



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 21 sierpnia 2014 r.

Poz. 3575

WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 256/14 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 26 czerwca 2014 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA
Sędzia WSA
Sędzia WSA

– Anna Siedlecka
– Mieczysław Górkiewicz /sprawozdawca/
m Alicja Palus

Protokolant – Ewa Dworzyńska

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 26 czerwca 2014 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Gminy Wądroże Wielkie

z dnia 29 grudnia 2010 r. nr III/10/10

w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Wądroże Wielkie pod planowane farmy wiatrowe wraz z niezbędną infrastrukturą w obrębach: Granowice, Mierzyce, Wądroże Wielkie i Skąła

I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części obejmującej:

- § 8 ust. 1 pkt 9 we fragmencie „w uzgodnieniu z jej gestorem”,
- § 8 ust. 1 pkt. 12 we fragmentach: „i za zgodą zarządcy rowu” oraz „(w uzgodnieniu z zarządcą tych urządzeń)”,
- § 8 ust. 5 we fragmencie „szerokość stref i sposób ich zagospodarowania podlega uzgodnieniu z zarządcą sieci”,
- § 9 ust. 1 pkt 1,
- § 9 ust. 1 pkt 2,
- § 9 ust. 1 pkt 4 we fragmencie „na terenach stanowisk archeologicznych prowadzenie działalności inwestycyjnej związanej z wykonywaniem prac ziemnych wymaga uzyskania pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków”,
- § 9 ust. 5 we fragmencie „Na tym terenie wszelkie ewentualne prace budowlane należy uzgadniać z Dolnośląskim Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków oraz prowadzić za pozwoleniem na prace archeologiczne i wykopaliskowe”,
- § 10 ust. 1 pkt 2,
- § 11 ust. 8,

- § 18 ust. 4 we fragmencie „w porozumieniu z Regionalnym Zarządem Gospodarki Wodnej oraz Dolnośląskim Zarządem Melioracji i Urządzeń Wodnych”,
 - § 23,
 - § 26 ust. 1 pkt 4 we fragmencie „zgodnie z warunkami podanymi przez zarządzającego siecią”,
 - § 26 ust. 1 pkt 6 we fragmencie „po uprzednim uzyskaniu zgody właściciela/władającego terenem”,
 - § 26 ust. 1 pkt 9,
 - § 26 ust. 1 pkt 14 we fragmencie „za zgodą właścicieli i w porozumieniu z zarządcą sieci Koncernu Energetycznego Energia Pro GRUPA TAURON S.A. w Legnicy – zgodnie z zaprojektowaną trasą kabli”,
 - § 26 ust. 1 pkt 15 we fragmencie „określone przez zarządzającego siecią”,
 - § 26 ust. 1 pkt. 16,
 - § 26 ust. 1 pkt 24 we fragmencie „za zgodą i na warunkach ustalonych przez właściwego zarządcę drogi”,
 - § 26 ust. 1 pkt 26 we fragmencie „za zgodą i na warunkach ustalonych przez gestora sieci, na koszt i staraniem inwestora”;
- II.** orzeka, że zaskarżona uchwała w zakresie opisanym w punkcie I nie podlega wykonaniu;
- III.** zasądza od Gminy Wądroże Wielkie na rzecz skarżącego kwotę 240 (dwieście czterdzieści) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie

