynić wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań ustawowych, a także powtarzać kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych. Muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego. Tylko w ustawie dozwolone jest ustalenie obowiązków i praw obywateli oraz określenie wyjątków od władczej ingerencji w konstytucyjnie gwarantowane prawa i wolności obywateli. Również

tylko w ustawie dopuszczalne jest określenie kompetencji organów administracji publicznej. Zakres upoważnienia winien być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę - art. 7 Konstytucji RP. Normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, gdyż zakazane jest dokonywanie wykładni oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii.

W tym kontekście zapis w planie miejscowym dotyczący § 12 pkt 3 uchwały, w zakresie ograniczeń w wykonywaniu prawa własności poprzez zapewnienie dojazdu służb eksploatacyjnych do istniejącej napowietrznej linii elektroenergetycznej SN-15V, jest normą wykraczającą poza przyznane radzie gminy kompetencje wynikające z enumeratywnego wyliczenia w art. 15 u.p.z.p. materii podlegającej regulacji w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Rada związana jest granicami przedmiotowymi wyznaczonymi przez wskazaną ustawę i nie można w związku z powyższym, jak to określono w odpowiedzi na skargę w planie miejscowym zawierać także zapisu o charakterze informacyjnym. W tym miejscu wskazać należy, że przytoczony obowiązek może być nałożony w zakresie udostępniania nieruchomości celem bieżącej konserwacji urządzeń na mocy art. 124b ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 65), z którego wynika, iż organem uprawnionym do wydania decyzji administracyjnej w tym zakresie jest starota. Zatem kwestionowany zapis w sposób ewidentny wykracza poza upoważnienie wynikające z art. 15 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, skoro to nie do kompetencji rady gminy należy nałożenie takiego obowiązku na właścicieli nieruchomości przez które przechodzą urządzenia infrastruktury technicznej i to niezależnie od tego, czy dotyczy to inwestycji nowych, czy też inwestycji już istniejących na nieruchomościach, a zatem taki zapis stanowi naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego.

W tej sytuacji Sąd na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. w zw. z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w części § 12 pkt 3.

Sąd orzekł o kosztach na podstawie art. 200 i art. 205 § 2 p.p.s.a. w zw. z § 14 ust. 1 pkt 1 lit. c rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 265 ze zm.), zasądając zwrot opłaty za czynności radcy prawnego (480 zł).

Przewodniczący Sędzia WSA
(-) Monika Świerczak

Sędzia WSA
(-) Józef Maleszewski

Asesor sądowy WSA
(-) Maria Grzymisławska- Cybulska