



**WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Sygn. akt II SA/Wr 453/16 Dnia 27 stycznia 2017 r.

**Odpis postanowienia
o stwierdzeniu prawomocności**
Referendarz sądowy w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym
we Wrocławiu Michał Kazek
na podstawie art. 169 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r.
prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi
(tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 718 ze zm.) stwierdza,
że orzeczenie z dnia 18 października 2016 r.
jest prawomocne od dnia 6 stycznia 2017 r.
Na oryginale właściwy podpis.
Za zgodność z oryginałem

Stwierdzam
STARSZY SEKRETARZ SĄDOWY

Anna Biłous

Dnia 18 października 2016 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA - Olga Białek (spr.)
Sędziowie Sędzia WSA - Władysław Kulon
Sędzia WSA - Anna Siedlecka

Protokolant asystent sędziego - Wojciech Śnieżyński

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 18 października 2016 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Miejskiej w Lwówku Śląskim
z dnia 22 października 2015 r. Nr XII/132/15
w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części
obrębów Włodzice Małe

- I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości;
- II. zasądza od Gminy Lwówek Śląski na rzecz Wojewody Dolnośląskiego
kwotę 480 zł (słownie: czterysta osiemdziesiąt złotych) tytułem zwrotu
kosztów postępowania.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem
SPECJALISTA
Izabela Szezerbińska

UZASADNIENIE

Wojewoda Dolnośląski działając na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2015 r., poz.1515 ze zm.), jako organ nadzoru, wniósł skargę na uchwałę Rady Miejskiej w Lwówku Śląskim z dnia 22 października 2015 r., Nr XII/132/15 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Włodzice Małe.

Organ nadzoru wskazał, że określając w rozdziale 6 zasady modernizacji i rozbudowy sieci i urządzeń infrastruktury technicznej, Rada Miejska przewidziała dla sieci elektroenergetycznych średniego i niskiego napięcia możliwość budowy nowych urządzeń i sieci (§ 14 pkt 2) oraz dopuściła możliwość zmiany przebiegu istniejących odcinków napowietrznych linii elektroenergetycznych (§ 14 pkt 3). Nadto w regulacjach odnoszących się do poszczególnych terenów, jako przeznaczenie uzupełniające wprowadzono między innymi sieci i urządzenia infrastruktury technicznej: w § 20 (tereny R – o przeznaczeniu podstawowym tereny rolnicze); w § 21 (tereny 1RM i 2RM – tereny RM o przeznaczeniu podstawowym tereny zabudowy zagrodowej w gospodarstwach rolnych) – bez jednoczesnego określenia ich lokalizacji i przebiegu. Ustalając lokalizację nowo budowanych sieci i urządzeń infrastruktury technicznej w granicach rozgraniczających tereny komunikacji drogowej, Rada dopuściła także możliwość jej rozmieszczenia poza tymi granicami, na nieruchomościach sąsiednich (§ 10 pkt 2).

Skarżący podniósł, że stanowiąc o sieciach i urządzeniach infrastruktury technicznej (w tym liniach elektroenergetycznych) istniejących i projektowanych nie określono ich przebiegu oraz związanych z tym stref i pasów ochronnych z którymi związane są ograniczenia w zabudowie. Wskazał także, że załącznik graficzny stanowiący element planu, nie zawiera w opisanym zakresie żadnych rysowań. Zdaniem organu nadzoru – o ile linie niskiego napięcia (poniżej 1 Kv), wykorzystywane do dostarczenia energii elektrycznej do indywidualnych odbiorców, nie wymagają precyzyjnego określenia ich lokalizacji (przede wszystkim ze względu na mnogość i gęstość), o tyle, w stosunku do linii średniego napięcia (1-60 Kv) stosowanych do przesyłu energii elektrycznej na średnie odległości i rozdziału energii, taki wymóg istnieje. Wojewoda stwierdził, że według wyjaśnień organu gminy w granicach planu przebiegają napowietrzne sieci elektroenergetyczne średniego i

niskiego napięcia (tereny R). Sieci i urządzenia infrastruktury technicznej Oprócz tego w obrębie tego planu stanowią też istniejącą i projektowaną infrastrukturę techniczną. To zaś oznacza, że na Radzie Gminy ciążył obowiązek wytyczenia przebiegu zarówno istniejących jak i projektowanych sieci i urządzeń infrastruktury technicznej – zwłaszcza linii energetycznych średniego napięcia. Zaniechania w tym zakresie powoduje, że w przyjętym planie brak jest możliwości ustalenia przebiegu i lokalizacji sieci i urządzeń infrastruktury technicznej oraz związanych z nimi stref ochronnych – zarówno istniejących jak i projektowanych. Zdaniem Wojewody, wytyczenie linii sieci i urządzeń infrastruktury technicznej, ma doniosłe znaczenie nie tylko dla ich rozbudowy i zmiany przebiegu, ale także dla wytyczenia zupełnie nowych sieci, wymagających włączenia do już istniejącego systemu.

