

II SA/Wr 323/15 - Wyrok

Data orzeczenia	2015-09-16
Data wpływu	2015-05-11
Sąd	Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
Sędziowie	Alicja Palus Ireneusz Dukiel /sprawozdawca/ Mieczysław Górkiwicz /przewodniczący/
Symbol z opisem	6150 Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego 6401 Skargi organów nadzorczych na uchwały rady gminy w przedmiocie ... (art. 93 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym)
Hasła tematyczne	Planowanie przestrzenne
Skarżony organ	Rada Gminy
Treść wyniku	*Stwierdzono nieważność aktu prawa miejscowego w części
Powołane przepisy	Dz.U. 2015 nr 0 poz 199; art. 15 ust. 2 pkt 10; Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym - tekst jednolity

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w składzie następującym: Przewodniczący: Sędzia WSA Mieczysław Górkiwicz Sędziowie: Sędzia WSA Ireneusz Dukiel (sprawozdawca) Sędzia WSA Alicja Palus Protokolant: Asystent sędziego Łukasz Cieślak po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 16 września 2015 r. sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego na uchwałę Rady Gminy Oława z dnia 28 sierpnia 2014 r. nr LXX/422/2014 w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu w obrębie wsi Chwalibóżyce, Jankowice Małe, Niemil, Oleśnica, Osiek, Owczary I. stwierdza nieważność § 11 pkt 9 lit. a we fragmencie: "na warunkach określonych przez właściciela sieci dystrybucyjnej", § 11 pkt 12 lit. c we fragmencie: "w uzgodnieniu z jej zarządcą", § 19 pkt 1 lit. b we fragmencie: "maszty z urządzeniami do pomiaru kierunku i prędkości wiatru", § 19 pkt 2 lit. a we fragmencie: "za wyjątkiem sieci i urządzeń infrastruktury technicznej oraz masztów z urządzeniami do pomiaru kierunku i prędkości wiatru, z zastrzeżeniem lit. b", § 19 pkt 2 lit. b i § 19 pkt 2 lit. c zaskarżonej uchwały; II. zasądza na rzecz Wojewody Dolnośląskiego od Gminy Oława kwotę 240 zł (słownie: dwieście czterdzieści złotych) z tytułu zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski, jako organ nadzoru nad działalnością gminną (art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. jedn. Dz. U. z 2013r. poz. 594 ze zm. zwanej dalej u.s.g.) wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały Rady Gminy Oława z dnia 28 sierpnia 2014 r. nr LXX/422/2014 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu w obrębie wsi Chwalibóżyce, Jankowice Małe, Niemil, Oleśnica Mała, Osiek, Owczary, w części obejmującej:

- 1) § 11 pkt 9 lit. a we fragmencie "na warunkach określonych przez właściciela sieci dystrybucyjnej", pkt 12 lit. c we fragmencie "w uzgodnieniu z jej zarządcą" z powodu istotnego naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2015 r. poz. 199, dalej jako u.p.z.p.);
- 2) § 19 pkt 2 lit. a we fragmencie "sieci i urządzeń infrastruktury technicznej oraz" z powodu istotnego naruszenia art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1205 ze zm.) w zw. z art. 17 pkt 6 lit. c u.p.z.p.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie wskazując w uzasadnieniu, że zaskarżone przez organ nadzoru zagadnienia zostały zinterpretowane w sposób wykraczający poza intencje organu stanowiącego gminy. Podniesiono, że Rada Gminy nie nakłada żadnych

dodatkowych obowiązków na właścicieli sieci dystrybucyjnej ani zarządcę sieci melioracyjnej - wskazuje jedynie na najbardziej celowy i racjonalny sposób realizacji ustaleń planu. Autor odpowiedzi na skargę zwrócił również uwagę na kontekst zaskarżonych zapisów determinujący sposób ich odczytania. Przedmiotowe ustalenia nie powinny być odczytywane na gruncie art. 106 k.p.a. i tym samym jako rozszerzenie art. 17 pkt 6 lit. b u.p.z.p., a wyłącznie jako jedna z zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej. Argumentowano, że przyjęta regulacja ma zatem na celu jedynie precyzyjne rozpoznanie uwarunkowań i wskazanie najbardziej pożądanego kierunku realizacji planu miejscowego w zakresie infrastruktury. Zaopatrzenie w energię elektryczną z sieci elektroenergetycznych na warunkach określonych przez właściciela sieci dystrybucyjnej czy też przebudowa istniejącej sieci melioracyjnej w uzgodnieniu z jej zarządcą pozwala wykonać powyższe zadania w sposób zgodny ze szczegółowo rozpoznanymi uwarunkowaniami, wiedzą na temat planów i kierunków funkcjonowania właścicieli i zarządców w przytoczonym zakresie. Wyjaśniono również, że potencjalna warunkowość kwestionowanych przepisów ma znaczenie drugorzędne, ponieważ jednoznaczne sformułowanie zasad dbałości o ład przestrzenny w konsekwencji prowadzi do uruchomienia procedur zależności i warunkowości poszczególnych działań. Uzgodnienie tych działań lub określenie warunków na jakich działania mają być podejmowane, których obowiązek został ujęty w planie miejscowym pozwala właścicielom na odczytanie planu jako spójnego ciągu czynności, których przeprowadzenie będzie mieć bezpośredni wpływ na realizację ich prawa własności.

