



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 19 listopada 2020 r.

Poz. 8742

WYROK NR IV SA/PO 175/20 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W POZNANIU

z dnia 28 sierpnia 2020 r.

w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w Starczanowie - działka nr 202

Na podstawie

Sygn. akt IV SA/Po 175/20

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 28 sierpnia 2020 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu

w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia NSA Jerzy Stankowski

Sędzia WSA Tomasz Grossmann

Asesor sądowy WSA Katarzyna Witkowicz-Grochowska (spr.)

Protokolant st. sekr. sąd. Agnieszka Walocha

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 28 sierpnia 2020 r.

sprawy ze skargi Wojewody Wielkopolskiego

na uchwałę Rady Miejskiej Gminy Nekla

z dnia 6 lutego 2019 r. Nr IV/21/2019

w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w Starczanowie – działka nr 202

1. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części obejmującej jej §12 pkt 4;
2. zasądza od Gminy Nekla na rzecz Wojewody Wielkopolskiego kwotę 480 zł (czteryście osiemdziesiąt złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania.

Sygn. akt IV SA/Po 175/20

UZASADNIENIE

Rada Miejska Gminy Nekla podjęła na sesji w dniu 6 lutego 2019 r. Uchwałę Nr IV/21/2019 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w Starczanowie - działka nr 202 (dalej „Uchwała”).

Powyższą uchwałę podjęto na podstawie przepisów art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994 ze zm.) i art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2018 r. poz. 1945) w związku z uchwałą Rady

Miejskiej Gminy Nekla nr XXVI/178/2017 z dnia 26 kwietnia 2017 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w Starczanowie - działka nr 202.

Wojewoda Wielkopolski złożył skargę na powyższą Uchwałę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu zaskarżając ją w części i wnosząc o stwierdzenie nieważności przepisu § 12 pkt 4 tej Uchwały oraz o rozstrzygnięcie o kosztach postępowania.

Zaskarżonej Uchwale Wojewoda zarzucił istotne naruszenie przepisów ustawy z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, to jest art. 15 ust. 2 i ust. 3 ustawy poprzez przekroczenie zakresu dopuszczalnych ustaleń planu zagospodarowania przestrzennego polegającym na wskazaniu w § 12 pkt 4 Uchwały nakazu zapewnienia dojazdu służb eksploatacyjnych do istniejących linii elektroenergetycznych 15 kV i urządzeń elektroenergetycznych.

Zdaniem organu nadzoru ustalony w § 12 pkt 4 Uchwały nakaz zapewnienia dojazdu służb eksploatacyjnych do istniejącej linii elektroenergetycznej 15kV i urządzeń elektroenergetycznych przekracza zakres dopuszczalnych ustaleń planu, wprowadzając tym samym nadmierne ograniczenie dotyczące korzystania z terenu. Z przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie wynika delegacja upoważniająca organ planistyczny do regulowania w planie miejscowym innych kwestii związanych z procesem budowlanym i eksploatacją czy użytkowaniem obiektów budowlanych. Wojewoda wskazał, że postanowienie § 12 pkt 4 Uchwały jest normą wykraczającą poza przyznane radzie gminy kompetencje wynikające z enumeratywnego wyliczenia w art. 15 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym materii podlegającej regulacji w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Rada związana jest granicami przedmiotowymi wyznaczonymi przez wskazaną ustawę i nie można w związku z tym, w planie miejscowym zawierać także zapisu o charakterze informacyjnym.

W odpowiedzi na skargę Burmistrz Gminy Nekla nie sprzeciwił się wyeliminowaniu zakwestionowanego postanowienia Uchwały, jednocześnie wnosząc o uwzględnienia skargi w całości oraz nie obciążanie Gminy kosztami postępowania sądowego.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zważył, co następuje:

Skarga okazała się zasadna.

