Sygn. akt II SA/Wr 801/15

ODPIS

Orzeczenie nieprawomocne

WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 2 lutego 2016r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:	Sędzia WSA Władysław Kulon
Sędziowie:	Sędzia WSA Alicja Palus (spr.)
	Sędzia NSA Zygmunt Wiśniewski
Protokolant	starszy sekretarz sądowy Anna Biłous

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 2 lutego 2016r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Miejskiej w Siechnicach
z dnia 25 czerwca 2015 r. nr XII/67/15
w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Bogusławice - w granicach obrębu, gmina Siechnice

stwierdza nieważność § 12 ust. 2 pkt 2 oraz § 19 zaskarżonej uchwały.

WOJEWÓDZKI SĄD ADMINISTRACYJNY WE WROCŁAWIU 2

Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem
STARSZY SEKRETARZ SĄDOWY
Magda Minkisiewicz

Sygn. akt II SA/Wr 801/15

UZASADNIENIE

Rada Miejska w Siechnicach uchwałą z dnia 25 czerwca 2015r. Nr XII/67/15 podjęta na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2013r. poz. 594 ze zm.), art. 3 i 20 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jednolity Dz. U. z 2015 r., poz. 199), w związku z przepisem art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 130, poz. 871) oraz w związku z uchwałą Rady Miejskiej Siechnic nr XLI 1/309/10 z dnia 18 października 2010 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Bogusławice - w granicach obrębu, gmina Siechnice oraz po stwierdzeniu zgodności ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Siechnice przyjętym przez Radę Miejską w Siechnicach, uchwałą nr XXXIX/291/10 z dnia 19 sierpnia 2010 r., uchwaliła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego wsi Bogusławice - w granicach obrębu gmina Siechnice.

W dniu 2 lipca 2015r. uchwała została przedłożona Wojewodzie Dolnośląskiemu jako właściwemu organowi nadzoru, który podjął czynności postępowania nadzorczego, ale w terminie określonym w przepisie art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym powołanej powyżej, nie wydał rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wobec stwierdzenia, że niektóre zapisy uchwały w sposób istotny naruszają prawo, Wojewoda Dolnośląski – działając na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wcześniej wskazywanej oraz art. 50§2, art. 54§1 i art. 200 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi skierował w dniu 27 października 2015r. skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, w której wniósł o stwierdzenie nieważności §12 ust. 2 pkt 2 oraz §19 opisanej we wstępie uchwały, a także załącznika graficznego w zakresie obszaru 7 US.

Jednocześnie Wojewoda Dolnośląski zarzucił Radzie Miejskiej w Siechnicach podjęcie :

- § 12 ust. 2 pkt 2 uchwały z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 9 i 10 oraz art. 27 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jednolity: Dz. U. z 2015 r. poz. 199 ze zm.), zwanej dalej „ustawą";

- § 19 uchwały oraz załącznika graficznego w zakresie obszaru 7US z istotnym naruszeniem art. 28 ust. 1 w związku z art. 15 ust. 2 pkt 3 ustawy w związku z art. 114 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r. poz. 1232 ze zm.).

Uzasadniając żądanie zawarte w skardze Wojewoda Dolnośląski wskazał na przepis art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, stanowiący że naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części i wyjaśnił, że w jego ocenie Rada Miejska w Siechnicach podejmując zaskarżoną uchwałę naruszyła zasady sporządzania planu miejscowego.

Następnie skarżący organ nadzoru podał, że w kwestionowanym §12 ust. 2 pkt 2 Rada Miejska w Siechnicach ustalając zasady ogólne dla infrastruktury technicznej postanowiła, że: dopuszcza się prowadzenie podziemnej lub napowietrznej infrastruktury technicznej przez tereny o innych funkcjach podstawowych na warunkach określonych w przepisach odrębnych.

