



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 23 czerwca 2015 r.

Poz. 3919

WYROK NR IV SA/PO 37/15
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W POZNANIU

z dnia 20 kwietnia 2015 r.

w sprawie: miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

Sygn. akt IV SA/Po 37/15

WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 20 kwietnia 2015 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu

w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia NSA Jerzy Stankowski (spr.)

Sędziowie NSA Grażyna Radzicka

WSA Donata Starosta

Protokolant st. sekr. sąd. Justyna Hołyńska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 8 kwietnia 2015 r.

ze skargi Wojewody Wielkopolskiego

na uchwałę Rady Miejskiej Zbąszynia

z dnia 31 marca 2014 r. nr XXXVIII/381/14

w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

1. stwierdza nieważność przepisów § 13 pkt 5 i 6 części tekstowej zaskarżonej uchwały oraz jednocześnie stwierdza jej nieważność w zakresie obszarów oznaczonych symbolami 1TZ i 2 TZ w części rysunkowej planu;

2. stwierdza, że zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu w zakresie określonym w pkt 1;

3. zasądza od Gminy Zbąszyń na rzecz Wojewody Wielkopolskiego kwotę 240 zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego

Sygn. akt IV SA/Po 37/15

UZASADNIENIE

Wojewoda Wielkopolski złożył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu skargę na uchwałę na uchwałę Nr XXXVIII/381/14 Rady Miejskiej Zbąszynia z dnia 31 marca 2014 roku w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenów położonych w obszarze części wsi Nądnia i Strzyżewo wnosząc o stwierdzenie nieważności § 13 pkt 5 uchwały (w skardze mylnie wskazano § 3 pkt 5 – uwaga Sądu) oraz o zasądzenie kosztów postępowania. Zarzucił on przepisowi § 13 pkt 5 uchwały naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 1 w zw. z art. 4 ust. 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2012 r. poz. 647) zwanej dalej jako „u.p.z.p.” poprzez przyjęcie, że tereny kolejowe, posiadające status terenów zamkniętych nie mogą być objęte ustaleniami planu.

W uzasadnieniu Wojewoda wyjaśnił, że w § 13 pkt 5 uchwały postanowiono, że „tereny kolejowe, posiadające status terenów zamkniętych, oznaczone na rysunku planu symbolami 1TZ i 2TZ, nie są objęte ustaleniami niniejszego planu, zgodnie z obowiązującymi przepisami”. Jednocześnie w § 13 pkt 6 ww. uchwały dopuszczono realizację wiaduktu drogowego w ciągu drogi publicznej klasy głównej 1KDG i 2KDG nad terenem kolejowym 1TZ przy równoczesnym wrysowaniu na rysunku tego planu miejscowego terenów zamkniętych 1TZ i 2TZ w granicach obszaru objętego planem. Rysunek do ww. planu miejscowego obejmuje bowiem oba te obszary i nie stwierdza, aby były one wyłączone z zakresu planowania.

Wojewoda zauważył, że stosownie do regulacji art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Równocześnie 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. W strefach ochronnych ustala się ograniczenia w zagospodarowaniu i korzystaniu z terenów, w tym zakaz zabudowy. Jak wskazał Wojewoda powyższego nakazu nie stosuje się do terenów zamkniętych ustalanych przez ministra właściwego do spraw transportu (art. 4 ust. 4 u.p.z.p.). W ocenie Wojewody powyższe oznacza, że rada gminy może objąć ustaleniami danego planu miejscowego także tereny kolejowe.

Wojewoda wskazał również, że w § 13 pkt 6 uchwały jak i na rysunku tego planu zawarto, dopuszczalne prawnie, ustalenia dotyczące terenów zamkniętych 1TZ i 2TZ. Tym samym przyjęta w § 13 pkt 5 uchwały regulacja jest niezgodna z art. 4 ust. 4 u.p.z.p. jak i pozostaje w sprzeczności z pozostałymi regulacjami zawartymi w uchwale.

Jak wskazał Wojewoda w myśl przepisu art. 28 ust. 1 u.p.z.p. naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Samodzielność gminy w zakresie wykonywania przekazanych jej zadań publicznych może być bowiem realizowana tylko w granicach dozwolonych prawem. Wynika to wprost z przepisu art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, według którego, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Przekroczenie tych granic stanowi istotne naruszenie prawa. Gmina może zatem samodzielnie kształtować sposób zagospodarowania danego obszaru podlegającego jej władztwu, pod warunkiem, że działa w granicach i na podstawie prawa i nie nadużywa przyznanego jej władztwa. Przyznane gminie uprawnienie do samodzielnego kształtowania polityki przestrzennej nie ma zatem charakteru arbitralnego, a przepisy nie zezwalają na dowolność ustaleń zawartych w miejscowym planie zagospodarowania

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o nieuwzględnienie wniosku Wojewody o zasądzenie kosztów postępowania. Wyjaśnił, że wniesienie skargi spowodowane było w wyniku czynności osoby, której zlecone zostało sporządzenie projektu planu. Organ wskazał też, że błąd ten nie został wykryty przez organ nadzoru w odpowiednim czasie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Przedmiotem zaskarżenia w niniejszej sprawie jest uchwała nr XXXVIII/381/14 Rady Miejskiej Zbąszynia z dnia 31 marca 2014 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenów położonych w obszarze części wsi Nądnia i Strzyżewo.