Zgodnie z art. 3 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. 2019 r., poz. 2325, dalej „P.p.s.a.”), sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej, stosownie zaś do przepisu art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2019 r., poz. 2167) kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. W ramach tej kognicji Sąd zgodnie z art. 3 § 2 pkt 5 P.p.s.a. powołany został do orzekania w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej.

W świetle art. 91 ustawy z 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2018r., poz. 994 ze zm. w brzmieniu obowiązującym na dzień podjęcia uchwały, dalej „u.s.g.”) uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne, przy czym o nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia. Po upływie tego terminu organ nadzoru nie może już we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały (zarządzenia) organu gminy. W takiej sytuacji może jedynie zaskarżyć wadliwy akt do sądu administracyjnego, zgodnie z art. 93 ust. 1 u.s.g. Realizując tę kompetencję organ nadzoru nie jest skrupowany jakimkolwiek terminem do wniesienia skargi (zob. m.in. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 lipca 2005 r., sygn. akt II OSK 320/05 oraz postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 listopada 2005 r., sygn. akt I OSK 572/05, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl> – dalej CBOSA).

W rozpoznawanej sprawie Wojewoda Wielkopolski w ustawowym terminie 30 dni od dnia otrzymania zaskarżonej Uchwały nie orzekł o jej nieważności, wobec czego był władny zaskarżyć ją w trybie art. 93 u.s.g. do sądu administracyjnego.

Dalej należy wskazać, że nie ulega wątpliwości, iż zaskarżona Uchwała jako podjęta w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jest aktem prawa miejscowego (art. 14 ust. 8 u.p.z.p.), zatem należy do kategorii aktów, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 P.p.s.a. Zaskarżona Uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego z 11 lutego 2019r. pod poz. 1573.

Przechodząc do oceny zasadności skargi należy przywołać art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2018r., poz. 1945 ze zm., w brzmieniu obowiązującym na dzień podjęcia uchwały, dalej „u.p.z.p.”), zgodnie z którym, 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. W przepisie tym przewidziano dwie podstawowe przesłanki zgodności z przepisami prawa uchwały o miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

Po pierwsze, przesłankę materialnoprawną, a mianowicie uwzględnienie zasad sporządzania planu miejscowego. Chodzi tu przede wszystkim o związanie rady gminy przepisami prawa, w tym prawa europejskiego, zasadami konstytucyjnymi i przepisami ustaw materialnoprawnych, które wyznaczają granice władztwa planistycznego gminy (por. np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 września 2008 r., sygn. akt II OSK 215/08). Zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą zatem zawartości aktu planistycznego (część tekstowa i graficzna, inne załączniki), zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej (por. np. Z. Niewiadomski, Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, Warszawa 2016, 9 wyd., teza 4 do art. 28).

Po drugie, w art. 28 ust. 1 u.p.z.p. przewidziano przesłankę formalnoprawną, a mianowicie zachowanie procedury sporządzenia planu i właściwości organu. Jeżeli chodzi o tryb sporządzania planu, to pojęcie to odnosi się do sekwencji czynności jakie podejmuje organ w celu doprowadzenia do uchwalenia studium, czy też planu miejscowego począwszy od uchwały o przystąpieniu do sporządzania studium lub planu, a skończywszy na uchwaleniu studium lub planu (por. np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia z dnia 25 maja 2009 r. II OSK 1778/08 - CBOSA).

Należy podkreślić, że Wojewoda Wielkopolski w skardze zawarł zarzuty dotyczące wyłącznie zawartości aktu nie kwestionując trybu sporządzania zaskarżonej uchwały. W tym miejscu należy zaznaczyć, że 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 czynności kolejno wymienionych w przepisie art. 17 pkt 1 – 14 u.p.z.p. regulującym procedurę planistyczną.

Z przepisu art. 28 ust. 1 u.p.z.p. wynika także, że 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 sporządzania planu miejscowego.