Skarżący jako organ nadzoru nad działalnością gminną (art. 93 ust. 1 u.s.g. Dz. U. z 2013 r., poz. 594) wniósł o stwierdzenie nieważności części zaskarżonej uchwały w zakresie § 8 ust. 1 pkt 9 we fragmencie „w uzgodnieniu z jej gestorem”, § 8 ust. 1 pkt 12 we fragmentach „i za zgodą zarządcy rowu” oraz „(w uzgodnieniu z zarządcą tych urządzeń)”, § 8 ust. 5 we fragmencie „szerokość stref i sposób ich zagospodarowania podlega uzgodnieniu z zarządcą sieci”, § 9 ust. 1 pkt 1, § 9 ust. 1 pkt 2, § 9 ust. 1 pkt 4 we fragmencie „na terenach stanowisk archeologicznych prowadzenie działalności inwestycyjnej związanej z wykonywaniem prac ziemnych wymaga uzyskania pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków”, § 9 ust. 5 we fragmencie „Na tym terenie wszelkie ewentualne prace budowlane należy uzgadniać z Dolnośląskim Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków oraz prowadzić za pozwoleniem na prace archeologiczne i wykopaliskowe”, § 10 ust. 1 pkt 2, § 11 ust. 8, § 18 ust. 4 we fragmencie „w porozumieniu z Regionalnym Zarządem Gospodarki Wodnej oraz Dolnośląskim Zarządem Melioracji i Urządzeń Wodnych”, § 23, § 26 ust. 1 pkt 4 we fragmencie „zgodnie z warunkami podanymi przez zarządzającego siecią”, § 26 ust. 1 pkt 6 we fragmencie „po uprzednim uzyskaniu zgody właściciela/władającego terenem”, § 26 ust. 1 pkt 9, § 26 ust. 1 pkt 14 we fragmencie „za zgodą właścicieli i w porozumieniu z zarządcą sieci Koncernu Energetycznego GRUPA TAURON S.A. w Legnicy – zgodnie z zaprojektowaną trasą kabli”, § 26 ust. 1 pkt 15 we fragmencie „określone przez zarządzającego siecią”, § 26 ust. 1 pkt 16, § 26 ust. 1 pkt 24 we fragmencie „za zgodą i na warunkach ustalonych przez właściwego zarządcę drogi” oraz § 26 ust. 1 pkt 26 we fragmencie „za zgodą i na warunkach ustalonych przez gestora sieci, na koszt i staraniem inwestora”. W ocenie skarżącego wskazane ustalenia planu miejscowego kolejno naruszają przepisy art. 15 ust. 10 pkt 10 u.p.z.p. (Dz. U. z 2012 r., poz. 647) w związku z § 4 pkt 9a rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), art. 15 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p. w związku z art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 162, poz. 1568) i art. 19 tej ustawy, art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w związku z §2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 25 czerwca 2003 r. w sprawie sposobu zgłaszania oraz oznakowania przeszkód lotniczych (Dz. U. Nr 130, poz. 1193), art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. w związku z § 4 pkt 8 rozporządzenia planistycznego oraz art. 93 w związku z art. 95 u.g.n. (obecnie Dz. U. z 2014 r., poz. 518), art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w związku z § 4 pkt 9a tego rozporządzenia – w nawiązaniu do art. 28 ust. 1 u.p.z.p.

W odpowiedzi na skargę organ uznał zasadność skargi. Wskazał ponadto, że nieprawomocnym wyrokiem z dnia 23 maja 2013 r. sygn. akt II SA/Wr 254/13 tut. Sąd oddalił skargę na ten sam plan miejscowy, zaś skarga kasacyjna oczekuje na rozpoznanie przez sąd odwoławczy.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Wymaga na wstępie wskazania, że stan zawisłości sprawy sygn. II SA/Wr 254/13 nie stwarzał przeszkody procesowej do rozpoznania skargi organu nadzoru na tę samą uchwałę w sprawie planu miejscowego. Wyrok w sprawie SA/Wr 254/13 zapadł na skutek skargi opartej na art. 101 ust. 1 u.s.g. i wniesionej przez osoby fizyczne, które twierdziły, że uchwała narusza ich interesy prawne. Sąd oddalił skargę po ustaleniu, że skarżący nie wykazali naruszenia tych interesów. W tej sytuacji Sąd nie przystąpił do kontroli legalności uchwały, a jedynie stwierdził brak legitymacji skarżących do wniesienia skargi. W przypadku odmiennej oceny sądu odwoławczego na temat tej przesłanki nieuwzględnienia skargi, także i ten sąd nie będzie dokonywał kontroli legalności uchwały. Można wzmiankować, że nawet na tle przepisu art. 101 ust. 2 u.s.g. nie wyłącza się dopuszczalności skargi różnych podmiotów, a jedynie ogranicza niekiedy zakres okoliczności poddanych kontroli sądowej. Oczywiście wymóg posiadania interesu i wykazania jego naruszenia nie odnosi się do organu nadzoru. W sprawie ze skargi organu sąd przystępuje bezpośrednio do kontroli legalności uchwały, będąc przy tym związany zakresem zarzutów i wniosków skargi (na ten temat szerzej w wyroku II SA/Wr 714/12 lub 57/13 z przywołaniem wyroku SA/Wr 258/93 OSP 1995 z. 3 poz. 52, uchwały OPS 12/96 ONSA 1997 z. 3 poz. 104 i wyroku II SA/Kr 1161/06). W postępowaniu tym wyłączony jest udział innych podmiotów poza skarżącym organem nadzoru i radą gminy (patrz wyrok OSK 607/04 oraz postanowienia II OZ 623/10, 889/10, 847/11, 596/12 i orzecznictwo z nimi powiązane).