Zdaniem Wojewody Dolnośląskiego konsekwencją przyjęcia zapisu o takiej treści jest brak określenia przebiegu nowych odcinków sieci, odcinków przebudowanych i rozbudowanych, a także pasów technologicznych od linii elektroenergetycznych i gazowych na załączniku graficznym do uchwały. W tej sytuacji dla sieci podziemnej lub napowietrznej infrastruktury technicznej nowotworzonej, odcinków przebudowanych i rozbudowanych, sfery (pasy technologiczne) nie są możliwe do ustalenia, tak samo jak niemożliwy do ustalenia jest przebieg samych linii.

Ponadto- odwołując się do treści art. 15 ust. 2 pkt 9 i pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym Wojewoda Dolnośląski wyjaśnił, że jego zdaniem w części tekstowej i graficznej uchwały należało wskazać przebieg nowo planowanych, przebudowywanych i rozbudowywanych elementów infrastruktury technicznej, po drugie przebieg ich stref ochronnych związanych z ograniczeniem w zabudowie i użytkowaniu terenu, oraz ustalić jakie ograniczenia w zagospodarowaniu będą występowały na tym terenie. Tymczasem brak jest wskazania w treści uchwały oraz na rysunku planu przebiegu nowych sieci infrastruktury technicznej, i ich pasów technologicznych oraz zakazów związanych z ograniczeniami w zabudowie, w zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu.

Brak takiej regulacji skutkuje konsekwencjami dla inwestorów podczas prac inwestycyjnych, zagospodarowania działek, lokalizowania zabudowy oraz prowadzenia

robót w zakresie zabudowy istniejącej. Nie jest znany przebieg pasów technologicznych od nowych linii elektroenergetycznych i gazociągów, ich stref technicznych, a równocześnie dopuszczone są przebudowa i rozbudowa istniejącej sieci infrastruktury technicznej.

Nie określono również ograniczeń w użytkowaniu tych terenów, w tym zakazów zabudowy.

Zdaniem skarżącego organu nadzoru Rada Miejska w Siechnicach dopuściła możliwość swobodnego kształtowania przebiegu stref ochronnych od sieci i urządzeń infrastruktury technicznej ograniczając prawo własności nieruchomości znajdujących się na obszarze objętym planem, bowiem lokalizacja korytarzy, na których obowiązuje zakaz zabudowy nie jest możliwa. Może się zatem okazać, że fakt obowiązywania na danym obszarze zakazu zabudowy będzie następował z mocy prawa - przepisów niniejszej uchwały - po zrealizowaniu przedmiotowych sieci infrastruktury technicznej (w tym linii elektroenergetycznych i gazociągów).

Wskazał, że przepisy art. 15 ust. 2 pkt 9 i 10 ustawy należy 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 Rzeczypospolitej Polskiej. Pozostawienie wskazanych przez organ nadzoru regulacji oznaczałoby zatem akceptację dla sytuacji gdzie o tym, gdzie będą zlokalizowane sieci podziemnej lub napowietrznej infrastruktury technicznej i strefy ochronne sieci i urządzeń infrastruktury technicznej, a także o istnieniu w związku z tym ograniczeń czy nawet zakazu zabudowy danego obszaru decydować będzie inny podmiot. Tymczasem określanie tych obligatoryjnych elementów planu należy do wyłącznej właściwości rady gminy, która uchwala miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego.

W uzupełnieniu organ nadzoru wskazał, że podejmując uchwałę Rada Miejska w Siechnicach nie wywiązała się ani z obowiązku określenia przebiegu stref ochronnych od sieci infrastruktury technicznej, ani nie zrealizowała obowiązkowych postanowień ustawy w zakresie określenia ograniczeń w użytkowaniu tych terenów, w tym zakazu zabudowy na tych obszarach. Tym samym w obszarach o nieustalonej lokalizacji jest dopuszczalna możliwości stanowienia o zmianach planu, poprzez wprowadzenie nowego przebiegu stref ochronnych od sieci infrastruktury technicznej i związanych z tym zakazów zabudowy w innym trybie, niż wymaga tego ustawa o planowaniu i

zagospodarowaniu przestrzennym, co powoduje, że nieokreślony podmiot, organ w nieokreślony sposób i w nieokreślonej formie dokona zmiany tych ustaleń planu.