Mając na uwadze zarzut skargi, a także fakt niezwiązania Sądu zarzutami skargi Sąd stwierdził zasadność skargi odnośnie sprecyzowanego zarzutu dotyczącego nieważności kontrolowanej Uchwały w części dotyczącej postanowienia § 12 pkt 4 Uchwały, w którym określono, że: „W zakresie szczególnych warunków zabudowania terenu i ograniczeń w ich użytkowaniu w tym zakazu zabudowy ustala się nakaz zapewnienia dojazdu służb eksploatacyjnych do istniejącej linii elektroenergetycznej 15kV i urządzeń elektroenergetycznych”. Słusznie zarzucił Wojewoda w istocie przekroczenie władztwa planistycznego Gminy, która zawierając w planie miejscowym powyższą regulację naruszyła dyspozycję art. 15 ust. 2 i 3 u.p.z.p.

W tym miejscu wskazać należy, że sam art. 6 ust. 1 u.p.z.p. nie może być stosowany jako dający gminie pełne władztwo planistyczne (tak NSA w wyroku z dnia 11 września 2009 r. II OSK 215/08). Przyznane gminie uprawnienie do samodzielnego kształtowania polityki przestrzennej (art. 3 ust. 1 u.p.z.p.) nie ma charakteru arbitralnego, a przepisy nie zezwalają na dowolność ustaleń zawartych w miejscowym planie zagospodarowania. Ustawodawca szczegółowo uregulował bowiem tryb prowadzenia prac najpierw nad studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy a następnie miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Doprecyzował również zakres tematyczny ustaleń, które obowiązkowo powinny się znaleźć w uchwale zawierającej plan miejscowy. W art. 15 ust. 2 u.p.z.p. zawarto obowiązkową materię podlegającą regulacji w planie miejscowym. Niewątpliwie rada gminy związana jest tym zakresem. Nie może zatem pominąć żadnego z wymienionych w tym przepisie elementów, aczkolwiek w doktrynie wskazuje się, że obowiązek ten nie ma charakteru bezwzględnie, gdyż musi być dostosowany do warunków faktycznych panujących na obszarze objętym planem (zob. Z.

Niewiadomski [red.]: Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz. Warszawa C. H. Beck 2005, s. 154). Dopełnieniem obligatoryjnych elementów planu są fakultatywne zagadnienia wymienione w art. 15 ust. 3 u.p.z.p., które określa się w planie w zależności od potrzeb.

W tym kontekście istotne jest również to, że wobec hierarchiczności źródeł prawa plan zagospodarowania przestrzennego jako akt prawa miejscowego nie może regulować materii należących do aktów wyższego rzędu i nie może być z nimi sprzeczny. Ponadto – jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 6 maja 2010r. (sygn. akt II OSK 424/10) zagadnienia zawarte w planie miejscowym powinny być określone w sposób jednoznaczny, nie powodujący wątpliwości interpretacyjnych, dlatego przy konstruowaniu ustaleń planu należy korzystać z zasad techniki prawodawczej, o których stanowi załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002r. w sprawie "Zasad Techniki prawodawczej" (Dz.U. Nr 100, poz. 98).

Przyznana radzie gminy kompetencja w zakresie uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz samodzielność kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej na terenie gminy nie oznacza zupełnej swobody. Akt prawa miejscowego organu jednostki samorządu terytorialnego stanowiony jest na podstawie upoważnienia ustawowego i winien być sporządzany tak, by przyjęte w oparciu o to upoważnienie normy uzupełniały wydane przez inne podmioty przepisy powszechnie obowiązujące kształtujące prawa i obowiązki ich adresatów. 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. Należy zwrócić uwagę, że tylko w ustawie dozwolone jest ustalenie obowiązków i praw obywateli oraz określenie wyjątków 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 Rzeczypospolitej Polskiej). Normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły – zakazane jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii (zob. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 26 stycznia 2005 r., IV SA/Wr 807/04, publ. OS z 2005 r., nr 2 poz. 43).

