



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 28 marca 2023 r.

Poz. 2073

WYROK NR II SA/WR 361/22 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 10 listopada 2022 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędziowie:

Protokolant:

Sędzia WSA Gabriel Węgrzyn

Sędzia WSA Olga Białek (spr.)

Asesor WSA Marta Pawłowska

asystent sędziego Grzegorz Dubaniowski

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 10 listopada 2022 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Miejskiej w Pieńsku
z dnia 25 marca 2021 r., nr XXIV/199/2021
w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego
dla terenu aktywności gospodarczych w obrębie geodezyjnym Strzelno gmina Pieńsk

stwierdza nieważność § 6 ust. 7 pkt 1 lit. b oraz § 11 ust. 1 pkt 1 zaskarżonej uchwały.

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski, działając jako organ nadzoru, w skardze na uchwałę Rady Miejskiej w Pieńsku nr XXIV/199/2021 z dnia 25 marca 2021 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu aktywności gospodarczej w obrębie geodezyjnym Pieńsk, wniósł o stwierdzenie nieważności § 6 ust. 7 pkt 1 lit. b oraz § 11 ust. 1 pkt 1 tej uchwały, zarzucając podjęcie ww. przepisów z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 9 i pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz § 4 pkt 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. nr 164, poz. 1587), polegającym na naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego w zakresie modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, poprzez dopuszczenie budowy i rozbudowy infrastruktury technicznej bez określenia projektowanej lokalizacji tej infrastruktury po budowie lub rozbudowie.

W motywach skargi wskazano, że ocena zgodności z prawem niniejszej uchwały, przeprowadzona pod kątem kryteriów określonych w art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wykazała, że Rada Miejska, uchwalając przedmiotowy miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, naruszyła w sposób istotny zasady jego sporządzania. W treści uchwały, jak również na rysunku planu, nie określono bowiem przebiegu oraz stref ochronnych sieci elektroenergetycznych wysokich i najwyższych napięć których lokalizacja została dopuszczona na obszarze objętym kwestionowanym planem miejscowym poprzez określenie maksymalnej wysokości słupów tego rodzaju sieci. Zgodnie z § 6 ust. 7 pkt 1 lit. b uchwały, maksymalna wysokość słupów przedmiotowych sieci wynosi 45 metrów. Natomiast w myśl § 11 ust. 1 pkt 1 na obszarze objętym analizowanym planem dopuszczono realizację, modernizacji i przebudowę obiektów i urządzeń infrastruktury technicznej. Mogą być one lokalizowane zarówno jako podziemne jak i nadziemne w ramach rozwiązań indywidualnych oraz powiązanych z systemami zewnętrznymi. Jednocześnie jednak, na rysunku kwestionowanego planu nie wyrysowano przebiegu oraz stref ochronnych od przedmiotowych sieci.

W ocenie organu nadzoru, określając w § 11 ust. 1 pkt 1 uchwały zasady na jakiej możliwa jest budowa, modernizacja i przebudowa obiektów i urządzeń infrastruktury technicznej Rada nie odniosła się do charakteru i przeznaczenia przedmiotowych obiektów i urządzeń. Przepis ten odnosi się do całej infrastruktury technicznej nie uwzględniając, że może ona mieć charakter dystrybucyjny - jeżeli służy wyłącznie do uzbrojenia i obsługi poszczególnych terenów (dalej „infrastruktura techniczna o charakterze dystrybucyjnym”) oraz charakter przesyłowy - gdy służy wyłącznie zaopatrywaniu sieci dystrybucyjnej (dalej „infrastruktura techniczna charakterze przesyłowym”). Uchwała dopuszcza tym samym lokalizowanie nowych, rozbudowę, przebudowę, i modernizację obiektów liniowych na całym obszarze objętym opracowaniem planu, zgodnie z przepisami odrębnymi. Jednocześnie w § 6 ust. 7 pkt 1 lit. b uchwały określono maksymalną wysokość słupów sieci elektroenergetycznych wysokich i najwyższych napięć, które należy uznać za infrastrukturę przesyłową.

