



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 6 listopada 2015 r.

Poz. 3118

WYROK NR II SA/RZ 837/15
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W RZESZOWIE

z dnia 2 września 2015 r.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w składzie następującym: Przewodniczący WSA Elżbieta Mazur - Selwa Sędziowie WSA Krystyna Józefczyk WSA Joanna Zdrzałka /spr./ Protokolant starszy sekretarz sądowy Anna Mazurek - Ferenc po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 2 września 2015 r. sprawy ze skargi Stanisława Frydrycha i Danuty Frydrych na uchwałę Rady Gminy Krościenko Wyżne z dnia 31 marca 2004 r. nr XIII/84/2004 w przedmiocie Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego I. stwierdza nieważność § 11 i § 36 ust. 2 pkt 4 zaskarżonej uchwały; II. zasądza od Rady Gminy Krościenko Wyżne na rzecz skarżących Stanisława Frydrycha i Danuty Frydrych solidarnie kwotę 300 zł /słownie: trzysta złotych/ tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie

Uchwałą z dnia 31 marca 2004 r. Nr XIII/84/2004 Rada Gminy Krościenko Wyżne uchwaliła Miejscowy Plan Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Krościenko Wyżne. Uchwałę tą podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5, art. 40 ust. 1 i art. 42 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) – dalej: "u.s.g.", art. 85 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.) – dalej: "u.p.z.p." oraz art. 26 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1994 r. Nr 15, poz. 139 z późn. zm.). W dniu 25 września 2012 r. Danuta Frydrych i Stanisław Frydrych skierowali do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie skargę na ww. uchwałę z dnia 31 marca 2004 r., wnosząc o stwierdzenie nieważności § 11 uchwały w całości i wyrażenia "i budowę sieci" w ostatnim zdaniu § 36, a ponadto zasądzenie kosztów postępowania. Zdaniem skarżących podejmując kwestionowaną uchwałę organ naruszył przepis art. 7 i art. 21 Konstytucji RP oraz art. 3 ust. 1, art. 6, art. 15, art. 36 ust. 1, ust. 2, ust. 3, art. 37 ust. 3 u.p.z.p. wobec niezgodnego z prawem naruszenia prawa własności poprzez ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości, której są właścicielami. W uzasadnieniu powołali się na fakt wydania w dniu 16 sierpnia 2012 r. przez Starostę Powiatu Krośnieńskiego decyzji (znak: GG-II.6853.24.2012.HP) opartej o § 11 kwestionowanej przez nich uchwały, którą ograniczony został sposób korzystania z należącej do nich działki nr 1909 przez udzielenie Operatorowi Gazociągów Przemysłowych GAZ-System S.A. z siedzibą w Warszawie Oddział w Tarnowie zezwolenia na założenie i przeprowadzenie przez tę nieruchomość podziemnego gazociągu wysokiego ciśnienia DN700 o średnicy 711 mm wraz z infrastrukturą towarzyszącą. Wskazali, że wzdłuż gazociągu ma zostać wyznaczona strefa kontrolowana szerokości 12 m, na której nie wolno będzie wznosić budynków, urządzeń trwałych, składów oraz sadzić drzew. Przedmiotowa uchwała ogranicza zatem wykonywanie prawa własności wobec wprowadzenia możliwości realizowania inwestycji w zakresie infrastruktury technicznej z urządzeniami bez jednoznacznego wskazania przebiegu inwestycji w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. W