W tym kontekście postanowienie planu § 12 pkt 4, w którym ustalono nakaz zapewniania dojazdu służb do istniejącej linii elektroenergetycznej i urządzeń elektroenergetycznych jest właśnie 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. Enumeratywnie wymienione w przepisie art. 15 ust. 2 i 3 u.p.z.p. obligatoryjne i fakultatywne elementy planu nie dają podstawy prawnej do zawarcia w Uchwale zaskarżonej regulacji § 12 pkt 4 Uchwały. 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 (tj. 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 u.p.z.p., 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.

Zasadnie wskazuje też Skarżący, że ustalenie możliwości dojazdu służb eksploatacyjnych do istniejącej infrastruktury technicznej winno wynikać z odpowiedniej umowy między właścicielem nieruchomości

a gestorem sieci na przykład w ramach służebności przesyłu, która to umowa wskazywałaby, co gestor sieci korzystający z prywatnej nieruchomości może na niej robić, a czego robić jemu nie wolno.

Wobec powyższego kontrola sądowa potwierdziła zasadność zarzutu Wojewody w zakresie naruszenia zaskarżoną regulacją Uchwały w sposób rażący przepisów art. 15 ust. 2 i ust. 3 w związku z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. Zasadna jest więc konieczność stwierdzenia nieważności zaskarżonej Uchwały w części obejmującej § 12 pkt 4 Uchwały. Wobec przedstawionych powyżej okoliczności Wojewódzki Sąd Administracyjny stosownie do art. 147 § 1 P.p.s.a. orzekł jak w wyroku.

O kosztach postępowania Sąd orzekł na podstawie art. 200 P.p.s.a. i art. 205 P.p.s.a., obejmujących zwrot od Gminy Nekla na rzecz skarżącego Wojewody wynagrodzenia pełnomocnika w kwocie 480 zł równoważne minimalnej stawce za czynności radcy prawnego w postępowaniu sądowoadministracyjnym z § 14 ust. 1 pkt 1 lit. c rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz. U. z 2018 r., poz. 265), jak w punkcie 2 wyroku.

Zgodnie bowiem z art. 200 P.p.s.a. i art. 205 § 2 P.p.s.a. w razie uwzględnienia skargi przez sąd pierwszej instancji przysługuje skarżącemu od organu, który wydał akt lub podjął zaskarżoną czynność albo dopuścił się beczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania, zwrot kosztów postępowania niezbędnych do celowego dochodzenia praw. Do niezbędnych kosztów postępowania strony reprezentowanej przez adwokata lub radcę prawnego zalicza się ich wynagrodzenie, jednak nie wyższe niż stawki opłat określone w odrębnych przepisach i wydatki jednego adwokata lub radcy prawnego, koszty sądowe oraz koszty nakazanego przez sąd osobistego stawiennictwa strony. Od wspomnianej zasady ustawodawca wprowadził wyjątek określony w art. 206 p.p.s.a., pozwalającym na miarkowanie kosztów postępowania. Zastosowanie przez Sąd art. 206 p.p.s.a. nie może być postrzegane jako naruszenie art. 200 w zw. z art. 205 § 2 p.p.s.a., o ile sąd wskaże i uzasadni, że w konkretnej sprawie można mówić o uzasadnionym przypadku zastosowania art. 206 p.p.s.a.

W przedmiotowej sprawie taka okoliczność nie wystąpiła, a skarżący niewątpliwie był reprezentowany przez radcę prawnego, którego wynagrodzenie określone w odrębnych przepisach stanowi element niezbędnych kosztów procesu. Nie mógł zatem odnieść skutku wnioszek organu o nie obciążanie Gminy kosztami postępowania sądowego, tym bardziej że wynagrodzenie to zasądzono w stawce minimalnej.

Przewodniczący Sędzia NSA
(-) Jerzy Stankowski

Sędzia WSA
(-) Tomasz Grossmann

Asesor sądowy WSA
(-) Katarzyna Witkowicz-Grochowska