W odniesieniu do zarzutu dotyczącego dopuszczenia w planie sytuowania sieci i urządzeń infrastruktury technicznej na terenach o przeznaczeniu rolniczym (oznaczonych symbolem R) Wójt Gminy przyznał, że dla terenów tych nie uzyskano zgody Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie zgody na przeznaczenie na cele nierolnicze gruntów rolnych, a zatem niemożliwe jest sytuowanie obiektów wymagających takiej zgody. Jednocześnie zwrócono uwagę na niezwykle bogaty zakres pojęcia "infrastruktury technicznej", co miałoby umożliwiać realizację przedsięwzięć o różnym stopniu ingerencji w przestrzeń. Podniesiono, że na etapie planu miejscowego nie sposób definiować wykluczeń i dopuszczeń w tym zakresie, jednocześnie niezasadne wydaje się ograniczanie tych inwestycji, których realizacja jest możliwa. Przykładem takim może być napowietrzna sieć elektroenergetyczna, której ingerencja na terenie o przeznaczeniu rolniczym ograniczona jest wyłącznie do przebiegu kabli (czyli sieci infrastruktury) pomiędzy słupami zrealizowanymi na innych terenach.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Sąd uznał, że skarga Wojewody Dolnośląskiego jest zasadna i podzielił w pełni zawartą w niej argumentację.

Akty prawa miejscowego są stanowione na podstawie upoważnień ustawowych, nie mogą zatem wykraczać poza jakiekolwiek unormowania ustawowe, czynić wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań, a także powtarzać czy modyfikować kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych. 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 (art. 28 ust. 1 u.p.z.p.). Uchwały organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne (art. 91 ust. 1 u.s.g.).

Przepis art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. nakazuje radzie przyjęcie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Natomiast zgodnie z § 4 pkt 9 ww. rozporządzenia wspomniane zasady powinny zawierać określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury wraz z ich parametrami oraz określenie warunków ich powiązań z układem zewnętrznym i niezbędne wskaźniki.

Z przytoczonych przepisów nie wynika norma prawna pozwalająca radzie gminy na zamieszczenie w uchwale nakazu uwzględniania warunków lub zasad wskazanych przez operatorów sieci na określone działania adresatów planu miejscowego. Umowy cywilnoprawne z dostawcami tzw. mediów mają charakter adhezyjny i nie musi tego przypominać ustalenie zawarte w planie miejscowym. Organ powinien zadbać o jak najlepsze wykorzystanie granic upoważnienia ustawowego i nie ulegać pokusie zawarcia przy okazji w akcie wykonawczym ustaleń jego zdaniem celowych, ale pozostających poza tymi granicami. Bezspornie, więc organ formułując w przedmiotowej uchwale postanowienia § 11 pkt 9 lit. a we fragmencie "na warunkach określonych przez właściciela sieci dystrybucyjnej" oraz pkt 12 lit. c we fragmencie "w uzgodnieniu z jej zarządcą" naruszył zasady sporządzania planu miejscowego (art. 28 ust. 1 u.p.z.p.) oraz przekroczył kompetencję zawartą w tej ustawie (art. 15 ust. 2 pkt 10), co uzasadnia stwierdzenie ich nieważności w zaskarżonym fragmencie.

