



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 4 stycznia 2017 r.

Poz. 54

WYROK NR II SA-WR 371/16 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 17 sierpnia 2016 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący
Sędziowie

Sędzia WSA Olga Białek
Sędzia WSA Alicja Palus (sprawozdawca)
Sędzia NSA Zygmunt Wiśniewski

Protokolant

specjalista Małgorzata Boaro

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 17 sierpnia 2016 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Miejskiej w Kątach Wrocławskich
z dnia 25 lutego 2016 r. nr XVI/212/16

w przedmiocie sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Kąty Wrocławskie,
dla terenów w rejonie ulicy Stefana Okrzei

- I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości;**
- II. zasądza od Gminy Kąty Wrocławskie na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 480,00 zł (czterysta osiemdziesiąt złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowoadministracyjnego.**

Uzasadnienie

W dniu 25 lutego 2016 r. Rada Miejska w Kątach Wrocławskich podjęła na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz. U. z 2015 r., poz. 1515 ze zm.), art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (j.t. Dz. U. z 2015 r., poz. 199 ze zm.), zwanej dalej „u.p.z.p.”, oraz w związku z uchwałą Rady Miejskiej w Kątach Wrocławskich nr XLIX/516/14 z dnia 30 października 2014 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Kąty Wrocławskie, dla terenów w rejonie ulicy Stefana Okrzei, oraz po stwierdzeniu, że projekt planu nie narusza ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Kąty Wrocławskie wprowadzonej uchwałą z dnia 30 kwietnia 2015 r. nr VII/57/15 Rady Miejskiej w Kątach Wrocławskich, uchwałą nr XVI/212/16 w sprawie sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Kąty Wrocławskie, dla terenów w rejonie ulicy Stefana Okrzei.

Wojewoda Dolnośląski działając na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym zaskarżył powyższą uchwałę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w całości, zarzucając jej istotne naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p., a ponadto podjęcie jej § 12 pkt 2 z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 9 i 10 oraz art. 27 u.p.z.p.. Biorąc pod uwagę wskazane powyżej zarzuty organ nadzoru wniósł o stwierdzenie nieważności w całości zaskarżonej uchwały oraz zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

W uzasadnieniu skargi podniesiono, że w trakcie postępowania nadzorczego dotyczącego przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, iż w treści uchwały, jak również na rysunku planu, nie ustanowiono strefy ochronnej dla znajdującej się na obszarze planu napowietrznej linii energetycznej niskiego napięcia, co stanowi istotne naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p., zgodnie z którym w planie miejscowym określa się obowiązkowo szczególnie warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy. Z wyjaśnień Zastępcy Burmistrza Miasta i Gminy Kąty Wrocławskie przekazanych pismem z dnia 8 kwietnia 2016 r. (sygn. GP.6721.22.2014-15) wynika, że „na rysunku planu zaznaczono przebieg istniejących linii elektroenergetycznych niskiego napięcia. Oznaczenie przebiegu tych linii nie stanowi obowiązującego ustalenia planu, należy do grupy oznaczeń o charakterze informacyjnym lub wynikających z przepisów odrębnych. Z treści 15 pkt 9 i 10 ustawy z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2015 r., poz. 199 z późn. zm.) nie wynika obowiązek lub uprawnienie Gminy do wyznaczania strefy ochronnej dla linii elektroenergetycznych. Również Rada Gminy nie posiada uprawnień do ustanawiania stref ochronnych. Wymagania art. 15 pkt 9 i 10 ustawy zostały spełnione poprzez ustalenia § 12 uchwały, odpowiednio do zakresu i przedmiotu planu oraz uprawnienia Gminy.” W ocenie organu nadzoru, przedstawione stanowisko Zastępcy Burmistrza nie może zostać uznane za słuszne. Z treści przywołanej powyżej dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p. wynika, że ograniczenia w użytkowaniu określonego terenu, w tym zakazy zabudowy powinny być ustalone jednoznacznie w planie miejscowym w obrębie jego opracowania.