Organ nadzoru wskazując na przepis art. 15 ust. 2 pkt 9 i pkt 10 u.p.z.p. stwierdził, że w planie miejscowym powinny być jednoznacznie ustalone ograniczenia w użytkowaniu danego terenu, w tym zakazy zabudowy, a także zasady budowy i rozbudowy sieci i urządzeń infrastruktury technicznej. Zauważył, że definicję pojęcia „infrastruktury technicznej” w orzecznictwie zbudowano, bazując na wykładni systemowej przy wykorzystaniu regulacji zawartych w ustawie o gospodarce nieruchomościami jak też w ustawie – Prawo energetyczne. Wynika z niej, że w zakresie energii elektrycznej urządzenia infrastruktury technicznej obejmują przewody lub urządzenia stosowane do wytwarzania, przetwarzania, przesyłania i magazynowania, dystrybucji oraz użytkowania energii. Pojęcie infrastruktury nie ogranicza się zatem do urządzeń służących do przesyłu energii ale obejmuje także urządzenia, które służą do jej wytwarzania (por. wyrok z dnia 8 kwietnia 2014r. II SA/Bd 25/14). W taki też sposób w niniejszej sprawie pojęcie infrastruktury technicznej, interpretuje gmina – przez sieci infrastruktury technicznej rozumie bowiem inwestycje z zakresu zaopatrzenia w wodę, energię elektryczną, sieci telekomunikacyjne i odprowadzania ścieków. Zdaniem organu nadzoru, w infrastrukturze technicznej rozróżnia się także infrastrukturę istniejącą i projektowaną. Wskazując na powyższe skarżący konkludował, że obojętnie którą definicją się posłużyć, dla jednej i drugiej, plan - w sposób przewidziany przez obowiązujące w tym zakresie przepisy prawa – nie określa koniecznych dla tych sieci ustaleń. Z tego też względu, przyjęta przez Radę Miejską w Lwówku Śląskim koncepcja realizacji

jednego z obligatoryjnych elementów planu, narusza w sposób istotny zasadę sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wynikającą z art. 15 ust.2 pkt 9 i pkt 10 u.p.z.p. w związku z § 4 pkt 9 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Organ podkreślił, że regulacja odnoszące się do obiektów infrastruktury technicznej nie mogą być oderwane od zaistniałego stanu faktycznego (co odnosi się do braku wskazania sieci i urządzeń istniejących) a w konsekwencji nie mogą być kształtowane na zasadzie planowanych czy też projektowanych sieci, bez określenia ich sytuowania. Ma to istotne znaczenie dla budowy systemu powiązań pomiędzy sieciami istniejącymi i planowanymi, co wiąże się z określeniem szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczenia ich użytkowania (art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p). Zdaniem skarżącego, wprowadzone przez Radę regulacje nie ustanawiają faktycznie warunków w oparciu o które planowane do realizacji nowe sieci i urządzenia miałyby być modernizowane, przebudowywane i rozbudowywane, w tym ograniczeń w użytkowaniu terenów w strefach położonych wzdłuż planowanych do realizacji i modernizacji sieci. Brak również określania na załącznikach graficznych do uchwały przebiegów istniejących i planowanych do realizacji linii elektroenergetycznych oraz innych sieci i urządzeń infrastruktury technicznej. Wskutek braku wrysowania na załącznikach graficznych linii istniejących, nowotworzonych oraz przeznaczonych do modernizacji i rozbudowy, wspomniane strefy w ogóle nie są możliwe do ustalenia. Ponadto dopuszczenie przebudowy i rozbudowy istniejących linii elektroenergetycznych oraz budowy sieci i urządzeń infrastruktury technicznej na poszczególnych terenach, skutkuje możliwością przesuwania nieokreślonych stref ochronnych od linii istniejących i planowanych. Dotyczy to również możliwości rozmieszczania nowo budowanych sieci i urządzeń infrastruktury technicznej, poza granice rozgraniczające tereny komunikacji drogowej, na nieruchomości sąsiednie.

