

II SA/OI 923/20 - Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie

LEX nr 3144308

Wyrok

Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie

z dnia 18 lutego 2021 r.

II SA/OI 923/20

UZASADNIENIE

Skład orzekający

Przewodniczący: Sędzia WSA Adam Matuszak (spr.).

Sędziowie WSA: Beata Jezielska, Ewa Osipuk.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie po rozpoznaniu w trybie uproszczonym w dniu 18 lutego 2021 r. sprawy ze skargi Wojewody Warmińsko - Mazurskiego na uchwałę Rady Miejskiej w Olsztynku z dnia 28 lutego 2019 r. nr VII-50/2019 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla linii wysokiego napięcia Olsztynek - Biesal stwierdza nieważność § 13 pkt

1) zaskarżonej uchwały.

Uzasadnienie faktyczne

Rada Miejska w Olsztynku podjęła 28 lutego 2019 r. uchwałę Nr VII-50/2019 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla linii wysokiego napięcia Olsztynek-Biesal.

Wojewoda Warmińsko-Mazurski złożył skargę na powyższą uchwałę, wnosząc o stwierdzenie jej nieważności w części dotyczącej § 13 pkt 1.

W uzasadnieniu skargi Wojewoda podniósł, że przysługujące gminie władztwo planistyczne oznacza, że rada gminy może określać zasady kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu, lecz nie może scedować tych uprawnień na inny organ ani tym bardziej nie może przekazać kompetencji do określenia tych zasad innym podmiotom. Zarzucił, że zaskarżona część planu miejscowego narusza prawo w zakresie dotyczącym zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W § 13 pkt 1 Rada zawarła ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, postanawiając, że na całym obszarze planu dopuszcza się prowadzenie, budowę, rozbudowę, przebudowę i remont sieci infrastruktury technicznej i lokalizację związanych z nimi urządzeń z zachowaniem przepisów odrębnych, w szczególności dotyczących ochrony gruntów rolnych i leśnych. Wprowadzając powyższy przepis Gmina przekroczyła granice władztwa planistycznego, przez ustalenie w sposób niejednoznaczny przeznaczenia terenu i scedowanie na inne podmioty, występujące w procesie inwestycyjnym, uprawnienia do określenia lokalizacji obiektów i urządzeń infrastruktury technicznej, innych niż linie wysokiego napięcia. Wojewoda stwierdził, że stosownie do art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2018 r. poz. 1945),

dalej: "u.p.z.p.", w planie miejscowym powinno zostać określone przeznaczenie terenu oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Mimo zamieszczenia linii rozgraniczających w części graficznej planu, § 13 pkt 1 planu umożliwia realizację inwestycji infrastruktury technicznej na terenach o innym przeznaczeniu. Zgodnie z § 4 pkt 9 lit. a rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

(Dz. U. z 2003 r. Nr 164, poz. 1587), dalej: "rozporządzenie", ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej powinny zawierać określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami. Uchwalony plan, w kwestionowanym przepisie, nie określa lokalizacji czy kierunkowego przebiegu (układu) urządzeń technicznych, za wyjątkiem linii wysokiego napięcia. Treść kwestionowanego przepisu wprowadziła zatem możliwość rozstrzygnięcia tych kwestii na etapie projektowania i realizacji inwestycji, pozostawiając to w gestii inwestorów.

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska w Olsztynku wniosła o oddalenie skargi i zasądzenie kosztów postępowania sądowego.

Podniosła w uzasadnieniu, że istnienie sieci i urządzeń infrastruktury na terenach przeznaczonych pod zabudowę nie może być formą innego przeznaczenia terenu, gdyż sieci są elementem komplementarnym dla zabudowy, gdyż ich istnienie lub możliwość realizacji warunkuje możliwość zabudowy terenu. Wynika to z konstrukcji rozporządzenia, w załączniku którego wskazano rodzaje barwnych oznaczeń przeznaczeń terenu, stwarzając jednocześnie katalog podstawowych form przeznaczenia terenu. Wymienione w osobnej kategorii przeznaczenia "tereny infrastruktury technicznej" nie dotyczą przebiegu odcinków sieci obsługujących tereny zabudowy, lecz realizacji zabudowy związanej wyłącznie z funkcjonowaniem danej infrastruktury.

