Sygn. akt II SA/Gd 335/26

WSA w Gdańsku
2026.08.18 10:15:26
Signer:
CN=WSA w Gdańsku
C=Polska
O=Wojewódzki Sąd Adminis
2.5.4.97=VATPL-95705379
Public key:
RSA/4096 bits

ODPIS

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 22 lipca 2026 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku

w składzie następującym:

Przewodniczący: Sędzia WSA Wojciech Wycichowski

Sędzia NSA Jacek Hyla

Sędzia WSA Dariusz Kurkiewicz (spr.)

po rozpoznaniu w Gdańsku w trybie uproszczonym na posiedzeniu niejawnym
w dniu 22 lipca 2026 r.
sprawy ze skargi Wojewody Pomorskiego
na uchwałę NR XXIV/162/2026 Rady Miejskiej w Skarszewach
z dnia 29 stycznia 2026 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu położonego w rejonie Jeziora Duży Mergiel, obręb Obozin, gmina Skarszewy

1. stwierdza nieważność § 9 ust. 1 zdanie drugie zaskarżonej uchwały ,
2. zasądza od Rady Miejskiej w Skarszewach na rzecz skarżącego Wojewody Pomorskiego kwotę 480,00 (czterysta osiemdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania.

WOJEWÓDZKI SĄD ADMINISTRACYJNY W GDAŃSKU
Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność
SPECJALISTA
Karolina Zielińska

Sygn. akt II SA/Gd 335/26

UZASADNIENIE

Wojewoda Pomorski, reprezentowany przez radcę prawnego, wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku skargę na uchwałę nr XXIV/162/2026 Rady Miejskiej w Skarszewach z dnia 29 stycznia 2026 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu położonego w rejonie Jeziora Duży Mergiel, obręb Obozin, gmina Skarszewy w części, tj. w zakresie § 9 ust. 1 zdanie drugie.

Wojewoda zarzucił istotne naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 9 i 10 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1130 z późn. zm.), dalej jako „u.p.z.p.", w związku z art. 7 oraz art. 94 Konstytucji RP - poprzez wprowadzenie w § 9 ust. 1 zdaniu drugim uchwały obowiązku uzgadniania zagospodarowania terenu w obszarze pasa ochrony funkcyjnej z zarządcą napowietrznej linii elektroenergetycznej, co stanowi niedopuszczalne wykroczenie poza delegację ustawową.

Wojewoda wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały w zakresie § 9 ust. 1 zdania drugiego uchwały, a ponadto o skierowanie sprawy do rozpoznania w trybie uproszczonym, a w przypadku przeprowadzenia rozprawy - o przeprowadzenie jej także pod nieobecność przedstawiciela skarżącego organu lub jego pełnomocnika, oraz o zasądzenie od organu, który wydał zaskarżony akt zwrotu kosztów postępowania.

W uzasadnieniu Wojewoda przypomniał treść art. 91 ust. 1 i art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym wskazując, że po analizie uchwały Wojewoda uznał, że zaskarżona uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego, co uzasadnia wniesienie niniejszej skargi.

Odnosząc się do zarzutu wskazanego w petitum skargi Wojewoda przywołał art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Określona w tym przepisie zasada legalizmu oznacza, że organy władzy publicznej mogą działać tylko wówczas, gdy istnieje norma kompetencyjna uprawniająca je do takiego działania. Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP, organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają

akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Co ważne, aby uznać, że dany organ działał na podstawie i w granicach prawa, materia regulowana w akcie prawa miejscowego musi wynikać z upoważnienia ustawowego i nie przekraczać zakresu tego upoważnienia. Natomiast każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego.

Wojewoda przywołał również art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p., zgodnie z którym w planie miejscowym określa się obowiązkowo szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy. Ponadto, stosownie do treści art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. obowiązkowe jest również określenie w planie miejscowym zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Rada gminy obowiązana jest zatem do uregulowania tej materii w uchwalonym planie miejscowym stosownie do potrzeb wynikających z uwarunkowań na terenie jego obowiązywania.