W dalszej części uzasadnienia Wojewoda Dolnośląski – odnosząc się do wniosku kasacyjnego dotyczącego §19 zaskarżonej uchwały oraz załącznika graficznego w zakresie obszaru 7US - wyjaśnił że zgodnie art. 15 ust. 2 pkt 3 ustawy w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego.Realizacja tego obowiązku wymaga uwzględnienia postanowień przepisów szczególnych - w tym zakresie norm ujętych w ustawie Prawo ochrony środowiska. Ustawodawca przyjął w art. 114 ust. 1 tej ustawy, że: „Przy sporządzaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, różnicując tereny o różnych funkcjach lub różnych zasadach zagospodarowania, wskazuje się, które z nich należą do poszczególnych rodzajów terenów, o których mowa w art. 113 ust. 2 pkt 1. "

Jednocześnie organ nadzoru podał, że we wskazanym przepisie art. 113 ust. 2 pkt 1 ustawy – Prawo ochrony środowiska wyszczególnione zostały tereny o następujących przeznaczeniach:

a) pod zabudowę mieszkaniową,
b) pod szpitale i domy opieki społecznej,
c) pod budynki związane ze stałym lub czasowym pobytem dzieci i młodzieży,
d) na cele uzdrowiskowe,
e) na cele, rekreacyjno-wypoczynkowe,
f) na cele mieszkaniowo-usługowe,

a rolą organu stanowiącego gminy jest wskazanie, które z obszarów należą do poszczególnych rodzajów terenów, o których mowa w tym przepisie. Zdaniem skarżącego organu nie można uznać, że niezależnie od postanowień miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obowiązują dopuszczalne poziomy hałasu w środowisku określone postanowieniami rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 14 czerwca 2007r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku (tj. Dz. U. z 2014r. poz. 112.).

W ocenie Wojewody Dolnośląskiego jeżeli dla danego terenu został uchwalony miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego to koniecznym jego elementem jest przyporządkowanie terenów o różnych funkcjach lub różnych zasadach zagospodarowania do poszczególnych rodzajów terenów określonych w art. 113 ust. 2 pkt 1 ustawy Prawo ochrony środowiska. Niedopuszczalne jest bowiem badanie przez właściwe organy administracji publicznej, czy określony teren należy do rodzajów terenów, o których mowa w art. 113 ust. 2 pkt 1 ustawy.

Jednocześnie organ nadzoru wskazał, że kwestionowana regulacja dotyczy terenu usług sportu i rekreacji (US), zatem wymaga ona stwierdzenia nieważności ze względu na fakt nieujęcia tego terenu w katalogu obszarów, które zgodnie z przepisami dotyczącymi ochrony środowiska powinny zostać objęte ochroną przed hałasem.

Zgodnie z § 1 pkt 1 lit. e) rozporządzenia w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku: „określa się zróżnicowane dopuszczalne poziomy hałasu określone wskaźnikami hałasu LDWN, LN, LAeq D i LAeq N dla następujących rodzajów terenów przeznaczonych: e) na cele rekreacyjno- wypoczynkowe.

Zdaniem Wojewody Dolnośląskiego oznacza to, że Rada Miejska w Siechnicach uchwalając przedmiotowy plan nie przyporządkowała terenów o różnych funkcjach lub różnych zasadach zagospodarowania do poszczególnych rodzajów terenów określonych w art. 113 ust. 2 pkt 1 ustawy – Prawo ochrony środowiska.

W zakończeniu uzasadnienia skarżący organ nadzoru odwołał się do stanowiska Trybunału Konstytucyjnego prezentowanego m.in. w wyroku z dnia 21 marca 2001r. (sygn. akt K 24/00), a odnoszącego się do nakazu przyzwoitej legislacji, który kierowany jest także do organów gmin uprawnionych do stanowienia prawa miejscowego.

