



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 9 czerwca 2015 r.

Poz. 3676

WYROK NR IV SA/PO 986/14
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W POZNANIU

z dnia 19 marca 2015 r.

w sprawie: miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu

w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Tomasz Grossmann

Sędziowie WSA Donata Starosta (spr.)

WSA Anna Jarosz

Protokolant st. sekr. sąd. Monika Zaporowska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 19 marca 2015 r.

sprawy ze skargi Wojewody Wielkopolskiego

na uchwałę Rady Gminy Kaczory

z dnia 28 lutego 2014 r. nr XXVII/194/2014 w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

1. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały nr XXVII/194/2014 Rady Gminy Kaczory z dnia 28 lutego 2014 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Kaczory – teren przy ulicy Leśnej;
2. zasądza od Gminy Kaczory na rzecz Wojewody Wielkopolskiego kwotę 240 (dwieście czterdzieści) zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.

Sygn. akt IV SA/Po 986/14

Uzasadnienie

W dniu 28 lutego 2014 r. Rada Gminy Kaczory podjęła uchwałę Nr XXVII/194/2014 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Kaczory – teren przy ul. Leśnej.

Pismem z dnia 23 lipca 2014 r. Wojewoda Wielkopolski złożył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu skargę na powyżej wskazaną uchwałę, wnosząc o stwierdzenie jej nieważności oraz zasądzenie kosztów postępowania.

Wojewoda wskazał, że zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r., o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2012 r. poz. 647 ze zm.) zwanej dalej jako „u.p.z.p.”, w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Natomiast na podstawie art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy; minimalną liczbę miejsc do parkowania i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów.

Ponadto Wojewoda wyjaśnił, że wprawdzie w myśl art 4 ust. 3 u.p.z.p, w odniesieniu do terenów zamkniętych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego ustala się tylko granice tych terenów oraz granice ich stref ochronnych, a w strefach ochronnych ustala się ograniczenia w zagospodarowaniu i korzystaniu z terenów, to jednak zgodnie z art. 4 ust. 4 u.p.z.p., przepisów tych nie stosuje się do terenów zamkniętych ustalanych przez ministra właściwego do spraw transportu.

W ocenie Wojewoda zaskarżona uchwała narusza art. 15 ust. 2 pkt 1 i 6 u.p.z.p., w związku z brakiem zawarcia w treści uchwały ustaleń dla terenu zamkniętego PKP oznaczonego graficznie na rysunku planu, stanowiącego kolejowe tereny zamknięte w myśl decyzji Ministra Infrastruktury nr 45 z dnia 17 grudnia 2009 r., w sprawie ustalenia terenów, przez które przebiegają linie kolejowe, jako terenów zamkniętych (Dz. Urz. MI. z 2009 Nr 14 Poz. 5 I), zmienionej decyzją Ministra Infrastruktury i Rozwoju nr 3 z dnia 24 marca 2014 r. (Dz. Urz. MliR z 27 marca 2014 r., poz. 25), dla którego ograniczono się jedynie do wyznaczenia na rysunku planu granic jego zasięgu.

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy Kaczory wniosła o jej oddalenie wyjaśniając, że niewielki i niezabudowany obszar terenu zamkniętego PKP oznaczono symbolem graficznym na rysunku planu oraz ustalono w § 5 ust. 2 uchwały. Teren objęty planem leży w bezpośrednim sąsiedztwie linii kolejowej o znaczeniu państwowym. Wskazała, że rozporządzenie ministra infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie przewiduje oznaczeń graficznych i literowych dla terenów komunikacji kolejowej. Zgodnie z § 9 ust. 4 tego rozporządzenia w zależności od specyfiki i zakresu ustaleń dotyczących przeznaczenia terenów oraz granic i linii regulacyjnych, dopuszcza się stosowanie w projekcie rysunku planu uzupełniających oznaczeń jednobarwnych. Teren zamknięty PKO na rysunku został właśnie w taki sposób oznaczony, a warunki zagospodarowania terenów transportu kolejowego regulują przepisy odrębne o transporcie kolejowym, do których odniesienie jest w treści planu.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

W myśl art.3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270) powoływanej 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. Natomiast zgodnie z 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 p.p.s.a. 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.

Nie ulega wątpliwości, że zaskarżona uchwała jako, że 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. Oceny, czy uchwalony miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest obciążony wadą skutkującą stwierdzeniem jego nieważności na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. dokonuje się zaś na gruncie art. 28 ust. 1 u.p.z.p., w myśl którego 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.

Wskazać również należy, że stosownie do art. 91 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2013 poz.594) 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. Po upływie tego terminu organ nadzoru nie może we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały (zarządzenia) organu gminy. W tym przypadku organ nadzoru może jedynie zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego (art. 93 u.s.g.).

W niniejszej sprawie organ nadzoru w ustawowym terminie nie wydał rozstrzygnięcia w przedmiocie zgodności z prawem zaskarżonej uchwały. W związku z tym Wojewoda był władny zaskarżyć uchwałę w trybie art. 93 u.s.g. Co istotne, organ nadzoru realizując swe kompetencje na podstawie tej regulacji nie jest skrupowany jakimkolwiek terminem do wniesienia skargi (zob.: wyrok NSA z 15 lipca 2005 r., II OSK 320/05, ONSAiWSA z 2006 r. nr 1, poz. 7; postanowienie NSA z 29 listopada 2005 r., I OSK 572/05, prawomocny wyrok WSA w Poznaniu z dnia 23 października 2013 r., IV SA/Po 732/13; Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>, dalej: "CBOSA").