odpowiedzi na skargę Rada Gminy Krościenko Wyżne wniosła o jej oddalenie. Plan miejscowy uchwalony został po wyczerpaniu obowiązującej procedury planistycznej określonej w u.p.z.p. Interes skarżących ani też obowiązujące ustawy nie zostały naruszone, gdyż wszelkie ograniczenia w Planie mają realne uzasadnienie dla planowania przestrzennego w Gminie. Zdaniem organu, w § 36 ust. 2 kwestionowanej uchwały umożliwiono zabudowę zagrodową, w tym jej remonty i modernizację, zaznaczając tylko, że maksymalna intensywność tej zabudowy wynosi 0,3. Dopuszczono ponadto realizację dróg dojazdowych oraz utrzymanie i budowę sieci i urządzeń infrastruktury technicznej, co niezbędne jest do realizacji takiej zabudowy. Twierdzenie natomiast, że przy chęci posadowienia na działce zabudowy, w tym zagrodowej niedopuszczalne jest jednocześnie dopuszczenie budowy infrastruktury technicznej i sieci, która zabudowę tę miałaby zaopatrzyć w media, niezgodne jest z jakąkolwiek logiką i doświadczeniem życiowym. Wyrokiem z dnia 23 maja 2013 r. II SA/Rz 990/12 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie uznając zaskarżoną uchwałę za zgodną z prawem, oddalił skargę Danuty Frydrych i Stanisława Frydrycha. W uzasadnieniu wyroku podano, że zaskarżona uchwała stanowiła już przedmiot kontroli Sądu i na podstawie akt sprawy (II SA/Rz 764/10, II SA/Rz 674/11) ustalono, że uchwałę o przystąpieniu do sporządzania planu Rada Gminy Krościenko Wyżne podjęła w dniu 30 marca 2001 r., a zawiadomienie o terminie wyłożenia planu do publicznego wglądu ukazało się w dniu 2 lipca 2003 r., tak więc przed wejściem w życie u.p.z.p. (11 lipca 2003 r.). Powyższe wskazuje, że spełnione zostały przesłanki z jej art. 85 ust. 2 u.p.z.p. do stosowania przepisów dotychczasowych - tj. ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym z 1994 r. w dalszym trybie uchwalania planu miejscowego. Prawidłowo zostały zastosowane przepisy dające podstawę uchwalenia Planu, jak również nie naruszono prawa w procedurze jego uchwalania. Oceniając zaś zakwestionowane przez stronę skarżącą przepisy pod kątem dopuszczalnej ingerencji w prawa właścicielskie Sąd stwierdził, że mieszczą się one w zakresie przysługującego gminie władztwa planistycznego. Naczelny Sąd Administracyjny uwzględnił skargę kasacyjną Danuty Frydrych i Stanisława Frydrycha i wyrokiem z dnia 6 maja 2015 r. II OSK 2445/13 uchylił zaskarżony wyrok WSA w Rzeszowie i przekazał sprawę temu Sądowi do ponownego rozpoznania. Zdaniem NSA, w realiach niniejszej sprawy konkluzja Sądu I instancji o konieczności oceny kwestionowanej uchwały wyłącznie przez pryzmat przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym była w pełni uprawniona. Niemniej pomimo tego, iż Sąd prawidłowo zastosował w niniejszej sprawie przepis art. 85 ust. 2 u.p.z.p. wskazując, iż podstawą oceny legalności zaskarżonej uchwały mogą być wyłącznie przepisy ustawy z 1994 r., to w sposób wadliwy dokonał wykładni przepisów art. 10 ust. 1 pkt 1, 3 i 5 tej ustawy w zakresie obligatoryjnych elementów miejscowego planu. Analiza powyższych zapisów prowadzi bowiem do jednoznacznego wniosku, iż linie rozgraniczające winny oddzielać od siebie tereny o różnych funkcjach lub różnych zasadach zagospodarowania,