Z przepisów art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p oraz z w § 4 pkt 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. nr 164, poz. 1587) wynika, że plan miejscowy powinien określać układ sieci infrastruktury technicznej, zarówno istniejącej jak i planowanej. W ocenie organu nadzoru, wymóg ten posiada szczególne znaczenie w odniesieniu do infrastruktury o charakterze przesyłowym. Z infrastrukturą przesyłową wiążą się bowiem, wynikające z przepisów odrębnych, rygorystyczne obostrzenia dotyczące sposobu zagospodarowania terenów usytuowanych wewnątrz stref kontrolowanych gazociągów czy sieci elektroenergetycznych. Ujawnianie w planach miejscowych przebiegu sieci infrastruktury przesyłowej ma duże znaczenie dla adresatów planów, w szczególności dla aktualnych i przyszłych właścicieli i użytkowników nieruchomości położonych na terenach przez które te sieci przebiegają. Artykuł 15 ust. 2 pkt 9 ww. ustawy wskazuje na konieczność ustalenia w planie szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakazu zabudowy. Z tego względu – zdaniem strony skarżącej - zarówno w treści uchwały, jak i na rysunku planu, należało wskazać nie tylko przebieg planowanych sieci

elektroenergetycznych o charakterze przesyłowym i granice ich stref ochronnych ale również ustalić jakie ograniczenia w zagospodarowaniu będą występowały na tych terenach.

Według Wojewody, wskazane regulacje dotyczące pasów technologicznych odnoszą się nie tylko do linii elektroenergetycznych już istniejących o ściśle określonym przebiegu ale także, do wszystkich innych - w tym projektowanych - elementów infrastruktury technicznej zapewniających przesył energii elektrycznej. Zarówno budowa jak i przebudowa sieci i urządzeń, może spowodować przesunięcia granic stref ochronnych, a zatem modyfikacje w zasadach korzystania z terenów które aktualnie w strefach tych się nie znajdują, a byłyby nimi objęte po dokonanej budowie, czy rozbudowie. Powinny więc być wskazane w części graficznej aktu planistycznego, aby adresaci jego norm mieli możliwość ustalenia ich przebiegu. Z ich istnieniem związane są określone ograniczenia w zagospodarowaniu, co niejednokrotnie stanowi ingerencję w prawo własności nieruchomości przysługujące konkretnym jednostkom. Zdaniem skarżącego zagadnienia te powinny być jednoznacznie określone w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Przyjęcie odmiennych rozwiązań w tym zakresie prowadzić może do tego, że kwestie które stanowią de facto ingerencję w prawo własności przysługujące jednostce, zostaną doprecyzowane w innym akcie, czy w inny sposób niż miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Powyższego nie zmienia dokonane w planie zastrzeżenie, że przebudowa ma nastąpić „zgodnie z przepisami odrębnymi”. Wszelka budowa i rozbudowa infrastruktury technicznej zawsze musi następować w zgodzie zarówno z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, jak i pozostałymi aktami powszechnie obowiązującymi. Tylko miejscowy plan może i musi wyznaczać przebieg linii elektroenergetycznej, które stanowią infrastrukturę służącą do przesyłu energii elektrycznej. Jeżeli zatem w planie miejscowym przewidziano budowę, czy rozbudowę sieci posiadającej strefę ochronną, w której obowiązują określone zasady zagospodarowania terenu, to obligatoryjnie wskazywać ma on dokładny przebieg takich sieci, tak by w ramach prawa powszechnie obowiązującego wskazane było na jakim obszarze, jakie zasady zagospodarowania terenu obowiązują.

W odpowiedzi na skargę Burmistrz Gminy Pieńsk podzielił w całości argumentację organu nadzoru wnosząc o uwzględnienie skargi.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje.

Kontrola zaskarżonego aktu, do której sądy administracyjne uprawnione są na mocy art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych w związku z art. 3 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U z 2022 r. poz. 239 - dalej także jako p.p.s.a), przeprowadzona zgodnie z kryterium legalności, wykazała, że skarga zasługuje na uwzględnienie. Ocena legalności zaskarżonej przez Wojewodę uchwały, ze względu na jej przedmiot jakim jest uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, winna być przeprowadzona z uwzględnieniem regulacji art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U z 2020 poz. 293, dalej jako u.p.z.p). Przepis ten jako szczególny w stosunku do art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U z 2022 r. poz. 559) dalej jako u.s.g., określa dodatkowe przesłanki powodujące nieważność uchwały planistycznej zaliczając do nich istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie.