Rada Miejska wyjaśniła, że przedmiotowy plan miejscowy ze względu na charakter inwestycji liniowej, której w przeważającej części dotyczy, dzieli północną część gminy na dwie części. Inwestycja będzie przecinała szereg istniejących podziemnych sieci infrastruktury (gazociąg, wodociąg), ale jednocześnie podłączenie kolejnych miejscowości do istniejących sieci może odbyć się wyłącznie przez teren planu miejscowego w realnych ekonomicznie wariantach. Stwierdziła, że nie jest w stanie przewidzieć dokładnych lokalizacji infrastruktury łączącej istniejące systemy bądź obsługującej nowe miejscowości, gdyż to okaże się dopiero na etapie projektowania. Rada stwierdziła, że zaznaczanie w planie miejscowym o rozciągłości 15 km miejsc, w których w przyszłości może pojawić się tego typu infrastruktura, jest niemożliwe. Co więcej, sztywne wskazanie tych lokalizacji, wiązałoby się najpewniej z koniecznością zmiany planu w przypadku przystąpienia do faktycznego projektowania nowych sieci, co byłoby to wysoce niegospodarne i nieracjonalne. Rada Miejska nie zgodziła się z zarzutem Wojewody, że § 13 pkt 1 planu dopuszcza lokalizację infrastruktury w sposób bliżej nieokreślony. W ocenie Rady Miejskiej, przywołany przepis należy interpretować z perspektywy konkretnego aktu planistycznego, w tym jego granic. Z uwagi na fakt, że skarżony plan ma charakter liniowy, kwestionowane przez Wojewodę ustalenie dopuszcza w niezwykle wąskim zakresie lokalizację infrastruktury

technicznej. Wąski zakres planu determinuje również wąski zakres możliwości lokalizacji systemów komunikacji i infrastruktury technicznej i po analizie zakresu planu zapis zawarty w § 13 pkt 1 uchwały został uznany za optymalny. Rada Miejska podniosła ponadto, że wypełniając swoje obowiązki nadzorcze, Wojewoda nie wniósł zastrzeżeń do projektu planu.

Uzasadnienie prawne

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 3 § 2 pkt 5 i pkt 6 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325, z późn. zm.), dalej: "p.p.s.a.", zakres kontroli administracji publicznej sprawowanej przez sądy administracyjne obejmuje także orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej oraz inne akty organów jednostek samorządu terytorialnego.

Zaskarżona uchwała stanowi akt prawa miejscowego, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a. Stosownie zaś do 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, stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególnie wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

Zaskarżona uchwała podjęta została na podstawie art. 20 ust. 1 u.p.z.p. Należy zaznaczyć, że uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest wyrazem tzw. władztwa planistycznego, które posiada gmina. Może ona samodzielnie decydować o sposobie zagospodarowania terenu, wprowadzając do planu miejscowego bądź to precyzyjne zapisy, bądź też postanowienia ogólne dla poszczególnych terenów. Zgodnie jednak z art. 28 ust. 1 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. Pojęcie "trybu sporządzania planu miejscowego", zwanego też "procedurą planistyczną", którego zachowanie stanowi przesłankę formalnoprawną zgodności miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z przepisami prawa, odnosi się do sekwencji czynności, jakie podejmuje organ w celu doprowadzenia do uchwalenia planu miejscowego, poczynając od uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu, a kończąc na jego uchwaleniu. Natomiast pojęcie "zasad sporządzania planu miejscowego", których uwzględnienie stanowi przesłankę materialnoprawną zgodności miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z przepisami prawa, należy wiązać z samym sporządzeniem (opracowaniem) aktu planistycznego, a więc z merytoryczną zawartością tego aktu (część tekstowa, graficzna i załączniki), zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej (por. wyroki NSA z 25 maja 2009 r., II OSK 1778/08 oraz z 11 września 2008 r., II OSK 215/08 - wszystkie wyroki powołane w uzasadnieniu dostępne są na stronie www.orzeczenia.nsa.gov.pl). Należy przy tym podkreślić, że kompetencja gminy do planowania miejscowego, wyrażająca się w samodzielnym kształtowaniu sposobu zagospodarowania obszaru podlegającego jej władztwu planistycznemu, może być realizowana pod warunkiem działania w granicach i na podstawie prawa, nie nadużywania tego władztwa.