Jednocześnie w toku badania legalności podjętej uchwały stwierdzono, że Rada w postanowieniach dotyczących zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, dopuszcza modernizację, przebudowę, rozbudowę obiektów i urządzeń infrastruktury technicznej oraz zmianę przebiegu istniejących sieci infrastruktury technicznej (§ 12 pkt 2 uchwały), co z kolei skutkuje możliwością przesuwania nieokreślonych stref ochronnych. Powyższe skutkuje naruszeniem dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p., który stanowi, że w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Podobnie jak w przypadku poprzedniej dyspozycji ustawowej (art. 15 ust. 2 pkt 9) przywołany przepis jednoznacznie wskazuje, że zasady budowy i rozbudowy systemów infrastruktury technicznej (m.in. sieci elektroenergetycznej służącej zaopatrzeniu w energię elektryczną) powinny być ustalone jednoznacznie w planie miejscowym w obrębie jego opracowania.

Art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p. wskazuje na obowiązkowe ustalenia w planie szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy. Wobec powyższego, zarówno w treści uchwały, jak i na rysunku planu, zdaniem organu nadzoru, należało wskazać po pierwsze przebieg stref ochronnych związanych z ograniczeniem w zabudowie i użytkowaniu terenu oraz po drugie ustalić jakie ograniczenia w zagospodarowaniu będą występowały na tym terenie. Dla sieci modernizowanych, przebudowywanych i rozbudowywanych natomiast należało w pierwszej kolejności ustalić ich przebieg (art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p.), a następnie strefy ochronne wraz z ograniczeniami w zabudowie (art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p.). Tymczasem brak jest wskazania w treści uchwały oraz na rysunku planu przebiegu pasów technologicznych oraz zakazów związanych z ograniczeniami w zabudowie, zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu. Brak takiej regulacji skutkuje konsekwencjami dla potencjalnych inwestorów podczas prac inwestycyjnych,

zagospodarowania działek oraz lokalizowania zabudowy. Nie jest znany przebieg pasów technologicznych od linii elektroenergetycznych, a równocześnie dopuszczone są ich przesunięcia (§ 12 pkt 2 uchwały).

Rada – zdaniem Wojewody – dopuściła możliwość swobodnego kształtowania przebiegu stref ochronnych od sieci elektroenergetycznej, przez co lokalizacja korytarzy, na których obowiązuje zakaz zabudowy, nie jest możliwa. Ponadto, może się okazać, że fakt obowiązywania na danym obszarze zakazu zabudowy będzie następował z mocy prawa – przepisów niniejszej uchwały – po ewentualnym zrealizowaniu nowych sieci infrastruktury technicznej (w tym linii elektroenergetycznych). W takim przypadku wyrazić należy dezaprobatę dla swobody gospodarowania przez gminę przestrzenią, poprzez decydowanie o uzupełnieniu obowiązujących ustaleń planu (jak przebieg elementów infrastruktury technicznej czy obowiązywanie zakazu zabudowy) bądź nawet o ich ostatecznym obowiązywaniu w drodze innych niż plan miejscowy aktów lub działań faktycznych.

W odpowiedzi na skargę strona przeciwna wniosła o oddalenie skargi w całości oraz zasądzenie kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych. Zdaniem organu przebieg istniejącej linii elektroenergetycznej niskiego napięcia wskazany na rysunku planu ma charakter wyłącznie informacyjny. Dopiero z warunków uzyskanej decyzji o pozwoleniu na budowę wynikać będzie, jaka dla konkretnej inwestycji jest wymagana strefa techniczna. Skoro szerokość strefy technicznej wzdłuż istniejących i projektowanych linii elektroenergetycznych jest niezależna od ustaleń planu, to brak jest podstaw do jej sztywnego wyznaczania w postanowieniach planu. W konsekwencji, ochrona przed oddziaływaniem pola elektromagnetycznego zostaje przesunięta na etap wydawania decyzji o pozwoleniu na budowę.