Przesłanka trybu sporządzania planu odnosi się niewątpliwie do sekwencji czynności podejmowanych przez organy w celu doprowadzenia do uchwalenia planu miejscowego (lub studium). Zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, a więc zawartości tego aktu (część tekstowa i graficzna, inne załączniki), zamieszczonych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej. Nadto, ustawodawca wprowadził przesłankę istotności naruszenia zarówno co do zasad, jak i trybu sporządzania planu miejscowego. Tym samym, nie każde naruszenie przepisów w powyższym zakresie będzie skutkowało nieważnością aktu planistycznego, lecz tylko takie, które ma charakter istotny. Zważyć przy tym należy, że zarówno w u.s.g jak i u.p.z.p. nie zdefiniowano istotnego naruszenia prawa ani nie wyliczono rodzaju wad

uchwał, które należą do istotnego naruszenia prawa. Orzecznictwo wskazuje jednak, że kategorie "istotne" naruszeń prawa to naruszenia znaczące, wpływające na treść uchwały, dotyczące meritum aktu. Chodzi tu zatem o takie naruszenie prawa, które prowadzi do skutków nieakceptowalnych w demokratycznym państwie prawa. (tak WSA w Lublinie w wyroku z 24 stycznia 2018r. o sygn. II SA/Lu 881/17, publ.CBOSA). Natomiast naruszenia nieistotne to naruszenia drobne, mało znaczące, nie dotyczące istoty zagadnienia. Za nieistotne naruszenie należy uznać takie, które jest mniej doniosłe w porównaniu z innymi przypadkami wadliwości, jak nieścisłość prawna czy też błąd, który nie ma wpływu na istotną treść aktu (wyrok WSA w Szczecinie z dnia 13 kwietnia 2006 r., sygn. akt II SA/Sz 1174/05, LEX nr 296073).

Mając powyższe na uwadze należy się zgodzić z Wojewodą, że zaskarżona uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego, a konkretnie art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. oraz § 4 pkt 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U nr 164, poz. 1587, dalej jako rozporządzenie planistyczne) który to akt – z racji podjęcia zaskarżonej uchwały przed dniem 24 grudnia 2021 r. – znajduje w niniejszej sprawie zastosowanie (por. § 12 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego).

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. obligatoryjnym elementem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest określenie zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Zakres przedmiotowy i granice tej kompetencji skonkretyzowane zostały w § 4 pkt 9 rozporządzenia planistycznego, zgodnie z którym, zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej powinny zawierać:

- a) określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych,
- b) określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym,
- c) wskaźniki w zakresie komunikacji i sieci infrastruktury technicznej, w szczególności ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych.

Na gruncie przywołanych przepisów w orzecznictwie wypracowano stanowisko, że zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej muszą być w planie ujęte i wyznaczone w sposób konkretny, co oznacza, że sieci infrastruktury technicznej, istniejące i projektowane, mają być uwzględnione w planie miejscowym. Jeżeli zatem na obszarze planu miejscowego planowana jest infrastruktura techniczna to skonkretyzowanie lokalizacji poszczególnych sieci jest jednym z podstawowych elementów planistycznego kształtowania warunków zabudowy i zagospodarowania terenów, ponieważ wszystkie sieci generują ograniczenia w zagospodarowaniu tych terenów, a ponadto kwestia ich istnienia przesądza o konieczności uwzględnienia takiego stanu w indywidualnym planowaniu zagospodarowania terenów przyległych do sieci. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest zatem aktem w którym obligatoryjnie określa się układ sieci infrastruktury technicznej istniejącej i projektowanej i warunki jego powiązania z układem zewnętrznym (por. wyrok NSA z 23 marca 2022 r., II OSK 944/21, wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 26 maja 2022 r., sygn. akt II SA/Go 176/22, CBOSA). W przypadku zatem, gdy w planie ogólnikowo tylko dopuszcza się lokalizację sieci lub obiektów infrastruktury technicznej i powiązanie tej sieci z układem zewnętrznym oraz zapewnienie dostępu do sieci, to stanowi to pominięcie zasadniczej i obligatoryjnej części ustaleń planu. Takie ujęcie realizacji zadań własnych gminy w planie miejscowym, jest wyrazem dorozumianego przekazania kompetencji w zakresie określenia zasad zagospodarowania terenu inwestorom indywidualnym. Nie można także pomijać, że inwestycje w zakresie infrastruktury technicznej według ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami stanowią cel publiczny, a zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym, zadania gminy w zakresie zaspakajania zbiorowych potrzeb wspólnoty w zakresie zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, zaopatrzenia w energię elektryczną, gaz czy usuwanie ścieków komunalnych, są zadaniami własnymi gminy.