W zaskarżonym § 9 ust. 1 uchwały Rada Miejska w Skarszewach stwierdziła, że „przez obszar opracowania planu przebiega napowietrzna linia elektroenergetyczna wysokich napięć WN 110kV, dla której obowiązuje pas ochrony funkcyjnej związany z promieniowaniem elektromagnetycznym linii oraz zabezpieczeniem prawidłowego funkcjonowania sieci o szerokości 40 m (po 20 m osi linii w obu kierunkach), wskazany na rysunku planu. Zagospodarowanie w obszarze pasa ochrony funkcyjnej należy uzgodnić z jej zarządcą. Dopuszcza się likwidację lub skablowanie istniejącej napowietrznej linii elektroenergetycznej. W przypadku likwidacji linii wskazany na rysunku planu pas ochrony funkcyjnej przestanie obowiązywać, a w przypadku skablowania istniejącej linii wysokiego napięcia WN110 kV obowiązywać będzie pas ochrony funkcyjnej szerokości 3 m (po 1,5 m od osi linii kablowej).

W ocenie Wojewody, zobowiązując, w § 9 ust. 1 zdaniu drugim uchwały, właścicieli nieruchomości do uzgodnienia z zarządcą infrastruktury technicznej zagospodarowania terenu w obszarze pasa ochrony funkcyjnej Rada Miejska wykroczyła poza dyspozycję art. 15 ust. 2 pkt 9 i 10 u.p.z.p. Przywołane przepisy nie przyznają kompetencji do regulowania w planie miejscowym zakresu spraw podlegających procedurze uzgadniania warunków z podmiotami trzecimi. Regulacje

dotyczące obowiązku uzgadniania zagospodarowania terenu określają bowiem przepisy ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 418 z późn. zm), dalej jako „P.b.". Zgodnie z art. 32 ust. 1 pkt 2 P.b. decyzja o pozwoleniu na budowę lub rozbiórkę obiektu budowlanego może być wydana po uprzednim uzyskaniu przez inwestora, wymaganych przepisami szczególnymi, pozwoleń, uzgodnień lub opinii innych organów. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie posiada kompetencji do nałożenia w uchwale obowiązku w postaci konieczności uzyskania uzgodnienia. Organ uchwałodawczy nie może również dokonywać nieprecyzyjnej modyfikacji uregulowań wynikających z aktu prawa wyższego rzędu.

Następnie Wojewoda wskazał, że jego stanowisko znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie sądów administracyjnych, na dowód czego przywołał fragmenty wyroków WSA we Wrocławiu: z 25 września 2013 r. sygn. akt II SA/Wr 461/13 oraz z 23 września 2015 r. sygn. akt II SA/Wr 492/15. Wobec powyższego, zdaniem Wojewody, regulacja § 9 ust. 1 zdania drugiego uchwały została podjęta z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 9 i 10 u.p.z.p. w związku z art. 7 oraz art. 94 Konstytucji RP, tak więc zachodzi konieczność stwierdzenia nieważności wskazanego przepisu uchwały.

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska w Skarszewach, reprezentowana przez radcę prawnego, wniosła w petitum skargi o odrzucenie skargi w całości, a w uzasadnieniu skargi o jej oddalenie w całości.

W uzasadnieniu organ wyjaśnił, że kluczowe jest określenie, do czego ma służyć akt prawa miejscowego jakim jest uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Akt planistyczny ma m.in. chronić prawa i interesy obywateli nim objętych, w szczególności prawo własności.

Z rozumowania Wojewody wynika, że kwestionowany zapis § 9 ust. 1 zdanie drugie uchwały ogranicza prawa obywateli przez nałożenie na nich ograniczenia ich praw poprzez obowiązek uzgodnienia z gestorem sieci energetycznej zagospodarowania w obszarze pasa ochrony funkcyjnej. Wojewoda przywołuje przy tym art. 32 ust. 1 pkt 2 P.b. Jako że przepis ten reguluje kwestię uzgodnień, jako zawarty w akcie wyższego rzędu (ustawie) niweluje prawo do określania uzgodnień w aktach prawnych niższego rzędu, czyli w prawie miejscowym.