W nin. sprawie istotne było zbadanie, czy konkretnie wskazane przepisy lub fragmenty przepisów zaskarżonej uchwały zostały podjęte z naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego, czyli materialnoprawnych podstaw uchwalonych ustaleń (art. 28 ust. 1 u.p.z.p.). Dla dokonania tej kontroli wystarczające było porównanie treści zaskarżonej uchwały z przepisami prawnymi regulującymi wymagany (art. 15 ust. 2 u.p.z.p., por. wyrok II SA/Wr 574/13) oraz dopuszczalny (art. 94 Konstytucji RP, art. 40 ust. 1 u.s.g.) zakres ustaleń planu miejscowego. Ustalenia sprzeczne z prawem są nieważne (art. 91 ust. 1 u.s.g. – por. glosa T. Lewandowskiego do

wyroku II GSK 357/11 w Lex, oraz art. 28 ust. 1 u.p.z.p. – por. wyroki II OSK 1670/11, 1778/08, 215/08). Można wzmiankować, że wyróżnia się dwie postaci tej sprzeczności, zatem niezgodność ze szczegółowymi postanowieniami przepisów upoważniających lub naruszenie tzw. władztwa planistycznego związane z niedochowaniem wymogu proporcjonalności przy ingerowaniu w prawo własności.

W ocenie Sądu trafnie obie strony w sposób zgodny twierdziły, że uchwała w zaskarżonym zakresie narusza zasady sporządzania planu miejscowego i dlatego w tej części jest nieważna.

Zaskarżone fragmenty przepisów § 8 ust. 1 pkt 9 i 12, ust. 5, § 18 ust. 4, § 26 ust. 1 pkt 4, 6, 9, 14, 15, 16, 24 i 26 uchwały naruszają art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p w związku z § 4 pkt 9a rozporządzenia planistycznego, bowiem uzależniają realizację przyjętych w tych przepisach ustaleń od dokonania uzgodnień lub działania w porozumieniu czy uzyskania warunków lub zgody ze strony zarządców określonych urządzeń lub sieci albo właścicieli danych terenów. W ten sposób organ nie realizował upoważnienia ustawowego do określenia zasad dotyczących modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, skoro powinien stanowić nakazy stanowczo regulujące powinności adresatów. O ile powstanie uprawnienia do podjęcia pewnych czynności lub uzyskania pewnych świadczeń wymaga działania w porozumieniu z innymi podmiotami (organami, jednostkami organizacyjnymi), to istnienie tego wymogu wynika z regulacji zawartych w ustawach. Powtarzając treść tych wymogów w akcie prawa miejscowego organ działał bez upoważnienia ustawowego, wprowadził regulacje zbędne lub mogące budzić wątpliwości interpretacyjne, a przez to ponadto naruszył Zasady Techniki Prawodawczej (załącznik do rozporządzenia Prezesa RM z dnia 20 czerwca 2002 r. Dz. U. Nr 100, poz. 908, § 142 ust. 2 i § 143 w związku z § 115, 118, § 133, § 135, § 137). Wystarczające dla doprowadzenia wymienionych przepisów uchwały do brzmienia zgodnego z prawem było stwierdzenie nieważności opisanych ich fragmentów.

W przepisach § 9 ust. 1, 2 i 4 uchwały organ przewidział wymóg uzgodnienia projektów budowlanych w WKZ, prowadzenia prac ziemnych pod nadzorem archeologiczno – konserwatorskim, uzyskania pozwolenia WKZ na prace ziemne w rejonie stanowisk archeologicznych, przeprowadzenia ratowniczych badań archeologicznych. W § 9 ust. 5 również przewidziano wymóg uzyskania uzgodnienia lub pozwolenia WKZ na prace budowlane, archeologiczne i wykopaliskowe w odniesieniu do obiektów zabytkowych oraz zakaz działań inwestycyjnych niezwiązanych z konserwacją i rewaloryzacją zabytkowego terenu. Jak trafnie wskazano w skardze, z treści upoważnienia ustawowego zawartego w art. 15 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p. oraz art. 7 pkt 4 i art. 19 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami nie wynika kompetencja organu do regulowania zagadnień obejmujących kompetencje organów ochrony zabytków, w tym zagadnienia współdziałania z tymi organami, zaś przesłanki uzyskania pozwolenia WKZ uregulowane są wyczerpująco w art. 36 tej ustawy. Niedozwolone są powtórzenia, a tym bardziej przeinaczenia brzmienia regulacji ustawowych w akcie prawa miejscowego, o czym była już mowa. Skarżący trafnie również powołał jednolite orzecznictwo tut. Sądu omawiające naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego wywołane ponownym, a przy tym wybiórczym lub zmienionym, uregulowaniem zadań i kompetencji organów ochrony zabytków (wyroki IV SA/Wr 636/10, II SA/Wr 215/12, ponadto patrz wyroki II SA/Wr 619/13, 479/11 lub 347/11, 318/11 w Lex), związane również z naruszeniem art. 39 ustawy – Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r., poz. 1409) oraz § 115, § 116 i § 118 ZTP.