Zdaniem organu nadzoru, prawidłowa realizacja omawianych norm, powinna polegać na wskazaniu sytuowania urządzeń w części graficznej planu w taki sposób, aby jego adresaci, mieli możliwość ustalenia ich przebiegu. Z ich istnieniem związane są bowiem określone ograniczenia w zagospodarowaniu, co niejednokrotnie stanowi ingerencję w prawo własności nieruchomości konkretnych jednostek. Z tego względu,

omawiane zagadnienia powinny być jednoznacznie określone w planie stanowiącym wyraz władztwa planistycznego gminy. Przyjęcie odmiennych rozwiązań, prowadzi do tego, że wskazywane zagadnienia stanowiące *de facto* ingerencję w prawo własności, zostaną doprecyzowane w innym akcie lub w inny sposób niż w planie miejscowym. Reasumując, skarżący podniósł, że brak ustalenia przebiegu istniejących i projektowanych sieci i urządzeń infrastruktury technicznej, stanowi nieprawidłową realizację normy kompetencyjnej art. 15 ust. 2 pkt 9 i pkt 10 u.p.z.p. w stosunku do całego obszaru objętego planem, co skłania do wniosku o stwierdzenie nieważności zaskarżonego planu w całości.

Niezależnie od powyższego organ nadzoru zwrócił uwagę na inne uchybienia zawarte w kwestionowanej uchwale.

Zarzucił, że wprowadzając w § 19 pkt 3 lit. b uchwały nakaz lokalizacji jednego budynku mieszkalnego na działce budowlanej, Rada wprowadziła ograniczenie w użytkowaniu terenu naruszające w sposób nadmierny i nieuzasadniony prawo własności nieruchomości przysługujące konkretnej jednostce. W ocenie Wojewody, wskazane w toku postępowania nadzorczego przez Burmistrza, przesłanki mające uzasadniać wprowadzone ograniczenie (tj. zapobieganie sytuowania na działce więcej niż jednego budynku mieszkalnego z przeznaczeniem na więcej niż jeden lokal mieszkalny, co prowadzi do zabudowy o cechach zabudowy wielorodzinnej), nie są wystarczające. Gmina wyposażona bowiem została w szereg innych instrumentów planistycznych, które pozwolą jej osiągnąć zamierzony cel. Wprowadzone ograniczenie jest więc wyrazem przekroczenia władztwa planistycznego gminy.

W dalszej kolejności organ nadzoru zakwestionował postanowienia planu, które na terenach oznaczonych na rysunku planu symbolem „R” dopuściły sytuowanie sieci i urządzeń infrastruktury technicznej, bez uzyskania wymaganej przepisem art. 7 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych zgody właściwego organu. Według art. 4 pkt 6 przywołanej ustawy, przeznaczenie gruntów na cele nierolnicze, to ustalenie innego niż rolniczy sposobu użytkowania gruntów rolnych. Regulacją art. 7 ust. 2 pkt 1 ww. aktu, ustawodawca przewidział zaś, że przeznaczenie na cele nierolnicze gruntów rolnych stanowiących użytki klasy I – III, co do zasady, wymaga zgody właściwego organu. Na podstawie informacji organu planistycznego, skarżący przyjął, że na przedmiotowych terenach występują

zróżnicowane klasy gruntów: III, IV i VI. Nie da się też przyporządkować określonej klasy do danego terenu z uwagi na ich różnorodność. Wobec takich okoliczności Wojewoda uznał, że dopuszczając na wymienionych terenach rolniczych (w skład których wchodziły grunty wymagające odrolnienia) przeznaczenie uzupełniające, w postaci sieci i urządzeń infrastruktury technicznej, organ planistyczny zobowiązany był - na zasadzie art. 17 pkt 6 lit. c u.p.z.p. - wystąpić o zgodę na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolne.

Jako kolejne naruszenie prawa organ nadzoru wskazał, brak określenia parametrów dróg wewnętrznych przewidzianych jako przeznaczenie uzupełniające dla terenów oznaczonych symbolem MN (§ 19 pkt 3 lit.d) i RM (§ 21pkt 3 lit.b) stwierdzając, że prowadzi on do istotnego naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p oraz § 4 pkt 9 rozporządzenia. Zakwestionował także § 23 pkt 2 lit. c uchwały, w którym to przepisie dopuszczono możliwość wycinki drzew rosnących w pasie drogowym podnosząc, że procedura związana z usuwaniem drzew szczegółowo uregulowana jest w ustawie o ochronie przyrody i nie należy do materii w której rada gminy jest uprawniona do kształtowania w planie miejscowym praw i obowiązków właścicieli nieruchomości.