Zdaniem Rady Miejskiej, rozumowanie powyższe nie dotyczy jednak kwestionowanej uchwały. Uchwała ta określa, że linia energetyczna przebiega przez obszary zielone oznaczone w miejscowym planie jako RN, tereny upraw rolnych oraz ZN - tereny zieleni z zakazem zabudowy. Plan miejscowy przesądza o braku możliwości zabudowy, więc także skreśla możliwość ubiegania się o pozwolenie na budowę na tym obszarze, gdzie przebiega pas ochronny linii energetycznej. Natomiast pojęcie zagospodarowania terenu jest pojęciem szerszym niż zabudowa terenu. W zakresie tego pojęcia znajduje się oprócz zabudowy sposób użytkowania i urządzenia terenu. Z § 9 ust. 1 zaskarżonej uchwały wynika, że „dopuszcza się likwidację lub skablowanie istniejącej napowietrznej linii elektroenergetycznej." Kwestionowany zapis uchwały ma na celu ochronę interesu właściciela terenu, który np. po założeniu zgodnie z planem miejscowym sadu owocowego lub uprawy krzewów owocowych dowie się o planie skablowania linii. Uzgodnienie sposobu użytkowania terenu, gdy z planu wynika zakaz budowy obiektów budowlanych, ma na celu ochronę interesów właścicieli terenów położonych w pasie ochronnym linii elektroenergetycznej, a nie ograniczanie ich uprawnień czy też nakładanie nowych obowiązków.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1267) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej, przy czym kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem. Stosownie do art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2026 r. poz. 143), dalej jako p.p.s.a., kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej. W wyniku takiej kontroli 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 szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności (art. 147 § 1 p.p.s.a.).

Zgodnie z art. 90 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1153 z późn. zm.), dalej jako „u.s.g.", uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. 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, w trybie określonym w art. 90. Natomiast w myśl art. 93 ust. 1 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.

Przedmiotem kontroli Sądu w niniejszej sprawie jest uchwała nr XXIV/162/2026 Rady Miejskiej w Skarszewach z dnia 29 stycznia 2026 r. ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Pomorskiego w dniu 2 lutego 2026 r. W myśl § 26 tej uchwały weszła ona w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia. Skarga Wojewody jest zaś z dnia 26 marca 2026 r. W rozpoznawanej sprawie Wojewoda w ustawowym terminie 30 dni od dnia otrzymania uchwały nie orzekł o jej nieważności, wobec czego władny był zaskarżyć uchwałę później, tj. w trybie art. 93 ust. 1 u.s.g.

Zaskarżona uchwała została podjęta w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu położonego w rejonie Jeziora Duży Mergiel, obręb Obozin, gmina Skarszewy zaskarżona w części, tj. w zakresie § 9 ust. 1 zdanie drugie, zgodnie z którym „Zagospodarowanie w obszarze pasa ochrony funkcyjnej należy uzgodnić z jej zarządcą." Przepis ten dotyczy napowietrznej linii elektroenergetycznej wysokich napięć WN 110 kV, dla której obowiązuje pas ochronny.

Oceny, czy zaskarżony plan miejscowy jest obarczony wadą skutkującą stwierdzeniem jego nieważności przez sąd administracyjny na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., dokonuje się przez pryzmat przesłanek wynikających z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1130 z późn. zm), dalej jako „u.p.z.p." W myśl tego przepisu istotne naruszenie zasad sporządzania planu ogólnego (wcześniej: 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. Przy czym pojęcie "trybu sporządzania planu miejscowego"

(zwanego też potocznie "procedurą planistyczną") – którego zachowanie stanowi przesłankę formalną zgodności m.p.z.p. 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 na jego uchwaleniu skończywszy. Natomiast pojęcie "zasad sporządzania planu miejscowego" – których przestrzeganie stanowi przesłankę materialną zgodności m.p.z.p. z przepisami prawa – należy zaś wiązać 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 25 maja 2009 r. sygn. akt II OSK 1778/08; z 11 września 2008 r. sygn. akt II OSK 215/08, orzeczenia.nsa.gov.pl).

Ponadto, istotne znaczenie ma art. 15 u.p.z.p., który wskazuje na obligatoryjne i fakultatywne elementy planu miejscowego. Wśród obligatoryjnych elementów planu miejscowego art. 15 ust. Wskazuje m.in. na szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy (pkt 9) oraz zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej (pkt 10).

Przechodząc do zaskarżonego § 9 ust. 1 zdanie drugie skład orzekający podzielił stanowisko Wojewody co do sprzeczności z prawem wskazanego fragmentu przepisu.

Należy przypomnieć, że zgodnie z art. 3 ust. 1 u.p.z.p. kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie gminnych aktów planowania przestrzennego, z wyjątkiem morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej oraz terenów zamkniętych ustalonych przez organ inny niż minister właściwy do spraw transportu, należy do zadań własnych gminy. Ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (art. 4 ust. 1 u.p.z.p.). Na podkreślenie zasługuje w szczególności art. 6 ust. 1 u.p.z.p., w myśl którego ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości. Z tego władztwa wynika kompetencja gminy do kompleksowego uregulowania

przeznaczenia oraz sposobu zagospodarowania terenu objętego planem miejscowym.