Wskazywanie w planie miejscowym regulacji dotyczących stref, czy pasów technologicznych bądź ochronnych dla sieci elektroenergetycznych jest nieuzasadnione. Zgodnie z § 137 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. W sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908 ze zm.) w uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń. Zatem wskazywanie i ustalanie zakazów zabudowy i innych ograniczeń wynikających z konkretnych regulacji ustalonych w przepisach odrębnych, np. rozporządzeniach, jest niezgodne z przepisami obowiązującego prawa. Ewentualne zmiany regulacji prawnych skutkowałyby niezgodnością planu miejscowego z obowiązującym prawem.

Ponadto, Gmina stwierdziła, że ustalanie (projektowanie) przez Radę Miasta przebiegu modernizowanych, przebudowywanych i nowo budowanych linii elektroenergetycznych, a także innych sieci jak telekomunikacyjnych, gazowych, czy kanalizacyjnych na etapie planu miejscowego jest nieuprawnione. Zgodnie z art. 3 pkt 3 i 3a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2016 r., poz. 270 ze zm.) budowlą jest obiekt liniowy, którego charakterystycznym parametrem jest długość, w szczególności gazociąg, linia i trakcja elektroenergetyczna, linia kablowa naziemna umieszczona bezpośrednio w ziemi, podziemna oraz kanalizacja kablowa. Ustawodawca dopuszcza na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 19a, ust. 2 pkt 1a i 11, art. 30 ust. 1 pkt 1, 2 i 2b Prawa budowlanego budowę oraz przebudowę sieci elektroenergetycznych obejmujących napięcie znamionowe nie wyższe niż 1 kV oraz sieci telekomunikacyjnych, jak również przebudowę sieci gazowej bez uzyskania pozwolenia na budowę jednakże wymaga zgłoszenia właściwemu organowi. Biorąc pod uwagę powyższe, Rada Miasta nie jest organem właściwym do wydawania pozwoleń na budowę oraz rozpatrywania zgłoszeń. Właściwym organem jest starosta. Tylko na podstawie prawomocnej decyzji o pozwoleniu na budowę oraz przy braku sprzeciwu organu do zgłoszenia budowy, czy rozbudowy, można realizować sieci elektroenergetyczne, telekomunikacyjne czy gazowe. Zapisane w planie miejscowym dopuszczenie modernizacji, przebudowy, rozbudowy obiektów i urządzeń (§ 12 pkt 2 uchwały) jest zatem prawidłowe i stanowi jedynie początek procesu inwestycyjnego, którego wynikiem końcowym jest realizacja sieci w terenie, na podstawie odrębnego projektu budowlanego, będącego odrębnym opracowaniem. Powyższe dowodzi, że na etapie planu miejscowego rada nie posiada uprawnień do projektowania sieci infrastruktury technicznej, które wynikać będą z aktualnego zapotrzebowania i potencjalnych inwestorów oraz możliwości realizacyjnych danego operatora/właściciela sieci infrastruktury technicznej.

Organ stwierdził również, że wprowadzenie regulacji (projektowanie sieci wraz z pasami technologicznymi, a w szczególności od linii elektroenergetycznych niskiego napięcia) skutkowałoby bezpodstawnymi ograniczeniami dla potencjalnych inwestorów w sposobie zagospodarowania terenów. Występując o pozwolenie na budowę na podstawie aktualnego planu miejscowego, inwestor zobowiązany jest uzyskać warunki techniczne w zakresie przyłączenia do sieci wodno-kanalizacyjnej i elektroenergetycznej, w których operator/właściciel danej sieci określa zasady na jakich może zostać podłączony budynek i jakie odległości należy zachować zgodnie z przepisami odrębnymi, a także by zachować swobodny dostęp do sieci i urządzeń infrastruktury technicznej. Zatem brak konkretnych regulacji dotyczących przebiegu istniejącej jak i projektowanej sieci elektroenergetycznej nie może mieć negatywnych konsekwencji dla inwestora.