a w szczególności linie rozgraniczające winny wydzielać tereny przeznaczone dla realizacji celów publicznych, w tym tereny infrastruktury technicznej. Skoro zatem gazociąg jest elementem infrastruktury technicznej, zaś jego budowa jest realizacją celu publicznego (art. 6 pkt 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U z 2010r., nr 102, poz. 651 ze zm.), teren przeznaczony pod budowę gazociągu winien być na rysunku planu wyznaczony liniami rozgraniczającymi, zaś w części tekstowej planu dla owego terenu winny zastać przewidziane określone funkcje i zasady zagospodarowania. Z powyższego punktu widzenia jaskrawym pogwałceniem art. 10 ust. 1 pkt 1, 3, i 5 u.z.p. jest zapis § 11 i § 36 ust. 4 zaskarżonej uchwały, który pozwala na lokalizowanie i budowę urządzeń i sieci infrastruktury technicznej w miejscach nie wyznaczonych do tego na rysunku planu, a więc na terenach, które nie tylko nie zostały wyznaczone liniami rozgraniczającymi pod realizację infrastruktury technicznej ale zostały przeznaczone pod zupełnie inne funkcje i mają odmienne zasady zagospodarowania. Zdaniem NSA w realiach niniejszej sprawy Sąd nie ma do czynienia z koniecznością oceny tego czy konkretne zapisy planu pozostają w zgodzie z aktualnie obowiązującymi regulacjami prawa materialnego, bowiem zapisów tych, interesujących z punktu widzenia zarzutów stawianych w skardze, brak jest w zaskarżonym akcie. Brak wyznaczenia w zaskarżonej uchwale liniami rozgraniczającymi terenu przeznaczonego pod realizację infrastruktury technicznej i tym samym nie wskazanie funkcji i sposobu zagospodarowania tego terenu uniemożliwia kontrolę tychże zapisów pod kątem ich zgodności z aktualnie obowiązującym prawem materialnym. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie zważył, co następuje: Zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t.j. Dz. U. z 2014 r., poz. 1647) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem. Kontrola ta, z mocy art. 3 § 2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2012 r., poz. 270) – zwanej dalej w skrócie P.p.s.a. – obejmuje również akty prawa miejscowego oraz inne akty organów jednostek samorządu terytorialnego, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej. W niniejszej sprawie skargę na akt prawa miejscowego - Miejscowy Plan Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Krościenko Wyżne z dnia 31 marca 2004 r., złożoną przez Danutę i Stanisława Frydrychów, rozpoznawał już Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie, a następnie Naczelny Sąd Administracyjny, który wyrokiem z dnia 6 maja 2015 r. II OSK 2445/13 uchylił wyrok Sądu I instancji i przekazał mu sprawę do ponownego rozpoznania. Przy ponownym rozpoznaniu sprawy znajduje wobec tego zastosowanie art. 190 zd. pierwsze P.p.s.a., stanowiący, że sąd, któremu sprawa została przekazana, związany jest wykładnią prawa dokonaną w tej sprawie przez Naczelny Sąd Administracyjny. Dokonując zatem tak określonej kontroli stwierdzić należało w pierwszej kolejności, że zarówno kwestie zachowania wymogów formalnych wniesienia skargi, jak i zastosowania do oceny zaskarżonej uchwały przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1999 r., Nr 15, poz. 139, ze zm.), wobec zaistnienia przesłanek z art. 85 ust. 2 u.p.z.p. (podjęcie uchwały o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz zawiadomienie o wyłożeniu planu do publicznego wglądu przed dniem wejścia w życie ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – u.p.z.p.), były przedmiotem rozważań WSA w Rzeszowie we wspomnianym wyroku II SA/Rz 990/12. Dokonana w tym zakresie ocena Sądu I instancji została zaakceptowana przez NSA w wyroku z dnia 6 maja 2015 r. II OSK 2445/13. NSA wyraził natomiast stanowisko kwestionujące legalność § 11 i § 36 ust. 2 pkt 4 zaskarżonej uchwały. W § 11 uchwały w granicach terenu objętego planem dopuszczono lokalizowanie nie wyznaczonych na rysunku obiektów, urządzeń i sieci infrastruktury technicznej. W § 36 ust. 2 ustalono natomiast zasady zabudowy i zagospodarowania dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolem R (przeznaczenie podstawowe – grunty rolne z zabudową zagrodową), wskazując w pkt 4, że "dopuszcza się utrzymanie i budowę sieci i urządzeń infrastruktury technicznej". Skarżący wskazali, że ww. przepisy uchwały Rady Gminy Krościenko Wyżne ograniczają wykonywanie przez nich prawa własności, wprowadzając możliwość realizowania inwestycji w zakresie infrastruktury technicznej wraz z urządzeniami bez jednoznacznego wskazania przebiegu inwestycji w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Dla oceny zasadności tych zarzutów i legalności § 11 i § 36 ust. 2 zaskarżonej uchwały niezbędna jest analiza treści art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym. Przepis ten określa zakres przedmiotowy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, stanowiąc m. in. w pkt 1, 3 i 5, że w planie tym ustala się, w zależności od potrzeb: przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnych funkcjach lub różnych zasadach zagospodarowania; tereny przeznaczone dla realizacji celów publicznych oraz linie rozgraniczające te tereny; zasady obsługi w zakresie infrastruktury technicznej oraz linie rozgraniczające tereny tej infrastruktury. Analiza tych przepisów, jak wskazał NSA w wyroku z dnia 6 maja 2015 r. II OSK 2445/13, prowadzi do jednoznacznego wniosku, iż linie rozgraniczające winny oddzielać od siebie tereny o różnych funkcjach lub różnych zasadach zagospodarowania, a w szczególności linie rozgraniczające winny wydzielać tereny przeznaczone dla realizacji celów publicznych, w tym tereny