Odnosząc się do drugiego z zarzutów skargi związanego z regulacją zawartą w § 19 uchwały, gdzie ustala się przeznaczenie terenów oznaczonych na rysunku planu symbolem R- podstawowe jako teren rolniczy. Przyjdzie zauważyć, że w kwestionowanym przez organ nadzoru przepisie wprowadzono zakaz zabudowy, za wyjątkiem sieci i urządzeń infrastruktury technicznej oraz masztów z urządzeniami do pomiaru kierunku i prędkości wiatru z zastrzeżeniem lit. b. Organ nadzoru, poza zarzutem naruszenia art. 17 pkt 6 lit. c u.p.z.p., poczynił zarzut naruszenia art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych. W zakresie określenia w planie miejscowym sposobu zagospodarowania podlegających ochronie gruntów rolnych konieczne jest zatem odwołanie się do przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Z ustawy tej wynika, że ochrona gruntów rolnych polega m.in. na ograniczaniu przeznaczenia ich na cele nierolnicze lub nieleśne (art. 3 ust. 2 pkt 1), przy czym przez przeznaczenie gruntów na cele nierolnicze lub nieleśne - rozumie się ustalenie innego niż rolniczy lub leśny sposobu użytkowania gruntów rolnych oraz innego niż leśny sposobu użytkowania gruntów leśnych (art. 4 pkt 6). Z kolei z art. 7 ust. 1 i ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych wynika, że przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, wymagającego zgody, o której mowa w art. 7 ust. 2, dokonuje się w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

W niniejszej sprawie na gruntach rolnych o klasie bonitacyjnej, podlegającej zgodnie z ustawą obowiązkowi uzyskania zgody właściwego organu na nierolnicze wykorzystanie, dopuszczono lokalizację infrastruktury technicznej. Dopuszczenie realizacji na gruntach rolniczych urządzeń infrastruktury technicznej jest równoznaczne z dopuszczeniem innego niż rolniczy sposobu użytkowania gruntów rolniczych. Stwarza to tym samym możliwość wykorzystywania gruntów rolnych w sposób nierolniczy bez zachowania wymogów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Aby dopuścić w planie możliwość innego niż rolnicze wykorzystanie terenu - w myśl art. 17 pkt 6 u.p.z.p., po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego, wójt, burmistrz lub prezydent miasta winien wystąpić o wydanie zgody w zakresie zmiany przeznaczenia na cele nierolnicze. W odpowiedzi na skargę Rada Gminy Oława z jednej strony stanął na stanowisku, że skoro dla tych terenów nie uzyskano zgody Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie zgody na przeznaczenie na cele nierolnicze gruntów rolnych, to zatem niemożliwe jest sytuowanie obiektów wymagających takiej zgody. Zarazem jednak wskazuje, że na etapie planu miejscowego nie sposób definiować wykluczeń i dopuszczeń w tym zakresie, ale jednocześnie uznaje za niezasadne ograniczanie tych inwestycji, których realizacja jest możliwa. W przekonaniu Składu orzekającego, przywołana argumentacja nie może skutkować nieuwzględnieniem podniesionego przez Wojewodę Dolnośląskiego zarzutu. W realiach niniejszej sprawy z treści planu nie wynika bowiem w żaden sposób aby ewentualne plany budowy nowej sieci, czy też jej modernizacji rozumianej w sensie formalnoprawnym także jako budowa zostały wykluczone. Twierdzenia zawarte w odpowiedzi na skargę, pomijając już nawet ich niejednoznaczność, nie znajdują poparcia w

dokumentacji planistycznej i w treści uchwały. Analiza kwestionowanych zapisów uchwały w kontekście zarzutów skargi pozwala na przyjęcie, że w obrębie badanego planu miejscowego doszło do dopuszczenia funkcji innej niż rolna, bez uzyskania stosownej zgody Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, w sytuacji gdy nie można w przyszłości wykluczyć realizowania nowych inwestycji w napowietrzna sieć energetyczną. Okoliczność ta zdaje się więc potwierdzać zasadność skargi w przedmiotowej części. Co więcej, wchodząc poza zarzuty skargi, należało sankcją nieważności objąć również § 19 pkt 1 lit. b we fragmencie: "maszty z urządzeniami do pomiaru kierunku i prędkości wiatru" oraz § 19 pkt 2 lit. a we fragmencie: "za wyjątkiem sieci i urządzeń infrastruktury technicznej oraz masztów z urządzeniami do pomiaru kierunku i prędkości wiatru, z zastrzeżeniem lit. b". Powyższa regulacja w sposób analogiczny jak w przypadku sieci i urządzeń infrastruktury technicznej, dopuszcza na spornym obszarze planu funkcję inną niż rolna, bez uzyskania stosownej zgody Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Eliminacja zapisów uchwały odnoszących się do lokalizacji masztów z urządzeniami do pomiaru kierunku i prędkości wiatru pociągała także konieczność stwierdzenia nieważności § 19 pkt 2 lit. b i § 19 pkt 2 lit. c zaskarżonej uchwały, które to przepisy również odnoszą się do tej kwestii.

Z tych względów oraz zgodnie z art. 147 § 1 w zw. z art. 134 § 1 i art. 200 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t. jedn. z 2012 r. Dz.U. poz. 270 ze zm.), orzeczono jak w sentencji.