Lokalizację obiektów budowlanych od sieci elektroenergetycznych regulują warunki techniczne dotyczące zabezpieczeń technicznych sieci. Wprowadzenie strefy ograniczającej zagospodarowanie terenu od napowietrznej linii elektroenergetycznej niskiego napięcia będzie skutkowało tym, że bezzasadnym stanie się zmiana przebiegu tej sieci. Tylko bowiem zmianą uchwały będzie można zlikwidować strefę. Nie można warunkować w planie miejscowym obowiązywania oraz lokalizacji strefy od przebiegu sieci. W przypadku tego planu, przełożenie lub skablowanie linii niskiego napięcia, która przebiega w poprzek terenu RM, jest ekonomicznie i praktycznie uzasadnione. Inwestor ma możliwość przebudowy sieci (na warunkach uzyskanych od zarządcy sieci). Nie ma jednak możliwości zlikwidowania strefy ustalonej w planie. Rada Miejska uznała, że wprowadzenie strefy dla linii elektroenergetycznej niskiego napięcia uniemożliwi racjonalne zagospodarowanie terenu.

Zdaniem Gminy w planie miejscowym nie projektuje się przebiegów sieci infrastruktury technicznej. Rada ma obowiązek określić zasady modernizacji i rozbudowy sieci infrastruktury technicznej oraz zasady zagospodarowania terenu. W uchwale odniosła się do konieczności stosowania obowiązujących przepisów w przypadku prac przy ewentualnym skablowaniu linii elektroenergetycznej. Przepisy prawa nie wskazują zaś konieczności wyznaczania stref ograniczających zagospodarowanie terenu od linii elektroenergetycznych, tym bardziej od linii projektowanych, których przebiegu nie wskazuje się, i których nawet zarządca sieci aktualnie nie przewiduje. Szczególne warunki zagospodarowania wzdłuż linii elektroenergetycznych zostały określone w przepisach odrębnych, tj. w rozporządzeniu Ministra infrastruktury z dnia 6 lutego 2003 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy podczas wykonywania robót budowlanych (Dz. U. Nr 47, poz. 401 ze zm.).

Gmina stoi na stanowisku, że nie ma obowiązku wyznaczania strefy ochronnej od sieci elektroenergetycznej. Ustawodawca oraz odpowiedni minister nie wydali żadnego aktu prawa, który wskazywałby parametry stref ochronnych dla linii elektroenergetycznych i zobowiązywał radę miejską do ich określania. O modernizacji, przebudowie i rozbudowie sieci elektroenergetycznej decyduje operator/właściciel zarządzający siecią dystrybucji energii elektrycznej z racji swoich właściwości i kompetencji. Ponadto, jeżeli trasa inwestycji ma przebiegać przez obszar objęty postanowieniami już obowiązującego planu, realizacja inwestycji wymagałaby uchwalenia przez Radę odpowiedniej zmiany jego zapisów, co z kolei skutkowałoby bardzo wydłużonym procesem inwestycyjnym w zakresie realizacji sieci i brakiem skuteczności przepisów odrębnych w tym zakresie.

Bezzasadnym jest również zarzut Wojewody, że Rada poprzez możliwość dowolnego, swobodnego kształtowania przebiegu stref ochronnych od sieci i urządzeń infrastruktury technicznej ograniczyła prawo własności nieruchomości znajdujących się na obszarze objętym planem. Jak wykazano wcześniej, uzyskanie decyzji pozwolenia na budowę, jak i zgłoszenie właściwemu organowi budowy lub przebudowy sieci elektroenergetycznej, telekomunikacyjnej, i gazowej może nastąpić zgodnie z art. 30 ust 2 oraz art. 32 ust. 4 pkt 2 Prawa budowlanego po przedstawieniu, pod rygorem odpowiedzialności karnej, oświadczenia o posiadaniu prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Przebieg sieci infrastruktury technicznej musi być ustalony z właścicielami nieruchomości przez które będą przebiegały. Brak zgody właściciela nieruchomości na lokalizację w/w uzbrojenia będzie skutkowało zmianą lokalizacji, tym samym właściciel /inwestor nieruchomości posiada możliwość realnego decydowania o sposobie przebiegu sieci infrastruktury technicznej przez swoją nieruchomość. Zatem dopuszczenie w planie miejscowym modernizacji, przebudowy i rozbudowy sieci infrastruktury technicznej, nie skutkuje wykonaniem tego przedsięwzięcia w sposób niekontrolowany i swobodny/dowolny. Realizacja sieci infrastruktury technicznej jest możliwa bez konieczności dokonywania zmian w planie, tj. bez przeprowadzenia jej w trybie art. 17 w zw. z art. 27 u.p.z.p., na co pozwalają regulacje zawarte w przepisach odrębnych.