W odpowiedzi na skargę strona przeciwna wniosła o jej oddalenie wywodząc, że nie zgadza się w całości z argumentacją Wojewody, gdyż zakwestionowane przez niego przepisy są zgodne z prawem. W kwestii braku określenia przebiegu sieci infrastruktury technicznej organ gminy wskazał, że przebieg linii energetycznej średniego napięcia został precyzyjnie określony na mapie zasadniczej tworzącej wraz z ustaleniami planu treść załącznika graficznego do uchwały. Sposób oznaczenia tej linii wynika wprost z przepisów odrębnych, definiujących zakres merytoryczny zawartości i stosowanych oznaczeń mapy zasadniczej. Zdaniem strony przeciwnej, oznaczenie na rysunku planu przebiegu tej linii nie wnosi żadnej treści merytorycznej do ustaleń planu. Zarówno szerokość pasa ograniczeń w użytkowaniu wokół linii jak i obowiązujące w jego zasięgu ograniczenia w zagospodarowaniu terenów, wynikają wprost z przepisów odrębnych. W ocenie strony przeciwnej, nielogiczny jest zarzut dotyczący konieczności ujęcia w załączniku graficznym przebiegu planowanych sieci i urządzeń infrastruktury technicznej, skoro (podobnie jak budynki), wymagają one pozwolenia na budowę. Strona przeciwna nie

zgodziła się także z pozostałymi zarzutami skargi przedstawiając w tym względzie argumentację polemiczną. Stwierdziła, że nakaz lokalizacji jednego budynku zapewnia ochronę przed wprowadzeniem zabudowy mającej cechy zabudowy wielorodzinnej i nie stanowi nadmiernej ingerencji w prawo własności. Sieci i urządzenia infrastruktury technicznej stanowią dozwolone uzupełnienia przeznaczenia terenów rolnych a dopuszczając urządzenie dróg wewnętrznych na działkach budowlanych organ nie musiał ustalać ich parametrów.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje.

Zakres kontroli administracji publicznej sprawowanej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej (art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. z 2016 r. poz. 718 ze zm. - dalej: u.p.p.s.a.). Zgodnie z art. 147 § 1 u.p.p.s.a. sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 u.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. W razie nieuwzględnienia skargi sąd skargę oddala (art. 151 u.p.p.s.a.).

W rozpoznawanej sprawie ze względu na przedmiot zaskarżenia, którym jest uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Sąd uwzględnić musiał również regulację szczególną zawartą w art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2015 poz. 199 ze zm. – dalej u.p.z.p.), zgodnie z którą, nieważność aktu powoduje również naruszanie zasad sporządzania planu miejscowego lub istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie.

Mając na względzie powyższe kryteria kontroli, Sąd stwierdził, że istnieje konieczność wyeliminowania z obrotu prawnego zaskarżonej przez Wojewodę Dolnośląskiego uchwały Rady Miejskiej w Lwówku Śląskim z dnia 22 października 2015 r. Nr XII/132/15 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obrębu Włodzice Małe.

Na wstępie rozważań odnotować należy, że w stanowieniu aktów prawa miejscowego organy samorządu terytorialnego związane są ramami stworzonymi przez ustawy. Akty powyższe są aktami o charakterze podstawowym, a zatem są stanowione na podstawie upoważnień ustawowych i nie mogą wykraczać poza jakiekolwiek unormowania ustawowe, czynić wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań ustawowych, a także powtarzać kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych. W doktrynie występuje przekonanie, że prawo miejscowe ma charakter wyłącznie wykonawczy w stosunku do ustaw. W Konstytucji RP próżno bowiem szukać delegacji prawotwórczych dla organów samorządowych. Trafna więc jest teza, że samorząd terytorialny nie posiada pozycji autonomicznej, lecz jest jedynie formą zdecentralizowanej administracji (por. W. Kisiel, *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2003, s. 84). Decentralizacja procesu tworzenia przepisów wykonawczych do ustaw, w postaci prawa miejscowego, zakłada co prawda zróżnicowanie ich treści, ale to zróżnicowanie może sięgnąć do granic wyznaczonych przez prawo (por. D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2007, s. 259).

