

1692

**WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 699/09
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU**

z dnia 18 lutego 2010 r.

**w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Sadków,
gmina Kąty Wrocławskie, dla terenów w rejonie drogi wojewódzkiej i drogi powiatowej**

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w składzie następującym

Przewodniczący Sędzia WSA Anna Siedlecka
Sędziowie Sędzia WSA Andrzej Cisek (spr.)
 Sędzia NSA Julia Szczygielska
Protokolant Iwona Borecka

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 18 lutego 2010r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Miejskiej w Kątach Wrocławskich

z dnia 29 września 2009 r. nr XXXVI/337/09

w przedmiocie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania

przestrzennego wsi Sadków, gmina Kąty Wrocławskie, dla terenów w rejonie drogi wojewódzkiej i drogi powiatowej

I. stwierdza nieważność § 7 ustęp 3 zaskarżonej uchwały;

II. orzeka, że zaskarżona uchwała w zakresie opisanym w pkt 1 wyroku nie podlega wykonaniu.

UZASADNIENIE

Wojewoda Dolnośląski, działając jako organ nadzoru, skargą do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu zaskarżył § 7 ust. 3 uchwały Rady Miejskiej w Kątach Wrocławskich z dnia 29 września 2009 r. (Nr XXXVII/337/09) w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Sadków, gmina Kąty Wrocławskie dla terenów w rejonie drogi wojewódzkiej i drogi powiatowej, wnosząc o stwierdzenie jego nieważności z powodu istotnego naruszenia art. 27 w związku z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717 ze zm.) i zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych. Na wstępie uzasadnienia wskazano, że powyższa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 6 października 2009 r. Ze względu jednak na fakt, iż upłynął 30 dniowy termin na wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego, zasadnym było wniesienie skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu. W dalszej części uzasadnienia podniesiono, że procedura uchwalania planu miejscowego jest ściśle wyznaczona przepisami ustawy. Zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym 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 złożonej skardze Wojewoda Dolnośląski wskazał, że w przepisie § 1 ust. 2 powyższej uchwały Rada Miejska w Kątach Wrocławskich postanowiła, że integralną częścią planu jest rysunek planu w skali 1: 2000 stanowiący załącznik nr 1 do uchwały. Zgodnie zaś z § 4 ust. 1 pkt 5 tejże uchwały obowiązującymi ustaleniami planu są następujące oznaczenia graficzne rysunku planu: 2) strefa ograniczeń zabudowy i zagospodarowania terenu. Nadto wyjaśniono, że przepis z § 7 tejże uchwały stanowi: Szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu. 1. Dla napowietrznej linii elektroenergetycznej średniego napięcia 20 kV ustala się strefę ograniczeń zabudowy i zagospodarowania terenu o szerokości 10 m (po 5 m od osi Unii). 2. W strefie ograniczeń zabudowy i zagospodarowania terenu ustala się: 1) zakaz lokalizacji zabudowy z wyjątkiem obiektów i urządzeń infrastruktury technicznej oraz obsługi komunikacji; 2) obowiązek uzgodnienia z zarządcą sieci lokalizacji innych obiektów i urządzeń oraz zagospodarowania terenów; 3) obowiązek zapewnienia operatorowi sieci dojazdu i dostępu do linii elektroenergetycznej; 4) zakaz wprowadzania nasadzeń zieleni wysokiej bez uzgodnienia z zarządcą linii; 5) zakaz lokalizacji budowli zawierających materiały niebezpieczne pożarowa oraz lokalizacji urządzeń wymagających wyznaczenia