infrastruktury technicznej. Tymczasem w rozpoznawanej sprawie kwestionowane przez skarżących § 11 i § 36 ust. 2 pkt 4 zaskarżonej uchwały w istocie pozwalają na lokalizowanie i budowę urządzeń i sieci infrastruktury technicznej w miejscach nie wyznaczonych do tego na rysunku planu, a w szczególności na terenach rolnych, a więc na terenach, które nie tylko nie zostały wyznaczone liniami rozgraniczającymi pod realizację infrastruktury technicznej ale zostały przeznaczone pod zupełnie inne funkcje i mają odmienne zasady zagospodarowania. Powyższe przepisy uchwały de facto pozwalają więc na realizację inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej w dowolnym miejscu objętym planem. Dowolność zapisów planu w zakresie możliwości lokalizowania i realizacji infrastruktury technicznej, która w istocie przenosi na inwestora uprawnienie do wskazywania miejsca lokalizacji i budowy owej infrastruktury jest, jak wskazał NSA w powoływanym wyroku niedopuszczalne, bowiem narusza istotę miejscowego planu, będącego aktem prawa miejscowego. Akt ten jest źródłem praw i obowiązków, stąd też kształtując treść prawa do gruntu poprzez określenie przeznaczenia konkretnych terenów, sposobów ich zagospodarowania i zabudowy, nie może tego czynić w sposób dowolny. Słuszne są zatem zarzuty skarżących wskazujące na naruszenie swobody planistycznej gminy. To naruszenie prowadzi w rozpoznawanej sprawie wręcz do wyzbycia się przez organ gminy władztwa planistycznego na rzecz bliżej nieokreślonych podmiotów, jak naprowadza w swoim wyroku NSA. Takie zachowanie organów należy uznać za pozbawione oparcia w prawie, a zatem za sprzeczne z art. 7 Konstytucji RP. Mając na uwadze powyższe stwierdzić należy, iż § 11 oraz § 36 ust. 2 pkt 4 zaskarżonej uchwały naruszają art. 10 ust. 1 pkt 1, 3 i 5 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym w zw. z art. 85 ust. 2 ustawy z dnia o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz art. 7 Konstytucji RP. Stwierdzone istotne naruszenia prawa materialnego skutkują nieważnością wymienionych w sentencji przepisów uchwały Nr XIII/84/2004 Rady Gminy Krościenko Wyżne z dnia 31 marca 2004 r., o czym Sąd orzekł w pkt I wyroku oparciu o art. 147 § 1 P.p.s.a. O kosztach Sąd orzekł w oparciu o art. 200 w zw. z art. 205 § 1 i art. 209 P.p.s.a.