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 9 i pkt 10 u.p.z.p., w planie miejscowym określa się obowiązkowo: szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy (pkt 9) i zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej (pkt 10). Zgodnie zaś z § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Do projektu rysunku planu miejscowego dołącza się objaśnienia wszystkich użytych oznaczeń. Z treści powyższych przepisów wynika, że ograniczenia w użytkowaniu określonego terenu, w tym zakazy zabudowy, a także zasady budowy i rozbudowy systemów infrastruktury technicznej, powinny być ustalone jednoznacznie w planie miejscowym w obrębie jego opracowania.

Mając powyższe na uwadze zauważyć należy, że w rozdziale 6 zaskarżonej uchwały określając zasady modernizacji i rozbudowy sieci i urządzeń infrastruktury technicznej, Rada Miejska w Lwówku Śląskim przewidziała dla sieci

elektroenergetycznych średniego i niskiego napięcia możliwość budowy nowych urządzeń i sieci (§ 14 pkt 2) oraz dopuściła możliwość zmiany przebiegu istniejących odcinków napowietrznych linii elektroenergetycznych (§ 14 pkt 3). Dla sieci telekomunikacyjnych wprowadzono natomiast utrzymanie sieci istniejących i urządzeń tego typu z możliwością ich likwidacji, utrzymania, modernizacji, rozbudowy, lokalizacji nowych sieci i urządzeń (§ 16). Nadto w regulacjach odnoszących się do poszczególnych terenów, jako przeznaczenie uzupełniające wprowadzono między innymi sieci i urządzenia infrastruktury technicznej (por. np. § 19 tereny 1 MN, 2 MN, 3 MN – tereny zabudowy mieszkaniowej; § 20 tereny R – o przeznaczeniu podstawowym tereny rolnicze; w § 21 - tereny 1RM i 2 RM o przeznaczeniu podstawowym tereny zabudowy zagrodowej w gospodarstwach rolnych) – bez jednoczesnego określenia ich lokalizacji i przebiegu. Ustalając lokalizację nowo budowanych sieci i urządzeń infrastruktury technicznej w granicach rozgraniczających tereny komunikacji drogowej, dopuszczono możliwość jej rozmieszczenia poza jej granicami na nieruchomościach sąsiednich (§ 10 pkt 2).

Oceniając treść przywołanych regulacji w kontekście postawionych w skardze zarzutów, skład orzekający w niniejszej sprawie – podzielając pogląd prezentowany już w innych orzeczeniach tut Sądu (por. np. wyrok z dnia 25 maja 2016 r. II SA/Wr 809/15; WSA we Wrocławiu z dnia 4 listopada 2015 r., sygn. akt II SA/Wr 629/15) – zgodził się z organem nadzoru, że w niniejszej sprawie doszło do naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego określonych w art. 15 ust.2 pkt 10 oraz art. 15 ust.2 pkt 9 u.p.z.p. Trafnie Wojewoda wywodzi, że przedstawiony w części tekstowej i graficznej sposób określenia zasad modernizacji i rozbudowy sieci i urządzeń infrastruktury technicznej stanowi nieprawidłową realizację normy zawartej w art. 15 ust. 2 pkt 10 w związku z § 4 pkt 9 rozporządzenia wykonawczego. Zgodnie z tym ostatnim przepisem, ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej powinny określać: sieci infrastruktury wraz z jej parametrami, warunki powiązania tych sieci z układem zewnętrznym oraz wskaźniki w zakresie infrastruktury technicznej. Tymczasem w części tekstowej planu poddanego obecnie kontroli, Rada ustalając omawiane zasady nie określiła lokalizacji sieci i urządzeń istniejących a lokalizację sieci i urządzeń nowo budowanych, ustaliła w granicach linii rozgraniczających tereny komunikacji