W odpowiedzi na skargę przedstawionej w piśmie doręczonym Sądowi w dniu 30 listopada 2015r. Rada Miejska w Siechnicach, działająca przez Burmistrza Siechnic wniosła o oddalenie skargi w zakresie dotyczącym §12 ust. 2 pkt 2 zaskarżonej uchwały oraz uznała za zasadną skargę w zakresie odnoszącym się do obszaru oznaczonego symbolem 7 US.

Uzasadniając wniosek zawarty w odpowiedzi na skargę Rada wyjaśniła, że wyrysowanie jednoznaczne przebiegu sieci uzbrojenia wraz ze strefami oddziaływania (ograniczeniami w użytkowaniu) poza terenami sieci komunikacyjnych, nie znając realnego zapotrzebowania, nie jest zasadne. Art. 15 ust 2 pkt 9 wskazuje na obowiązkowe ustalenie w planie szczegółowych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakazu zabudowy, który jest możliwy w przypadku sieci już istniejących lub projektowanych ujętych w planach wojewódzkich. Projektant planu nie jest w stanie jednoznacznie stwierdzić jakie potrzeby pod względem infrastruktury będą generować przyszłe inwestycje na tym terenie. Nie może zatem zaprojektować przebiegów tych sieci wraz ze strefami oddziaływania. Ograniczenia jakie mogą występować w przypadku nowo projektowanych sieci infrastruktury technicznej są precyzyjnej określone w przepisach odrębnych, na

podstawie których projektanci realizują projekty techniczne. Wrysowane projektowanych odcinków sieci docelowo może okazać się nie wystarczające do realnego zapotrzebowania lub niewłaściwie (nadmiernie zaprojektowane) może powodować niepotrzebne ograniczenia w użytkowaniu tym samym pozbawiać możliwości swobodnego władania przez ich właścicieli. Należy przy tym nadmienić, że realizacja infrastruktury wymaga uzyskania wcześniejszej zgody właściciela nieruchomości na realizacje konkretnego przedsięwzięcia, a tym samym na ograniczenia wynikające z lokalizacji sieci. Podobne ograniczenia wynikają z lokalizacji na działkach np. odcinków sieci elektroenergetycznych, wodociągowych lub sieci kanalizacyjnej, w tym również przyłączy - oczywiste jest, że na tych instalacjach nie lokalizuje się zabudowy. Zmieniające się technologie powoduję, że strefy ograniczające zabudowę są zmienne. Ponadto na terenach przeznaczonych pod zabudowę wrysowane zostały nieprzekraczalne linie zabudowy, które wyznaczają potencjalną rezerwę pod przyszłe inwestycje infrastrukturalne, ponieważ jednocześnie wykluczają lokalizację zabudowy kubaturowej.

W przypadku terenów rolnych z zakazem zabudowy również nie jest zasadne projektowanie korytarzy sieci infrastruktury. Budowa sieci infrastruktury technicznej nie będzie przecież miała wpływu na działalność rolniczą (uprawy) na tych terenach.

Usunięcie zaskarżonego zapisu skutkować będzie tym, że lokalizacja jakiegokolwiek odcinka sieci infrastruktury technicznej, którego potrzeba realizacji wyniknie w przyszłości, wymagać będzie długotrwałej procedury planistycznej w zakresie zmiany planu miejscowego, co będzie miało negatywny wpływ na racjonalność działań Gminy i w rezultacie będzie miało szkodliwe konsekwencje dla lokalnej społeczności.

Na rozprawie wyznaczonej na dzień 2 lutego 2016r. pełnomocnik Gminy Miejskiej Siechnice wniosła jak w odpowiedzi na skargę.

Wojewódzki Sąd Administracyjny orzekając w sprawie uwzględnił następujące okoliczności faktyczne i prawne:

Zgodnie z art. 1§1 ustawy z dnia 25 lipca 2002r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 z późn. zm.) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrole działalności administracji publicznej, przy czym w świetle §2 powołanego powyżej artykułu , kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Stosownie

do treści art. 3§2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r.- Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U z 2012r. poz. 270 z późn. zm.) kontrola działalności administracji publicznej obejmuje orzekanie w sprawach skarg na raty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego. Jednocześnie z przepisu art. 147§1 wskazanej powyżej ustawy wynika, że sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 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. Innymi słowy, kontrola sądowoadministracyjna zmierza do zbadania legalności zaskarżonego aktu. Przy czym kontrola sądowoadministracyjna dotycząca miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego sprawowana jest na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2015 r. poz. 199; dalej: u.p.z.p.), który stanowi, że istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzenia, a także naruszenia właściwości organów w tym zakresie, powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części.