Obligatoryjne i fakultatywne elementy planu miejscowego określa art. 15 u.p.z.p. Należy przy tym zaznaczyć, że "obligatoryjność" elementów wymienionych w art. 15 ust. 2 u.p.z.p. oznacza, że plan miejscowy musi zawierać poszczególne ustalenia, o których mowa w powołanym przepisie, tylko gdy okoliczności faktyczne dotyczące obszaru objętego planem, wynikające zwłaszcza z istniejącego lub planowanego przeznaczenia i sposobu zagospodarowania terenu, uzasadniają dokonanie takich ustaleń (por. wyrok NSA z 20 kwietnia 2016 r., II OSK 1993/14). Zatem, pominięcie określonych elementów dla danego terenu, wymienionych w art. 15 ust. 2 u.p.z.p., musi być obiektywnie uzasadnione.

Przechodząc do oceny zasadności zarzutu podniesionego w skardze należy stwierdzić, że zasadnie Wojewoda kwestionuje § 13 pkt 1 uchwały, zawierający ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, przewiduje, że na całym obszarze planu dopuszcza się prowadzenie, budowę, rozbudowę, przebudowę i remont sieci infrastruktury technicznej i lokalizację związanych z nimi urządzeń z zachowaniem przepisów odrębnych, w szczególności dotyczących ochrony gruntów rolnych i leśnych.

Powyższy zapis umożliwia lokalizację infrastruktury technicznej i związanych z nimi urządzeń na całym obszarze objętym uchwalonym planem miejscowy, w sposób dowolny. Nie kwestionuje tego także Rada Miejska, uzasadniając przesłankami ekonomicznymi wprowadzenie tego zapisu.

Kwestionowany przepis przez to, że dopuszcza dowolny przebieg przewidzianych do realizacji urządzeń infrastruktury technicznej narusza art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. oraz § 4 pkt 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587). W art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. wyrażona jest kompetencja do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad dotyczących modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, a jej zakres przedmiotowy i granice skonkretyzowano w § 4 pkt 9 ww. rozporządzenia. Art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. ustanawia obowiązek określenia w planie zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Zgodnie zaś z § 4 pkt 9 rozporządzenia zasady te 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.

Brak jednoznacznego ustalenia sposobu przebiegu sieci infrastruktury technicznej powoduje, że mogą być one poprowadzone w sposób dowolny, określony w projekcie technicznym, a zatem z pominięciem procedury uchwalania planu miejscowego. Takiego działania nie można pogodzić z konstytucyjną zasadą demokratycznego państwa prawa i działania organów administracji publicznej na podstawie prawa i w jego granicach. Zgodnie bowiem z art. 3 u.p.z.p. to do zadań własnych gminy, a nie do inwestora czy projektanta należy

kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w szczególności przez uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Tylko bowiem gmina posiada władztwo planistyczne i uprawnienia tego nie może przekazywać innym podmiotom, do czego de facto prowadzi zaskarżony zapis planu.

Kwestionowany przepis narusza też nadrzędną zasadę funkcjonowania samorządu terytorialnego, wynikającą z art. 94 Konstytucji RP, zgodnie z którą organy samorządu terytorialnego działają na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie (por. np. wyrok NSA z 6 kwietnia 2011 r. II OSK 124/11). Wprowadzanie w akcie prawa miejscowego określonych kompetencji władczych dla innego podmiotu nie ma bowiem oparcia w przepisach prawa, w tym w art. 15 u.p.z.p., czym narusza zasadę legalizmu (art. 7 Konstytucji RP). Dodać należy, że w prawie publicznym obowiązuje zakaz domniemania kompetencji władczych. Stąd też normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, a w szczególności nie jest tu możliwe stosowanie analogii. W szczególności z przyznaniem kompetencji nie należy utożsamiać przepisów określających zakres działania (zainteresowania) danego organu (por. np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 czerwca 2000 r., K25/99, OTK 2000/5/141).

Bez wpływu na ocenę zaskarżonego przepisu planu pozostają argumenty Rady Miejskiej, że nie jest ona w stanie przewidzieć dokładnych lokalizacji infrastruktury łączącej istniejące systemy i obsługującej nowe miejscowości, zatem na etapie projektowania infrastruktury zostanie to ustalone. Jak wyżej stwierdzono, organ stanowiący gminy nie może legalnie zrzec się posiadanych kompetencji na rzecz innego podmiotu, w tym przedsiębiorstw dysponujących urządzeniami przesyłowymi.

Stwierdzone naruszenie stanowi o istotnym naruszeniu zasad uchwalenia planu miejscowego. Mając na uwadze powyższe, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., Sąd stwierdził nieważność § 13 pkt 1 zaskarżonej uchwały.

Przedmiotowa skarga została rozpoznana na posiedzeniu niejawnym w trybie art. 119 pkt 2 p.p.s.a.