drogowej. Co jednak istotne – jednocześnie dopuściła możliwość odstąpienia od tej lokalizacji na nieruchomości przyległe (bez podania konkretnego zakresu ingerencji w te nieruchomości) w sytuacjach podyktowanych koniecznością takiego odstąpienia (§ 10 uchwały). Nie można zatem uznać, że Rada w sposób jasny określiła lokalizację i przebieg planowanych do budowy sieci i urządzeń. Dopuszczając przesunięcie lokalizacji sieci i urządzeń poza tereny komunikacji (w planie oznaczonym symbolem 1KDD), Rada nie określiła w ogóle zasad i warunków tego odstąpienia. Oznacza to, że linie rozgraniczające komunikację mogą, ale nie muszą być terenem na którym przebiegać będą sieci i urządzenia infrastruktury technicznej, przy czym – nie jest faktycznie wiadomo od czego uzależniono, to, czy będą to tereny komunikacji, czy też tereny przyległe (i jak dalekie będzie przesunięcie). Nie jest też jasne, kto w tym zakresie będzie podejmował decyzję. Tego rodzaju regulacje – stwarzające pole do dowolnej interpretacji i cedujące kompetencje prawodawcy lokalnego na nieznany podmiot - nie pozwalają na jednoznaczne ustalenie lokalizacji i przebiegu nowo budowanych sieci i urządzeń. Podobnie ocenić należy dopuszczenie lokalizowania sieci na innych terenach objętych planem – jak przeznaczenie uzupełniające. Słusznie podnosi skarżący, że ustalenia planu nie określają faktycznych warunków, w oparciu o które planowane do realizacji nowe sieci miałyby być modernizowane, przebudowywane i rozbudowywane, w tym ograniczeń w użytkowaniu terenu w strefach położonych wzdłuż planowanych do realizacji i modernizacji sieci. W planie brak odniesień do wskaźników sieci i urządzeń, jak też czytelnych regulacji wskazujących na powiązanie tych sieci z układem zewnętrznym.

W efekcie trafne okazały się uwagi strony skarżącej prowadzące do wniosku, że w tekście i na rysunku uchwały nie wskazano przebiegu linii elektroenergetycznych (średniego napięcia) wraz ze strefami ochronnymi związanymi z ograniczeniem w zabudowie i użytkowaniu terenu, oraz nie ustalono jakie ograniczenia w zagospodarowaniu będą występowały na tym terenie – co prowadzi także do naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p. Brak takiej regulacji skutkuje konsekwencjami dla inwestorów podczas prac inwestycyjnych, zagospodarowania działek, lokalizowania zabudowy oraz prowadzenia robót w zakresie zabudowy istniejącej. Nie jest bowiem znany przebieg stref ograniczeń (pasów

technologicznych) od linii elektroenergetycznych a równocześnie dopuszczone są rozbudowa i budowa nowych linii elektroenergetycznych oraz przebudowa i rozbudowa istniejących linii. Nie określono jednocześnie ograniczeń w użytkowaniu tych terenów, w tym zakazu zabudowy. Rada dopuściła możliwość swobodnego kształtowania przebiegu stref ochronnych od sieci i urządzeń infrastruktury technicznej (co dotyczy również rozwiązania wprowadzonego w § 10 pkt 2) ograniczając tym samo prawo własności nieruchomości znajdujących się na obszarze objętym planem, bowiem lokalizacja korytarzy, na których obowiązuje zakaz zabudowy, nie jest możliwa. Należy także zwrócić uwagę na prezentowane w orzecznictwie stanowisko, że jeżeli plan miejscowy dopuszcza jakąkolwiek lokalizację inwestycji celu publicznego – a taką stanowi budowa (obejmująca także rozbudowę) linii służących do przesyłu energii elektrycznej (również o znaczeniu lokalnym) gazu, czy linii telekomunikacyjnych – to zgodnie z art. 4 ust. 1 u.p.z.p. w planie miejscowym musi być uszczegółowione jej rozmieszczenie. Wymóg ten konkretyzuje przepis art. 15 ust. 3 pkt 4a i 4b, który nakazuje – w zależności od potrzeb – określenie w planie miejscowym terenów rozmieszczenia inwestycji celu publicznego lokalnych i ponadlokalnych. Jeżeli zatem rada gminy nie określiła w sposób jednoznaczny lokalizacji i przebiegu sieci infrastruktury mimo, że dopuszczono ich budowę (która zgodnie z prawem budowlanym obejmuje wszak także rozbudowę), to zapisy te powodują, że wymienione sieci infrastruktury mogą być poprowadzone w sposób dowolny, określony wyłącznie przez inwestora, a zatem z pominięciem procedury uchwalania planu miejscowego. Takiego działania nie można pogodzić z konstytucyjną zasadą demokratycznego państwa prawa i działania organów administracji publicznej na podstawie prawa i w jego granicach. Zgodnie bowiem z art. 3 u.p.z.p. 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 (patrz wyrok WSA w Olsztynie z dnia 5 maja 2015 r., II SA/OI 26/15, z dnia 19 lutego 2015 r., II SA/OI 1201/14CBOSA, nsa.gov.pl). Również Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że treść przepisu art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. oraz § 4 pkt 9 rozporządzenia nie pozostawia wątpliwości co do tego, że postanowienia planistyczne w zakresie modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej muszą przybierać formę konkretną, ustalając bezpośrednio na przyjętym do

opracowania terenie konkretne parametry. Nie sposób zatem przyjąć, by możliwym było zamieszczenie w planie miejscowym jedynie informacji, niewiążących sugestii, czy też zaleceń adresowanych do potencjalnego inwestora lub użytkownika przestrzeni. Brak jednoznacznego określenia lokalizacji i przebiegu sieci infrastruktury sprawia, że owe kwestie pozostawione zostają inwestorom, a więc podmiotom nieuprawnionym do kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej na terenie gminy (tak w wyroku z dnia 6 października 2015 r. II OSK 1042/15, CBOSA, nsa.gov.pl).