Tak zakreślone przesłanki stwierdzenia nieważności uchwały uzupełnia przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminy, stanowiący, że uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna.

W rozpoznawanej sprawie Wojewoda Dolnośląski działając jako organ nadzoru wniósł – na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wcześniej powoływanej - o stwierdzenie nieważności uchwały Rady Miejskiej w Siechnicach z dnia 25 czerwca 2015r. Nr XII/67/15 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Bogusłowice – w granicach obrębu, gmina Siechnice w zakresie wskazanym w petitum skargi. Należy przede wszystkim zwrócić uwagę, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako akt prawa powszechnie obowiązującego musi spełniać wysokie wymagania stawiane tej kategorii aktów normatywnych oraz odpowiadać standardom legalności.

Uwzględniając powyższe Sąd w składzie orzekającym w sprawie podzielił zarzut Wojewody Dolnośląskiego, uznającego że przepis §12 ust. 2 pkt 2 zaskarżonej uchwały podjęty został z istotnym naruszeniem przepisów art. 15 ust. 2 pkt 9 i pkt 10 oraz art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Sąd akceptuje także bezwzględnie argumentację organu nadzoru przedstawioną w uzasadnieniu skargi.

Zgodnie ze wskazanymi przepisami ustawowymi w planie miejscowym określa się obowiązkowo (m.in.): szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia a ich użytkowania w tym zakaz zabudowy (pkt 9); zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej (pkt 10).

Natomiast w kwestionowanym zapisie §12 ust. 2 pkt 2 przedmiotowej uchwały planistycznej organ stanowiący gminy ustalając zasady ogólne w zakresie infrastruktury technicznej postanowił, że dopuszcza się prowadzenia podziemnej lub napowietrznej infrastruktury technicznej przez tereny o różnych funkcjach podstawowych na warunkach określonych w przepisach odrębnych.

W tym kontekście należy-zdaniem Sądu- wskazać, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego z zasady państwa prawnego - art. 2 Konstytucji RP - wynika nakaz przestrzegania przez prawodawcę zasad prawidłowej (poprawnej) legislacji, który jest funkcjonalnie związany z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochroną zaufania do państwa i prawa. Jednym z przejawów naruszenia wymagań dotyczących prawidłowej legislacji jest niejasne i nieprecyzyjne sformułowanie przepisu prawnego, które może rodzić niepewność jego adresatów co do ich praw i obowiązków, a organom stosującym prawo stwarzać możliwość dowolnego działania (zob. wyrok TK z 25 lutego 2014 r., sygn. SK 65/12, OTK ZU nr 2/A/2014, poz. 13, oraz powołane tam wcześniejsze wyroki TK). Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 28 października 2009 r., sygn. Kp 3/09 (OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 138), wydanym w pełnym składzie, stwierdził, że w takiej sytuacji konieczne jest przeprowadzenie testu określoności prawa, na który składają się trzy kryteria: 1) precyzyjność regulacji prawnej, tj. konkretność regulacji praw i obowiązków, tak by ich treść pozwalała na wyegzekwowanie, 2) jasność przepisu, tj. zrozumiałość dla adresatów, oraz 3) legislacyjna poprawność, tj. spełnienie wymogów co do technicznej strony legislacyjnej.