stref zagrożonych wybuchem. 3. W przypadku zastosowania rozwiązań technicznych powodujących zmniejszenie obszaru oddziaływania linii elektroenergetycznej dopuszcza się zmniejszenie szerokości strefy o wartość określoną przez operatora sieci. 4. W przypadku skablowania sieci ustalenia dotyczące strefy nie stosuje się. 5. Wokół terenów o symbolu ZC wyznacza się strefę sanitarną cmentarza o szerokości 50m, zgodnie z rysunkiem planu, dla której obowiązują ustalenia zawarte w przepisach odrębnych. 6. Na terenie objętym planem ustala się nieprzekraczalne ograniczenia wysokości zabudowy, określone w dokumentacji rejestracyjnej lotniska Wrocław – Strachowice. W dalszej części skargi wskazano, że pismem z dnia 5 listopada 2009 r. organ nadzoru wniósł o wyjaśnienie, w jaki sposób i kto będzie dokonywał zmiany lokalizacji strefy wolnej od zabudowy. W odpowiedzi na przedmiotowe wezwanie Przewodniczący Rady Miejskiej w Kątach Wrocławskich w piśmie z dnia 6 listopada 2009 r. oświadczył, iż w treści uchwały, a dokładniej w § 7 ust. 1 wyznaczono strefy ograniczeń zabudowy i zagospodarowania terenu dla napowietrznej linii elektroenergetycznej. W ust. 3 powyższego przepisu wskazano zaś sytuację w jakiej można zmniejszyć zasięg strefy oraz, że określi to operator sieci. Zdaniem organu nadzoru postanowienia § 7 ust. 3 niniejszej uchwały wprowadzają możliwość zmiany zapisów obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego poprzez zmniejszenie szerokości strefy ograniczeń zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku zastosowania rozwiązań technicznych, które zmniejszą obszar oddziaływania linii elektroenergetycznej, bez zachowania procedury planistycznej właściwej dla zmiany planu, wynikającej z ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Należy zważyć wszakże, że przepis art. 27 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, stanowiący, iż zmiana studium lub planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim są one uchwalane, wprowadza generalną zasadę, zgodnie z którą miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego zmienia się w takim samym trybie, w jakim został on uchwalony. Jak zatem podkreślił Wojewoda Dolnośląski zmiany miejscowego planu powinny być dokonane poprzez podjęcie przez radę gminy uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany planu, na podstawie art. 14 ust. 1 w związku z art. 27 ustawy. Nie można także pominąć odpowiedniego stosowania regulacji dotyczących trybu sporządzenia planu, w szczególności art. 17 powoływanej ustawy. Nie oznacza to jednak, iż zmiana planu musi obejmować nowelizację wszystkich merytorycznych treści planu określonych w art. 15 ust. 2 i 3 ustawy. Rada gminy modyfikując jedynie część postanowień w nowelizowanym akcie prawnym, podejmuje czynności przewidziane w art. 17 ustawy jedynie w zakresie niezbędnym do dokonania tych zmian. W ocenie organu nadzoru ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wyraźnie stanowi w jakim trybie przeprowadza się zmianę miejscowego planu i nie daje radzie ani kompetencji ani możliwości decydowania, czy przeprowadzenie procedury planistycznej jest w danym przypadku konieczne, zasadne i celowe, czy też nie. Za niedozwoloną jednak uznano możliwość wprowadzenia zmian w lokalizacji sieci elektroenergetycznej przez samego operatora sieci, bez podjęcia przez radę miejską uchwały w tym zakresie. Wojewoda Dolnośląski nie miał wątpliwości, iż zmiana szerokości strefy ograniczeń zabudowy i zagospodarowania terenu, stanowi zmianę planu, a Rada Miejska w Kątach Wrocławskich zapisem § 7 ust. 3 istotnie naruszyła postanowienia ustawowe obligujące do podjęcia procedury planistycznej właściwej dla zmiany miejscowego planu. Tak więc w ocenie organu nadzoru zapis § 7 ust. 3 przedmiotowej uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 27 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W odpowiedzi na skargę Rada Miejska w Kątach Wrocławskich wniosła o jej oddalenie i zasądzenie kosztów postępowania wg norm przepisanych. W uzasadnieniu podniesiono, iż niezależnie od trafności sformułowania zarzutu dotyczącego istotnego naruszenia art. 27 w związku z art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym gmina nie zgadza się z zarzutem istotnego naruszenia trybu zmiany ustaleń planu miejscowego. Zdaniem organu § 7 ust. 1 niniejszej uchwały wskazał strefę ograniczeń zabudowy i zagospodarowania terenu dla napowietrznej linii elektroenergetycznej. Natomiast ustęp 3 unormował sytuację w jakiej można zmniejszyć zasięg strefy, oraz jaka jednostka może określić zmniejszenie jej zasięgu. Wskazano przy tym, iż minimalne odległości określonego zagospodarowania terenu lub zabudowy wskazują przepisy odrębne, dzięki którym można wskazać możliwość zmniejszenia zasięgu strefy. Stosując takie zapisy planu miejscowego wprowadza się pewnego rodzaju elastyczność w realizacji jego ustaleń, bez konieczności przeprowadzania procedury planistycznej. Tym bardziej, że przedmiotowa linia elektroenergetyczna, dla której wyznaczono strefę, przebiega przez tereny rolne oznaczone symbolem R4 i niewielki fragment drogi dojazdowej oznaczonej symbolem KDD1. Na terenach R4 dopuszczone są zaś tereny orne, łąki, pastwiska, sady oraz infrastruktura techniczna (urządzenia liniowe i kubaturowe). Na terenach KDD1 dopuszcza się prowadzenie dróg publicznych, lokalizację infrastruktury technicznej (urządzenia liniowe i kubaturowe) i miejsc postojowych. W ocenie organu w zależności od rodzaju dopuszczonego zagospodarowania terenu i technicznych rozwiązań, tj. zabezpieczeń technicznych linii średniego napięcia na poszczególnych odcinkach ww. sieci możliwe będzie zmniejszenie strefy ograniczeń zabudowy i zagospodarowania terenu. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje: Stosownie do art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 ze zm.), Sąd administracyjny sprawuje w zakresie swej właściwości kontrolę pod względem zgodności z prawem działalności ad-