W tym stanie rzeczy zgodzić się należy ze stroną skarżącą, że w wyniku powyższych naruszeń prawa, uzasadniony jest wniosek o stwierdzenie nieważności uchwały w całości, ze względu na brak prawidłowej realizacji normy kompetencyjnej z art. 15 ust. 2 pkt 9 i 10 u.p.z.p.

Odnosząc się natomiast do pozostałych argumentów skargi, Sąd za uzasadniony uznał zarzut kwestionujący nakaz lokalizacji na jednej działce budowlanej jednego budynku mieszkalnego wprowadzony w § 19 pkt 3 lit. b uchwały. Nakaz ten w istotny sposób narusza art. 15 ust.2 pkt 9 u.p.z.p. Zakwestionowana przez skarżącego regulacja ograniczając prawo zabudowy nieruchomości stanowi wyraz przekroczenia przez gminę władztwa planistycznego. Za zasadnością jej wprowadzenia nie może bowiem przemawiać prezentowana przez organ argumentacja, jakoby jego celem było zapobieganie zabudowie wielorodzinnej na terenach zabudowy jednorodzinnej a dla jego osiągnięcia niewystarczające było ustanowienie szczegółowych wskaźników kształtowania zabudowy. W rozpatrywanym przypadku, analiza przedłożonej wraz ze skargą dokumentacji planistycznej nie pozwala przyjąć, że osiągnięcie powyżej wyrażonych zadań i celów nie będzie możliwe do osiągnięcia przy zastosowaniu ograniczeń w wykonywaniu prawa własności o niższym stopniu ingerencji w uprawnienia jednostki. Autor odpowiedzi na skargę nie wykazał też, że w tym konkretnym przypadku, potrzeby wspólnoty lokalnej nie będą możliwe do zrealizowania przy użyciu narzędzi służących kreowaniu ładu przestrzennego, które wynikają wprost z art. 15 ust. 2 pkt 6 i ust. 3 pkt 10 u.p.z.p. Ponadto - jak słusznie zauważył skarżący – ustanowienie niniejszego zakazu może prowadzić do sytuacji, w której inwestor będzie zmuszony do dokonania podziału działki przed uzyskaniem pozwolenia na budowę w celu

umożliwienia dodatkowej zabudowy na posiadanej nieruchomości. Działanie takie, które zasugerował również organ w udzielonej odpowiedzi na skargę, stanowi jednak niczym nieuprawnione obciążenie i ograniczenie dla właściciela gruntu, nie będąc jednocześnie gwarancją zachowania ładu przestrzennego. Podkreślić należy, że władztwo planistyczne (art. 3 ust. 1 u.p.z.p.) przysługuje gminie w granicach dozwolonych prawem (art. 7 Konstytucji) przy uwzględnieniu podustawowego charakteru planu jako aktu prawa miejscowego (art. 94 Konstytucji). Ograniczenie prawa własności nieruchomości (art. 140 k.c.) musi respektować konstytucyjną ochronę tego prawa (art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 3) i zasadę proporcjonalności (wyroki II OSK 232/12, 430/08). Naruszenie tych reguł prowadzące do nadużycia władztwa planistycznego skutkuje naruszeniem prawa, które w konsekwencji prowadzić powinno do unieważnienia takiej regulacji. Takie też stanowisko prezentowane było w dotychczasowym orzecznictwie tut. Sądu (por. np. wyroki II SA/Wr 499/14 i II SA/Wr 415/16).