Z regulacją ta koresponduje art. 3 u.p.z.p. zgodnie z którym, to do zadań własnych gminy, a nie do inwestora, należy kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w szczególności poprzez uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w których należy wyważyć interesy indywidualnych podmiotów – właścicieli terenów wymaganych do przeznaczenia pod inwestycje celu publicznego. (por. wyrok NSA z dnia 23 marca 2022 r., II OSK 944/21).

W rozpoznawanej sprawie Rada Gminy Pieńsk w § 11 ust.1 pkt 1 uchwały dopuściła na całym obszarze planu miejscowego lokalizowanie obiektów i urządzeń infrastruktury technicznej jako podziemnych i nadziemnych – zezwalając na ich realizację, modernizację i przebudowę. Jednocześnie z § 6 ust. 7 pkt 1 lit. b wynika, że infrastruktura ta obejmować będzie sieci elektroenergetyczne wysokich i najwyższych napięć (przepis ten wprost stanowi o słupach będących częścią obiektów liniowych sieci elektroenergetycznych wysokich i najwyższych napięć). Jednocześnie jednak, na rysunku kwestionowanego planu nie wyrysowano przebiegu przedmiotowych sieci.

W związku z powyższym należy zgodzić się z Wojewodą, że organy planistyczne istotnie naruszyły prawo dopuszczając w zaskarżonym planie realizację i przebudowę infrastruktury technicznej (sieci i obiektów) – w tym linii przesyłowe elektroenergetycznych wysokiego i najwyższego napięcia – nie precyzując jednak lokalizacji tych linii - ani istniejących ani też planowanych. Wskazuje na to porównanie treści uchwały i jej załącznika graficznego na którym brak lokalizacji i rozmieszczenia przedmiotowych linii. Powyższe ustalenie przekłada się na ocenę, że doszło do naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w zw. z § 4 pkt 9 rozporządzenia planistycznego, ponieważ w ramach ustaleń dotyczących zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej lokalny prawodawca nie wywiązał się obowiązku określenia układu sieci infrastruktury technicznej - zakresie linii elektroenergetycznych - wraz z ich parametrami, oraz warunkami powiązania z system zewnętrznym pomimo, że dopuszcza ich rozmieszczenie na obszarze planu.

Sąd podziela stanowisko organu nadzoru – akceptowane także przez organ gminy – że zaniechanie organu uchwałodawczego gminy w powyższym zakresie, kwalifikować należy jako istotne naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wynikających z art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p.

W konsekwencji powyższych ustaleń uznać należało, że spełniona została przesłanka unieważniania zaskarżonej uchwały w części w jakiej dopuszcza ona na obszarze planu budowę, rozbudowę i modernizację sieci elektroenergetycznych nadziemnych wysokiego i najwyższego napięcia bez wskazania ich konkretnej lokalizacji. Zasadnym zatem było wyeliminowanie z obrotu prawnego zakwestionowanych przez Wojewodę przepisów § 6 ust. 7 pkt 1 lit. b oraz § 11 ust. 1 pkt 1 zaskarżonej uchwały.

Biorąc powyższe pod uwagę Wojewódzki Sąd Administracyjny działając zgodnie z art. 147 § 1 p.p.s.a. w związku z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. orzekł jak w sentencji wyroku.