ministracji publicznej. Zakres kontroli działalności administracji publicznej obejmuje w szczególności orzekanie w sprawach skarg na decyzje administracyjne, postanowienia, na które służy zażalenie albo kończące postępowanie lub rozstrzygające sprawę co do istoty (art. 3 § 1 w związku z § 2 pkt 1 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi), a także na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego. Przedmiotem dokonywanej przez niego kontroli jest zbadanie, czy organy administracji w toku rozpoznania sprawy nie naruszyły prawa w stopniu mogącym mieć wpływ na wynik sprawy. Na mocy art. 134 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.) sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy, nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną. Po myśli zaś art. 147 § 1 powyższej ustawy Sąd uwzględniając skargę na uchwałę stwierdza nieważność tej uchwały w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności. Należy zważyć nadto, iż zgodnie z przepisem art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) 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. Z kolei przepis art. 93 ust. 1 powoływanej ustawy stanowi, że 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. Z takim właśnie przypadkiem mieliśmy do czynienia w rozpatrywanej sprawie. W rozpoznawanej sprawie kwestię sporną stanowi zapis § 7 ust. 3 uchwały Rady Miejskiej w Kątach Wrocławskich z dnia 29 września 2009 r. (nr XXXVI/337/09) w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Sadków, gmina Kąty Wrocławskie dla terenów w rejonie drogi wojewódzkiej i drogi powiatowej, stanowiącego, iż w przypadku zastosowania rozwiązań technicznych powodujących zmniejszenie obszaru oddziaływania linii elektroenergetycznej dopuszcza się zmniejszenie szerokości strefy o wartość określoną przez operatora sieci. W ocenie organu nadzoru ów zapis wprowadza możliwość zmiany obowiązującego ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego poprzez zmniejszenie szerokości strefy ograniczeń zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku zastosowania rozwiązań technicznych, które zmniejszą obszar oddziaływania linii elektroenergetycznej, bez zachowania procedury planistycznej właściwej dla zmiany planu, wynikającej z ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Wskazano przy tym, że wprowadzenie zmian w lokalizacji sieci elektroenergetycznej przez samego operatora sieci, bez podjęcia przez radę miejską uchwały w tym zakresie jest niedozwolone. Z powyższym stanowiskiem zgodził się Sąd rozpoznający niniejszą sprawę uznając, iż zasadnym jest stwierdzenie nieważności kwestionowanego zapisu. Na wstępie koniecznym jest wskazanie, że zgodnie z przepisem art. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego należy do zadań własnych gminy. Powyższa regulacja normatywna stanowi więc wyraz samodzielności władztwa planistycznego gminy, a zatem statuuje, że to rada gminy jest organem ustawowo odpowiedzialnym za uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wskazać przy tym jednak należy, iż rada gmina w zakresie posiadanej samodzielności planistycznej winna przestrzegać określonych w powyższej ustawie zasad planowania oraz określonej ustawą procedury planistycznej, mając na uwadze także i to, że zmiana studium lub planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim są one uchwalane. Zważyć bowiem i należy, iż jak wyjaśnił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 20 marca 2008 r. (sygn. akt IISA/Kr 31/08), podzielonym przez tutejszy Sąd – „ustalenia planu miejscowego, mimo, że odnoszą się do abstrakcyjnego adresata, regulują status prawny konkretnych nieruchomości położonych na obszarze planu. Skutki prawne uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego są znaczące zarówno dla gminy, jak i właścicieli nieruchomości i inwestorów”. Wypada również podkreślić normatywny charakter ustaleń zawartych w postanowieniach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie bowiem z przepisem art. 14 ust. 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego. Tak więc uchwała rady gminy uchwalająca plan stanowi przepisy prawa miejscowego, o charakterze powszechnie obowiązującym (aczkolwiek w wymiarze lokalnym). Przepis z art. 28 ust. 1 stanowi z kolei, że 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. Podnieść przy tym należy, iż jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 15 kwietnia 2008 r. (sygn. akt II OSK 17/08), podzielonym przez Sąd rozpoznający niniejszą sprawę – „przez istotne naruszenie trybu należy bowiem rozumieć takie naruszenie, które prowadzi w konsekwencji do sytuacji, w których przyjęte ustalenia planistyczne są odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono trybu sporządzania aktu planistycznego. Ocena zaistnienia tej przesłanki wymaga zatem odrębnych rozważań w każdym indywidualnym przypadku,