Jako trafną należy uznać argumentację skargi wskazującą na niedozwoloną zmianę przeznaczenia terenów rolnych na cele nierolne ze względu na ustalenia dla terenów oznaczonych na planie symbolem „R” przeznaczenia uzupełniającego w postaci sieci i urządzeń infrastruktury technicznej. Skarżący trafnie zwrócił uwagę na szerokie znaczenia pojęcia tych sieci i urządzeń (patrz uzasadnienie wyroku II SA/Bd 25/14). Tereny rolne podlegają bowiem szczególnej ochronie prawnej i w tym przypadku niewystarczające było odwołanie się do uzupełniającego charakteru infrastruktury, bez szczegółowego doprecyzowania jej składników możliwych do usytuowania na terenach. Kwestie te nie budzą wątpliwości w orzecznictwie sądowym przy wykładni art. 4 ust. 1 i art. 15 ust. 2 u.p.z.p. w powiązaniu z art. 17 pkt 6 lit. c u.p.z.p. i art. 7 ustawy o ochronie gruntów rolnych (wyroki II SA/Wr 147/15 i 300/15, II SA/Kr 535/07). Zwraca się tam uwagę, że poprzez ustalenie takiego sposobu użytkowania następuje niedozwolona zmiana przeznaczenia terenów rolnych na cele nierolnicze bez zgody właściwego organu, co w istotny sposób narusza zarówno zasady jak i procedurę uchwalania planu. Istotne było również, że strona przeciwna sama potwierdziła, że część terenów rolnych stanowią użytki rolne klasy III, jednak nie da się przyporządkować określonych użytków do danego terenu z uwagi na występującą różnorodność. W takiej sytuacji dopuszczenie na takich

terenach rolniczych (z których część ze względu na posiadaną klasę gruntów spełniała przesłanki kwalifikujące do konieczności wystąpienia o zgodę na tzw. odrolnienie) przeznaczenia uzupełniającego w postaci sieci i urządzeń infrastruktury technicznej, bez uprzedniego wystąpienia o zgodę do właściwego organu, stanowiło naruszenie zasad sporządzania planu jak też istotne naruszenie trybu sporządzania planu miejscowego wynikającego z art. 17 pkt 6 lit.c. u.p.z.p.

Zasadnie także Wojewoda wskazywał na przekroczenie przez Radę Miejską kompetencji planistycznych przez wprowadzenie w § 23 pkt 2 lit. c regulacji dopuszczającej możliwość wycinki drzew rosnących w pasie drogowym z uwagi na określone w nim przesłanki. Jak słusznie stwierdził skarżący, procedurę związaną z usuwaniem drzew, w tym między innymi, z pasa drogowego szczegółowo reguluje ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody. Żadna z obowiązujących norm nie przyznaje zaś radzie gminy kompetencji do kształtowania praw i obowiązków adresatów planu w zakresie wycinki drzew. Tym samym w zaskarżonej uchwale unormowane zostały kwestie, które zostały już uregulowane w akcie prawnym wyższego rzędu.

Co do zarzutu wskazującego na brak określenia w planie parametrów dróg wewnętrznych o których mowa w § 19 pkt 3 lit. d i § 21 pkt 3 lit. b, co – zdaniem skarżącego - narusza art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p., Sąd zauważa, że w zaskarżonym planie w sposób wyraźny wyróżniono drogi wewnętrzne powiązane z drogami publicznymi, czyli stanowiące składnik infrastruktury (rozdział 11), oraz drogi wewnętrzne jako element urządzenia poszczególnych działek (jak w ww. przepisach) pozostające poza układem komunikacyjnym. Obu rodzajów dróg wewnętrznych nie należy oceniać jednakowo w kontekście zgodności z zasadami stanowienia planu. Wskazuje na to wyraźnie orzecznictwo tut. Sądu z którego jasno wynika, że jedynie brak określenia parametrów dróg wewnętrznych objętych układem komunikacyjnym prowadzi do oceny o ich ustaleniu w planie sprzecznej z zasadami (wyroki II SA/Wr 696/13, II SA/Wr 251/14, II SA/Wr 747/12, II SA/Wr 532/12, II SA/Wr 179/16, ponadto patrz wyrok II OSK 122/09 na temat dróg wewnętrznych w ogólności). Pozostałe drogi wewnętrzne, które ułatwiają poruszanie się wewnątrz działek, nie muszą mieć ściśle określone w planie miejscowym parametrów.

Wobec przedstawionych wyżej okoliczności faktyczne i prawne wskazujące, że przy podjęciu zaskarżonej uchwały doszło do naruszenia zasad sporządzania planu, Wojewódzki Sąd Administracyjny kierując się regulacją art. 28 u.p.z.p., działając zgodnie z art. 147 § 1 u.p.p.s.a orzekł jak w sentencji wyroku. Postanowienie o kosztach swoje wsparcie znalazło zaś w art. 200 ww. ustawy.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem
SPECJALISTA
Izabela Szczepińska