Skarga w niniejszej sprawie wniesiona została przez Wojewodę Wielkopolskiego w trybie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 595). Należy wytłumaczyć, że zgodnie z art. 91 ust. 1 tej ustawy 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 zgodnie z treścią art. 93 ust. 1 wskazanej ustawy 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.

Wyjaśnienia wymaga również, że sądowa kontrola uchwały w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dokonywana jest w kontekście przesłanek wymienionych w art. 28 ust. 1 u.p.z.p. Stosownie do treści tego przepisu 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. Wprawdzie skarżący nie podniósł zarzutu naruszenia zasad sporządzania planu, ale Sąd zbadał tą okoliczność z urzędu. W ocenie Sądu procedura ta w kontrolowanej sprawie przebiegała z zachowaniem trybu określonego w art. 17 u.p.z.p.

Stosownie do art. 17 pkt 1 u.p.z.p. Burmistrz Zbąszynia, po podjęciu przez Radę Miejską Zbąszynia uchwały nr XIII/192/12 z dnia 30 marca 2012 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenów położonych w obszarze części wsi Nądnia i Strzyżewo, ogłosił w prasie oraz przez obwieszczenie, o przystąpieniu do sporządzania planu, określając formę, miejsce i termin składania wniosków do planu. Czyniąc zadość wymogom art. 17 pkt 2 u.p.z.p. Burmistrz zawiadomił na piśmie o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu instytucje i organy właściwe do uzgadniania i opiniowania planu. Następnie działając w oparciu o art. 17 pkt 4 u.p.z.p. Burmistrz sporządził projekt planu wraz z prognozą oddziaływania na środowisko. Zgodnie z wymogiem art. 17 pkt 5 u.p.z.p. Burmistrz sporządził prognozę skutków finansowych chwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Sąd stwierdza również, że zgodnie z art. 17 pkt 6 u.p.z.p. Burmistrz wystąpił o niezbędne opinie o projekcie planu, uzgodnienia projektu planu oraz zgodę na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze. Stosownie do art. 17 pkt 9 i 11 u.p.z.p. Burmistrz ogłosił w prasie oraz poprzez obwieszczenie o wyłożeniu projektu planu wraz z prognozą oddziaływania na środowisko do publicznego wglądu oraz zorganizował publiczną dyskusję. W aktach administracyjnych sprawy znajduje się również dokument, z którego wynika, iż do wyłożonego projektu planu nie wniesiono uwag. Tym samym Sąd stwierdza, iż zaskarżona uchwała została podjęta zgodnie z wymogami procedury planistycznej.

Zasadniczą kwestię sporną w niniejszej sprawie stanowi zarzucane przez Wojewodę naruszenie przez Radę przepisu art. 4 ust. 4 u.p.z.p. poprzez ustalenie w § 13 pkt 5 uchwały, iż tereny kolejowe oznaczone na rysunku planu symbolami 1TZ i 2TZ nie są objęte ustaleniami planu, przy jednoczesnym dopuszczeniu w § 13 pkt 6 uchwały realizacji wiaduktu kolejowego nad terenem kolejowym 1 TZ.

Wyjaśnienia wymaga więc, że przepis art. 4 ust. 3 u.p.z.p. przewiduje, iż 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. Zauważyć jednak należy, że na mocy art. 1 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2010 Nr 130 poz.871) do art. 4 u.p.z.p. dodano ust. 4, który to wyłączył zastosowanie przepisu art. 4 ust. 3 u.p.z.p. w odniesieniu do terenów zamkniętych ustalanych przez ministra właściwego do spraw transportu. Przepis art. 4 ust. 4 u.p.z.p. obowiązywał w dniu podjęcia zaskarżonej uchwały. Wskazać również należy, że 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. Pojęcie terenu zamkniętego zostało zdefiniowane przez ustawodawcę w art. 2 pkt 11 u.p.z.p. przez odesłanie do definicji zawartej art. 2 pkt 9 ustawy dnia 17 maja 1989 roku - Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2010 roku, nr 193, poz. 1287 ze zm.). Zgodnie z art. 2 pkt 9 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne terenami zamkniętymi są tereny o charakterze zastrzeżonym ze względu na obronność i bezpieczeństwo państwa, określone przez właściwych ministrów i kierowników urzędów centralnych. Art. 4 ust. 2a tej ustawy stanowi zaś, że tereny zamknięte są ustalane przez właściwych

ministrów i kierowników urzędów centralnych w drodze decyzji. W decyzji tej określone są również granice terenu zamkniętego.