Reasumując, nie jest zasadny zarzut skargi braku ustalenia w treści uchwały stref ochronnych dla istniejących linii elektroenergetycznych niskiego napięcia i związanych z tym ograniczeń w zagospodarowaniu nieruchomości. Jeżeli linia energetyczna przebiega przez obszar np. R - teren rolny, to przeznaczenie R obejmuje także teren znajdujący się pod linią elektroenergetyczną. Analogicznie również, jeżeli w terenie oznaczonym, np. RM – teren zabudowy zagrodowej, przebiega linia elektroenergetyczna, to teren pod tą linią winien być oznaczony jak RM. Żaden obowiązujący przepis nie nakazuje wyznaczania odrębnego obszaru pod liniami elektroenergetycznymi. Ewentualne lokalizowanie budynków pod takimi liniami regulują przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2015 r., poz. 1422 ze zm.), a w szczególności § 313 i 314 tego rozporządzenia, ale jest to materia regulowana prawem budowlanym i przestrzegana na etapie wydawania decyzji o pozwoleniu na budowę, a nie ustalania treści planu miejscowego. Niezasadny jest więc zarzut naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p., nie można również uznać w tym zakresie naruszenia § 4 pkt 7 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu

zagospodarowania przestrzennego, ponieważ powołany przepis nie zawiera nakazu wyznaczania odrębnego sposobu zagospodarowania terenu pod liniami energetycznymi.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:

Zgodnie z przepisem art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (j.t. Dz.U. z 2014 r. poz. 1647 ze zm.) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej oraz rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i o właściwość między tymi organami a organami administracji rządowej. Kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej (art. 1 § 2 ww. ustawy). W myśl art. 3 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (j.t. Dz. U. z 2016 r., poz. 718 ze zm.), zwanej dalej „P.p.s.a.”, zakres kontroli działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje m.in. orzekanie w sprawach skarg na: akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej (pkt 5) i akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej (pkt 6).

Zgodnie z art. 147 § 1 P.p.s.a. sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, 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 w całości albo w części sąd oddala skargę odpowiednio w całości albo w części (art. 151).

Skarga wniesiona w niniejszej sprawie dotyczy uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, która – zgodnie z art. 14 ust. 8 u.p.z.p. – jest aktem prawa miejscowego. A więc jest ona objęta zakresem art. 3 pkt 5 § 2 P.p.s.a.

Wskazać tutaj należy, że uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest wyrazem tzw. władztwa planistycznego, które posiada gmina. Może ona samodzielnie decydować o sposobie zagospodarowania terenu, wprowadzając do planu miejscowego zagospodarowania przestrzennego bądź to precyzyjne zapisy bądź też postanowienia ogólne dla poszczególnych terenów. Wszelkie jednak czynności gminy, także o charakterze publicznoprawnym, muszą odznaczać się legalnością, gdyż gmina jest obowiązana działać zgodnie z prawem.

Zgodnie z treścią art. 28 ust. 1 u.p.z.p. podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części stanowi naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie. Wskazanie w powyższym przepisie podstaw nieważności uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego prowadzi do wniosku, że przepis ten stanowi *lex specialis* wobec art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Oznacza to, że rozstrzygnięcia nadzorcze wojewody albo orzeczenie sądu administracyjnego stwierdzające nieważność uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego są wydawane w przypadku zajścia co najmniej jednej z podstaw nieważności wymienionych w art. 28 ust. 1 u.p.z.p.. Zatem pozostałe naruszenia prawa (niewymienione w powołanym wyżej przepisie) należałoby traktować jako nieistotne, a więc nie będące przyczyną nieważności uchwały (por. T. Bąkowski, Komentarz do art. 28 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. 03.80.717), [w:] T. Bąkowski, Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, Zakamycze, 2004).