W § 10 ust. 1 pkt 2 uchwały organ uregulował zagadnienie zgłaszania oraz oznakowania przeszkód lotniczych w postaci elektrowni wiatrowych, częściowo powtarzając, a w części modyfikując dotyczące tych zagadnień przepisy ustawy Prawo lotnicze (Dz. U. z 2013 r., poz. 1393) oraz rozporządzenia wykonawczego do tej ustawy (Dz. U. z 2003 r. Nr 130, poz. 1193), przede wszystkim przewidując określone nakazy dla elektrowni o wysokości ponad 100 m, podczas gdy przepisy ustawowe przewidują pewne obowiązki w odniesieniu ponadto do obiektów budowlanych o wysokości 100 m oraz 50m i wyższej. W odniesieniu do tego naruszenia aktualne są zastrzeżenia ogólne wyrażone powyżej wobec wcześniej omówionych przepisów uchwały.

Według § 11 ust. 8 uchwały „W ramach ustalonych terenów EW dopuszcza się wydzielenie działki budowlanej obejmującej utwardzony plan i fundament elektrowni wiatrowej”. Przepis § 23 uchwały stanowi zaś „Obowiązujące zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości 1. możliwość wtórnych podziałów geodezyjnych związanych z zagospodarowaniem ustalonym w planie, 2. dopuszczalne wydzielenie działek związanych z elektrowniami wiatrowymi a) maksymalna wielkość nowo wydzielonej działki wynosi 4000 m², a w przypadku określonym w § 11 ust. 5 wynosi 4200 m², 3. dopuszczalne wydzielenia geodezyjne pod niezbędną infrastrukturę, w tym minimalna szerokość pasa drogowego dróg eksploatacyjnych 5,0 m. Proponowane linie podziału terenu przedstawia rysunek planu”. Tymczasem zgodnie z § 4 pkt 8 rozporządzenia planistycznego, ustalenia dotyczące szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości powinny zawierać określenie parametrów działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału, w szczególności minimalnych lub maksymalnych szerokości frontów działek, ich powierzchni oraz określenie kąta położenia granic działek

w stosunku do pasa drogowego. Zaskarżone tutaj przepisy uchwały w żaden sposób nie odnoszą się do scalania i podziału nieruchomości. Jak trafnie przypomniał skarżący, istnieją dwie różne instytucje prawne (tj. grupy przepisów prawnych regulujących określoną problematykę), a mianowicie instytucja podziałów nieruchomości (art. 92-100 u.g.n. Dz. U. z 2014 r., poz. 518) oraz scalania i podziału nieruchomości (art. 101-108 u.g.n.). O podziale orzeka w formie decyzji organ wykonawczy gminy lub sąd po zasięgnięciu opinii tego organu (ustawa przewiduje ponadto udział innych organów w procedurze podziałowej), przy czym dokonanie podziału nie jest uzależnione od istnienia planu miejscowego lub zawarcia w planie miejscowym w ograniczonym ustawowo zakresie fakultatywnych ustaleń (art. 15 ust. 3 pkt 10 u.p.z.p.). Czym innym jest ponowny podział nieruchomości na działki gruntu w wyniku uprzedniego scalenia nieruchomości. Szczegółowe warunki scalenia i podziału nieruchomości są obowiązkowym składnikiem planu miejscowego (art. 101 ust. 1, art. 102 ust. 1 u.g.n.), przy czym o przystąpieniu do scalania i podziału decyduje rada gminy w drodze uchwały z urzędu albo na wniosek właścicieli lub użytkowników wieczystych nieruchomości (art. 102 ust. 2, 3 i 4 u.g.n., por. wyroki II SA/Wr 582/12 i 873/11 dot. relacji między art. 15 ust. 2 pkt 8 a art. 15 ust. 3 pkt 1 u.p.z.p.). Skoro omawiane przepisy uchwały w istocie regulują zasady podziału nieruchomości, to zostały podjęte z naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego (szerzej na ten temat w wyrokach II SA/Wr 885/12, 763/12, 920/11 i 719/11).

Z tych względów oraz zgodnie z art. 147 § 1, art. 152 i art. 200 p.p.s.a., orzeczono jak w sentencji.