W tym stanie rzeczy skargę wniesioną w niniejszej sprawie sąd uznał za dopuszczalną.

Odnosząc się natomiast do argumentacji zawartej w skardze wskazać przyjdzie, iż jest ona zasadna.

W przepisie art. 15 ust. 2 u.p.z.p. zawarto zestawienie obligatoryjnych elementów jakie powinien zawierać miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego w tym m.in. zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzone w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów.

Z art. 4 ust. 3 u.p.z.p. wynika, że w odniesieniu do terenów zamkniętych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego ustala się tylko granice tych terenów oraz granice ich stref ochronnych. W strefach ochronnych ustala się ograniczenia w zagospodarowaniu i korzystaniu z terenów, w tym zakaz zabudowy. Przepisów ust. 3 nie stosuje się jednak do terenów zamkniętych ustalanych przez ministra właściwego do spraw transportu (art. 4 ust. 4 u.p.z.p.). Stosownie do treści art. 14 ust. 6 u.p.z.p. planu miejscowego nie sporządza się dla terenów zamkniętych, z wyłączeniem terenów zamkniętych ustalanych przez ministra właściwego do spraw transportu.

Tereny zamknięte, to jest tereny o charakterze zastrzeżonym ze względu na obronność i bezpieczeństwo państwa, określone przez właściwych ministrów i kierowników urzędów centralnych, pozostają poza regulacją miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Niemniej nadanie obszarom statusu

terenów zamkniętych wpływa na pewne działania organów gminy sporządzających i uchwalających miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego. Według wskazanego przepisu w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego ustala się granice tych terenów oraz granice ich stref ochronnych. "Ustalanie" polega na naniesieniu stosowanych danych na część graficzną planu oraz na odpowiednim odniesieniu się do terenów zamkniętych w tekście uchwały, jeśli oczywiście takie tereny znajdują się w obszarze objętym ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Jak wynika z definicji terenów zamkniętych oraz z przepisu art. 4 ust. 2a Prawa geodezyjnego i kartograficznego, "ustalenie" terenów nie można utożsamiać z ich ustanawianiem, albowiem kompetencje w tym zakresie nie zostały przyznane radzie gminy uchwalającej miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, lecz właściwym ministrom i kierownikom urzędów centralnych (T. Bąkowski, Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz. Zamykacze 2004, s. 38).

Powyższe ograniczenie, zgodnie z treścią art. 4 ust. 4 u.p.z.p. nie znajduje jednak zastosowania do terenów zamkniętych ustalanych przez ministra właściwego do spraw transportu. Oznacza to, że w przypadku terenów zamkniętych, o których mowa w art. 4 ust. 4 u.p.z.p. zastosowanie znajdować będzie przepis art. 15 ust. 2 u.p.z.p. i obowiązkiem lokalnego prawodawcy będzie określenie obligatoryjnych elementów planu w zależności oczywiście od potrzeb i warunków faktycznych panujących na obszarze objętym planem.

Przenosząc powyższe na grunt niniejszej sprawy wskazać należy, że Rada Gminy w części graficznej uchwały ustaliła granice terenu zamkniętego, stanowiącego tereny kolejowe. Bez wątplenia teren ten znajduje się w granicach uchwalonego przez Radę miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wskazać również należy, że wskazany obszar został ustanowiony terenem zamkniętym decyzją Ministra Infrastruktury nr 45 z dnia z dnia 17 grudnia 2009 r. w sprawie ustalenia terenów, przez które przebiegają linie kolejowe, jako terenów zamkniętych (Dz.Urz.MI.2009 Nr 14 poz. 51). Dla terenu zamkniętego, którego granice ustalone zostały w części graficznej planu, Rada nie ustaliła jednak elementów, o których mowa w art. 15 ust. 2 u.p.z.p. Zaznaczyć należy, że o ile obszar ten stanowi teren zamknięty, to jednak do ustanowienia tego terenu jako terenu zamkniętego doszło na podstawie decyzji ministra właściwego do spraw transportu, wobec czego nie będzie znajdować do niego zastosowania przepis art. 4 ust. 3 u.p.z.p. To z kolei prowadzi do konkluzji, iż dla obszaru tego Rada obowiązana była ustalić niezbędne elementy wymienione w przepisie art. 15 ust. 2 u.p.z.p. Zaniechanie dokonania powyższych ustaleń, przy jednoczesnym niewskazaniu zbędności ich ustalenia w planie, w ocenie Sądu stanowi naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, skutkujące zgodnie z treścią art. 28 u.p.z.p. stwierdzeniem nieważności uchwały. Wyjaśnić należy, że Sąd zobligowany był do stwierdzenia nieważności uchwały w całości, bowiem z części tekstowej uchwały nie wynika jaki obszar stanowi teren zamknięty. We wskazanym przez organ gminy § 5 ust. 2 uchwały wskazano jedynie, że teren objęty planem leży w bezpośrednim sąsiedztwie linii kolejowej o znaczeniu państwowym.

W tym stanie rzeczy Sąd na podstawie art. 147 p.p.s.a. orzekł jak w pkt 1 sentencji wyroku, natomiast o kosztach postępowania. O kosztach postępowania Sąd orzekł na podstawie art. 200 w zw. z art. 205 § 1 p.p.s.a.

Przewodniczący Sędzia WSA Tomasz Grossmann

Sędziowie WSA

WSA Donata Starosta (spr.)

WSA Anna Jarosz