Zasady sporządzania planu miejscowego rozumiane są jako wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy dotyczące m.in. zawartych w akcie planistycznym ustaleń. W przypadku naruszenia zasad sporządzania planu ustawodawca nie wymaga, aby przedmiotowe naruszenie miało charakter istotny, co oznacza, że każde naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego skutkować będzie stwierdzeniem nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części (zob.: Z. Niewiadomski (red.): Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, Warszawa 2004, s. 253–254). Z tych samych względów każde naruszenie właściwości organów w zakresie sporządzania planu miejscowego skutkować będzie stwierdzeniem nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części.

Mając na względzie powyższe kryteria kontroli, Sąd stwierdził, że istnieje konieczność wyeliminowania z obrotu prawnego zaskarżonej uchwały w całości.

W pierwszej kolejności słusznym jest zarzut istotnego naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p., zgodnie z którym w planie miejscowym określa się obowiązkowo szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy. Jak słuszenie stwierdził Wojewoda, z treści dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p. wynika, że ograniczenia w użytkowaniu określonego terenu, w tym zakazy zabudowy powinny być ustalone jednoznacznie w planie miejscowym w obrębie jego opracowania. Tymczasem w

treści zaskarżonej uchwały, jak również na rysunku planu, nie ustanowiono strefy ochronnej dla znajdującej się na obszarze planu napowietrznej linii energetycznej niskiego napięcia.

Ponadto słuszny jest zarzut podjęcia § 12 pkt 2 zaskarżonej uchwały z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 9 i 10 oraz art. 27 u.p.z.p. poprzez dopuszczenie modernizacji, przebudowy, rozbudowy obiektów i urządzeń infrastruktury technicznej oraz zmiany przebiegu istniejących sieci infrastruktury technicznej – w ramach postanowień dotyczących zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej – w konsekwencji dopuszczenie możliwości przesuwania nieokreślonych stref ochronnych. Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Przywołany przepis jednoznacznie wskazuje, jak słusznie zauważył Wojewoda, że zasady budowy i rozbudowy systemów infrastruktury technicznej (m.in. sieci elektroenergetycznej służącej zaopatrzeniu w energię elektryczną) powinny być ustalone jednoznacznie w planie miejscowym w obrębie jego opracowania.

Również słusznie stwierdził Wojewoda, że w ramach posiadanych kompetencji wynikających z art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. Rada uprawniona była do wskazania jednoznacznie przebiegu stref ochronnych związanych z ograniczeniem w zabudowie i użytkowaniu terenu oraz po drugie ustalić jakie ograniczenia w zagospodarowaniu będą występowały na tym terenie. Dla sieci modernizowanych, przebudowywanych i rozbudowywanych natomiast należało w pierwszej kolejności ustalić ich przebieg (art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p.), a następnie strefy ochronne wraz z ograniczeniami w zabudowie (art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p.). Tymczasem brak jest wskazania w treści uchwały oraz na rysunku planu przebiegu pasów technologicznych oraz zakazów związanych z ograniczeniami w zabudowie, zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu. Brak takiej regulacji skutkuje konsekwencjami dla potencjalnych inwestorów podczas prac inwestycyjnych, zagospodarowania działek oraz lokalizowania zabudowy. Nie jest znany przebieg pasów technologicznych od linii elektroenergetycznych, a równocześnie dopuszczone są ich przesunięcia (§ 12 pkt 2 uchwały). Nie wywiązując się z tego obowiązku Rada dopuściła możliwość swobodnego kształtowania przebiegu stref ochronnych od sieci elektroenergetycznej, przez co lokalizacja korytarzy, na których obowiązuje zakaz zabudowy nie jest możliwa. Pozostawienie zakwestionowanych przez organ nadzoru regulacji oznaczałoby zatem akceptację dla sytuacji, w której o tym, gdzie będą zlokalizowane strefy ochronne linii elektroenergetycznych oraz o istnieniu w związku z tym zakazu zabudowy danego obszaru decydować będzie inny organ, podczas gdy określanie tych obligatoryjnych elementów planu należy do wyłącznej właściwości rady gminy uchwalającej plan miejscowy (tak też w wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 4 listopada 2015 r. sygn. akt II SA/Wr 629/15; z dnia 15 marca 2016 r. sygn. akt II SA/Wr 795/15).