uwzględniających przede wszystkim, że celem omawianej regulacji jest zagwarantowanie praw podmiotów, które mogą zostać naruszone w wyniku sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego". Jak nadto wskazał tenże Sąd – „każde naruszenie trybu postępowania oraz właściwości organów tak w procesie sporządzania i ustanawiania planu zagospodarowania przestrzennego, jak i w procesie wprowadzania zmian do tegoż planu, pociąga za sobą nieważność uchwały". W kwestionowanym zapisie Rada Miejska w Kątach Wrocławskich w przypadku zastosowania rozwiązań technicznych powodujących zmniejszenie obszaru oddziaływania linii elektroenergetycznej wprowadziła możliwość zmniejszenia szerokości strefy ograniczeń zabudowy i zagospodarowania terenu o wartość określoną przez operatora sieci. Z brzmienia tegoż postanowienia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wynika więc, iż niejako to operatorowi sieci przyznano kompetencję do zmiany szerokości strefy ograniczeń zabudowy i zagospodarowania terenu. Taki zapis narusza bez wątpienia ustawowo przyznane radzie gminy uprawnienie samodzielnego decydowania o sposobie zagospodarowania terenu, w ramach, którego ustala ona przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenu położonego na obszarze danej gminy. To zatem wyłącznie rada jest uprawniona do określenia zmiany ustalonej w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego szerokości strefy ograniczeń zabudowy i zagospodarowania terenu we właściwym trybie, o którym mowa w art. 27 opisanej na wstępie ustawy i tegoż prawa nie może scedować na inny podmiot. Konstatacja powyższa wynika bowiem z faktu, iż kompetencja do stanowienia przepisów prawa miejscowego nie może być przez radę gminy przekazywana (delegowana) na rzecz innych podmiotów, albowiem brak ku temu stosownej podstawy prawnej. Tym bardziej nie można przekazywać uprawnień do decydowania o ostatecznym kształcie określonych zapisów planu adresatom norm prawnych zapisanych w planie, jak to ma miejsce w rozpatrywanej sprawie. Kwestionowane postanowienie planu przewiduje, iż o ostatecznym kształcie zapisu planu, regulującego szerokość strefy, w której obowiązują ograniczenia zabudowy i zagospodarowania terenu – decydować może operator sieci, który jest jednym z adresatów tegoż planu. Jest to nie do pogodzenia z zasadą wyłącznej kompetencji rady gminy w zakresie uchwalania planu zagospodarowania przestrzennego. Takiemu stanowisku daje też wyraz Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z 23 marca 2007r. (II SA/Kr 1148/07 – OwSS 2007, nr 4, poz. 91) wskazując, że „wykluczone jest zawieranie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego norm otwartych, pozwalających jakimkolwiek podmiotom na indywidualne uzgadnianie odstępstw od uchwalonego planu. Dlatego słuszny jest pogląd wojewody, że użyte w zaskarżonej uchwale zwroty: "możliwość zbliżenia za zgodą zarządcy drogi" i "wszelkie odstępstwa (...) wymagają indywidualnych uzgodnień z właścicielem terenu oraz urzędzeń" są niezgodne z prawem. Podkreślić także i należy, że w stanowieniu aktów prawa miejscowego organy samorządu terytorialnego związane są ramami stworzonymi przez ustawy. Akty powyższe są aktami o charakterze podustawowym, a zatem są stanowione na podstawie upoważnień ustawowych, nie mogą zatem wykraczać poza jakiekolwiek unormowania ustawowe, czy też czynić wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań ustawowych. Utrzymanie zatem w mocy zapisu zawartego w akcie prawa miejscowego, a naruszającego postanowienia ustawowe jest niedopuszczalne. Mając powyższe na uwadze należało stwierdzić, że trafnie organ nadzoru uznał, iż wymieniony wyżej przepis przedmiotowej uchwały został podjęty z naruszeniem prawa i że naruszenie to uznać należy za istotne. W tym stanie rzeczy istniały uzasadnione podstawy do uwzględnienia skargi, a zatem zgodnie z art. 147 § 1 i art. 152 powołanej wyżej ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi orzeczono jak w sentencji wyroku.