Tereny zamknięte, co do zasady pozostają więc 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 przepisu art. 4 ust. 3 u.p.z.p. 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, "ustalanie" 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).

Wyłączenie spod zastosowania normy art. 4 ust. 3 u.p.z.p. terenów zamkniętych ustalanych przez ministra właściwego do spraw transportu oznacza, że do tych terenów zastosowanie znajduje art. 15 ust. 2 u.p.z.p. i obowiązkiem lokalnego prawodawcy jest określenie elementów planu w zależności od potrzeb i warunków faktycznych panujących na obszarze objętym planem. W 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 zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów.

Poza sporem w niniejszej sprawie pozostaje okoliczność, iż obszar oznaczony na rysunku planu symbolami 1TZ i 2TZ, decyzją 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.2009 Nr 14 poz. 51) został ustanowiony terenem zamkniętym. Zważyć jednak należy, że z uwagi na fakt, iż obszar ten został ustanowiony terenem zamkniętym na mocy decyzji ministra właściwego do spraw transportu, nie znajdował do niego zastosowania przepis art. 4 ust. 3 u.p.z.p. Z tego też powodu oraz z uwagi na fakt, iż tereny oznaczone symbolami 1TZ i 2TZ leżą w granicach obszaru objętego zaskarżonym planem, Rada Gminy obowiązana była ustalić dla tych terenów niezbędne elementy wymienione w przepisie art. 15 ust. 2 u.p.z.p. Wyłączenie na mocy § 13 pkt 5 uchwały spod regulacji planu wskazanych obszarów, znajdujących się jednocześnie w granicach obszaru objętego planem stanowi naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego i skutkować musiało stwierdzeniem nieważności § 13 pkt 5 uchwały. W konsekwencji niezbędnym było również stwierdzenie nieważności części rysunkowej planu, w zakresie w jakim obejmuje on swymi granicami tereny oznaczone jako 1TZ i 2TZ.

W konsekwencji powyższego Sąd stwierdził również nieważność § 13 pkt 6 uchwały. Rada Gminy przewidziała w § 13 pkt 6 uchwały, iż dopuszcza realizację wiaduktu kolejowego nad obszarem oznaczonym na rysunku planu symbolem 1 TZ. To postanowienie planu Sąd uznał za niedopuszczalne, jako niemogące funkcjonować samodzielnie, bez jakichkolwiek innych obowiązkowych ustaleń dotyczących terenu 1TZ. W sytuacji, w której wolą Rady Gminy było dopuszczenie na tym obszarze realizacji wiaduktu kolejowego, niezbędnym było również dokonanie ustaleń w zakresie parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy, o których mowa w art. 15 ust. 2 i 3 u.p.z.p. Innymi słowy, stwierdzenie nieważności planu w zakresie w jakim dotyczy on terenów kolejowych, to jest § 13 ust. 5 oraz terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami 1TZ i 2TZ, spowodowało wyłączenie tych obszarów spod granic obowiązywania planu. Niezbędnym było więc również stwierdzenie nieważności § 13 pkt 6 uchwały jako nierozdzielnie związanej z terenami kolejowymi.

Zupełnie na marginesie sprawy Sąd sygnalizuje, że jeżeli Rada Gminy zdecyduje się na podjęcie działań planistycznych celem uzupełnienia planu miejscowego w części unieważnionej niniejszym wyrokiem, to wówczas organ przygotowujący projekt planu może ewentualnie rozważyć odstąpienie od przeprowadzenia w tym (uzupełniającym) zakresie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko (zob. art. 48 ust. 1, 1a ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale

społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisk, Dz. U. z 2013 r. poz. 1235).

Z powyżej wskazanych powodów Sąd orzekł na podstawie art. 147 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2012 r. poz. 270) o stwierdzeniu nieważności uchwały w części wskazanej w pkt 1 wyroku. O wstrzymaniu wykonania uchwały w zakresie o jakim mowa w pkt 1 wyroku Sąd orzekł na podstawie art. 152 tej ustawy. Rozstrzygnięcie w zakresie kosztów postępowania zapadło na podstawie art. 200 i art. 205 § 2 tej ustawy w zw. z § 14 ust. 2 pkt 1 lit c rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego ustanowionego z urzędu. W ocenie Sądu brak było podstaw do uwzględnienia wniosku organu o niezasądzanie kosztów postępowania.

Przewodniczący Sędzia NSA
(-) Jerzy Stankowski

Sędzia NSA
(-) Grażyna Radzicka

Sędzia WSA
(-) Donata Starosta