Ratio legis art. 15 ust. 2 pkt 9 i 10 u.p.z.p. należy bowiem rozpatrywać w kontekście konstytucyjnych zasad demokratycznego państwa prawa i działania organów administracji publicznej na podstawie prawa i w jego granicach. Te ogólne zasady stoją na straży poszanowania prawa własności określonego w art. 64 Konstytucji RP. Pozostawienie zakwestionowanych przez organ nadzoru regulacji oznaczałoby zatem akceptację dla sytuacji gdzie o tym, gdzie będą zlokalizowane korytarze napowietrznych linii elektroenergetycznych niskiego napięcia oraz o istnieniu w związku z tym zakazu zabudowy i zalesienia danego obszaru decydować będzie inny organ. Tymczasem określanie tych obligatoryjnych elementów planu należy do wyłącznej właściwości rady gminy, która uchwała miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z art. 27 u.p.z.p. miejscowy plan zmienia się w takim samym trybie, w jakim został on uchwalony i przede wszystkim przez organ do tego uprawniony. W ramach posiadanych kompetencji Rada uprawniona była do ustalenia zakazu zabudowy w ściśle określonych miejscach, np. w korytarzach wzdłuż istniejących linii elektroenergetycznych, lub wskazania jednoznacznie przebiegu planowanych linii elektroenergetycznych, tak aby bez żadnej wątpliwości można było wskazać obszary, gdzie prawo własności doznało ograniczenia w postaci ograniczenia w zabudowie. W ramach uprawnień wynikających z art. 3 ust. 1, art. 4 ust. 1, art. 14, art. 17 i art. 20 u.p.z.p. i art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym gmina ustala przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenu położonego na jej obszarze. Działając w ramach posiadanych kompetencji i przepisów u.p.z.p. gmina nie może jednak dowolnie określać zasad postępowania przy uchwalaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jak i wprowadzaniu do niego zmian. W ocenie Sądu u.p.z.p. nie daje radzie gminy kompetencji ani możliwości decydowania o tym, czy przeprowadzanie procedury planistycznej jest w danym przypadku konieczne, zasadne i celowe czy też nie, a możliwość dowolnego ustalania przebiegu korytarzy napowietrznych linii elektroenergetycznych wysokiego napięcia i wraz z nimi ustalonego w planie zakazu zabudowy pewnych obszarów umożliwi dokonywanie zmian w planie bez przeprowadzenia ich w trybie art. 17 w zw. z art. 27 u.p.z.p. (tak też NSA w wyroku z dnia 1 grudnia 2010 r. sygn. akt II OSK 1980/10; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 8 kwietnia 2015 r. sygn. akt II SA/Wr 100/15).

Biorąc pod uwagę zasadność zarzutów strony skarżącej, należało stwierdzić nieważność zaskarżonej uchwały w całości. Przeprowadzona kontrola sądownoadministracyjna wykazała jej sprzeczność z zasadą działania organów państwa na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji RP). Sąd administracyjny dokonując kontroli legalności zaskarżonej uchwały kierował się też dyspozycją przepisu art. 28 ust. 1 u.p.z.p., który przewiduje, że 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. Przeprowadzona przez sąd rozpatrujący niniejszą sprawę kontrola zaskarżonego aktu potwierdziła zasadność postawionych przez Wojewodę zarzutów względem uchwalonego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Z tych względów na podstawie art. 147 § 1 orzeczono jak w punkcie pierwszym sentencji wyroku. Podstawę zaś orzeczenia w punkcie drugim stanowią przepisy art. 200 P.p.s.a. w związku z § 14 ust. 1 pkt 1 lit. c rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz. U. z 2015 r., poz. 1804).