Biorąc zwłaszcza pod uwagę to, że plan miejscowy ma decydujące znaczenie dla dalszego procesu zagospodarowywania objętego nim terenu, m.in. zgodnie z przepisami prawa budowlanego, zasadna jest konstatacja, że niemożliwe jest dopuszczenie rozwiązań planistycznych, według których podmiot trzeci, niebędący organem planistycznym, bierze czynny udział w decydowaniu o sposobie zagospodarowania cudzego terenu (por. M. Mączyński, *Zasady ogólne planowania i zagospodarowania przestrzennego jako wyznacznik racjonalnej polityki przestrzennej* [w:] E. Topolnicka (red.), T. Mądry (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne w miastach na prawach powiatu. Diagnoza problemu*, Poznań 2017, s. 134; także M. Mączyński, *Ponadgminne instrumenty planistyczne jako czynnik wspierający proces planowania i zagospodarowania przestrzennego w gminie* [w:] T. Mądry (red.), *Planowanie przestrzenne w miastach na prawach powiatu*, Poznań 2018, s. 206). Dlatego Naczelny Sąd Administracyjny konsekwentnie zajmuje stanowisko, zgodnie z którym w obowiązującym porządku prawnym brak jest podstaw prawnych do scedowania zagwarantowanych organowi planistycznemu uprawnień na inny podmiot (w niniejszej sprawie na przedsiębiorcę energetycznego). Wykluczone jest więc zawieranie w zapisach planu norm otwartych, niedookreślonych, pozwalających innym podmiotom na indywidualne uzgadnianie odstępstw od obowiązującego planu (zob. wyrok NSA z 28 czerwca 2018 r. sygn. akt II OSK 3208/17, orzeczenia.nsa.gov.pl).

Zgodnie z utrwaloną linię orzeczniczą sądów administracyjnych – podzielaną także przez Sąd w niniejszym składzie – w świetle której zawarcie w m.p.z.p. regulacji uzależniającej możliwość podejmowania określonych działań inwestycyjnych od zgody innego podmiotu, i to spoza struktury organów administracji publicznej – z czym w istocie mamy do czynienia w przypadku kontrolowanego postanowienia planu, który przyznaje kompetencje uzgodnieniowe, i to w żaden sposób nie ograniczone, właścicielowi linii elektroenergetycznej – wykracza poza zakres przyznanego gminie władztwa planistycznego, i jako takie jest nieważne (zob. prawomocny wyrok WSA w Poznaniu z 28 sierpnia 2020 r. sygn. akt IV SA/Po 322/20, orzeczenia.nsa.gov.pl – i przytoczone tam orzecznictwo).

Skoro tylko organy gminy mogą decydować o przeznaczeniu i sposobie zagospodarowania terenu objętego planem miejscowym, stąd nie jest w szczególności dopuszczalne określanie przeznaczenia terenu lub sposobu jego zagospodarowania w sposób warunkowy – uzależniony od woli osób trzecich, np. gestora sieci przesyłowej (tu: linii elektroenergetycznej). Skoro ustawodawca wyposażył w kompetencje do uchwalenia planu radę gminy i nakazał to czynić poprzez przeprowadzenie określonej procedury, żaden inny organ nie ma tej kompetencji od rady przejąć. Akt ten nie może zatem zawierać norm o charakterze otwartym" (wyrok NSA z 18 maja 2011 r. sygn. akt II OSK 383/11, niepubl.).

W konsekwencji, Sąd uznał, że zaskarżony § 9 ust. 1 zdanie drugie uchwały wykracza poza granice upoważnienia przewidzianego w art. 15 u.p.z.p., co uzasadniało stwierdzenie nieważności tego przepisu zgodnie z art. 28 ust. 1 u.p.z.p.

Biorąc pod uwagę powyższe Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku stwierdził nieważność § 9 ust. 1 zdanie drugie zaskarżonej uchwały na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a.

Sprawę rozpoznano w trybie uproszczonym na posiedzeniu niejawnym na podstawie art. 119 pkt 2 p.p.s.a. zgodnie z wnioskiem Wojewody zawartym w skardze, jak i wnioskiem organu zawartym w odpowiedzi na skargę.