Wobec tak określonych uwarunkowań prawnych należy uznać zasadność twierdzenia Wojewody Dolnośląskiego, że przyjmując ustalenie zawarte w przepisie §12 ust. 2 pkt 2 zaskarżonej uchwały Rada Miejska w Siechnicach nie zastosowała się do wymogu określenia przebiegu sieci infrastruktury technicznej napowietrznej lub podziemnej a także przebiegu stref ochronnych od sieci, ani nie zrealizowała swojej ustawowej powinności określenia ograniczeń w użytkowaniu tych terenów, w tym zakazu zabudowy na tych obszarach. Na akceptację zasługuje zatem zarzut skarżącego organu nadzoru, że przyjmując takiej treści ustalenia planistyczne Rady dopuściła możliwość dowolnego kształtowania przebiegu napowietrznych lub

podziemnych sieci infrastruktury technicznej przez tereny o innych funkcjach podstawowych, bowiem ich przebieg, podobnie jak przebieg stref ochronnych nie wynika ani z części tekstowej, ani z części graficznej planu. Zasadnie przy tym Wojewoda Dolnośląski wskazuje, że kwestionowany zapis pozostaje w sprzeczności z zasadami sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i narusza w sposób istotny przepis art. 15 ust. 2 pkt 9 i pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Z treści wskazanego przepisu, wcześniej przywołanego wynika, że ograniczenia w użytkowaniu terenów i zakaz zabudowy, a także zasady budowy i rozbudowy systemów infrastruktury technicznej powinny być ustalone jednoznacznie w planie miejscowym w obrębie jego opracowania. W przedmiotowej uchwale Rada dopuszczając możliwość prowadzenia sieci infrastruktury technicznej wg niesprecyzowanych warunków określonych w przepisach odrębnych czyli swobodnego kształtowania przebiegu sieci ograniczyła prawo własności nieruchomości znajdujących się w obszarze planistycznym, bowiem nie jest możliwa lokalizacja sieci infrastruktury podziemnej i napowietrznej, ani wskazanie terenów, na których obowiązuje zakaz zabudowy.

Z tych względów uzasadniona jest dezaprobata skarżącego organu nadzoru dla swobody gospodarowania przez gminę przestrzenią poprzez posługiwanie się nieprecyzyjnymi orzeczeniami czy decydowania 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. 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, w której o tym gdzie będą zlokalizowane linie napowietrznej lub podziemnej infrastruktury oraz o istnieniu w związku z tym zakazu zabudowy lub innych ograniczeniach w użytkowaniu danego obszaru decydować będzie inny organ. Tymczasem określanie tych obligatoryjnych elementów planu należy do wyłącznej właściwości rady gminy, która uchwala 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 Gminy uprawniona była do

ustalenia zakazu zabudowy w ściśle określonych miejscach, lub wskazania jednoznacznie przebiegu sieci infrastruktury technicznej, tak aby bez żadnych wątpliwości można było wskazać obszary, gdzie prawo własności doznało ograniczenia w postaci ograniczenia w zabudowie. Tymczasem ustanowienie zakazu zabudowy w obszarach o nieustalonej lokalizacji jest dopuszczeniem możliwości stanowienia o zmianach planu, poprzez wprowadzenie nowego przebiegu korytarzy napowietrznych linii elektroenergetycznych wysokiego napięcia i związanych z tym zakazów zabudowy w innym trybie, niż wymaga tego ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, co powoduje, że nieokreślony podmiot, (organ) w nieokreślony sposób i w nieokreślonej formie dokona zmiany tych ustaleń planu. 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 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, gmina nie może jednak dowolnie określać zasad postępowania przy uchwalaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jak i wprowadzaniu do niego zmian. W ocenie Sądu ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym 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 sieci podziemnej lub napowietrznej infrastruktury technicznej, a w konsekwencji wprowadzenia ograniczeń w użytkowaniu danych terenów, np. zakazu zabudowy stanowi w istocie przyzwolenie na dokonanie zmian w planie miejscowym bez zachowania procedury wymaganej przepisem art. 17 w zw. Z art. 27 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (np. wyrok NSA z dnia 1 grudnia 2010r., sygn. akt II OSK 1980/10).

W ocenie Sądu na uwzględnienie zasługiwał także zarzut dotyczący terenu oznaczonego w przedmiotowym planie symbolem 7 US, dla którego ustalenia przyjęto w §19 zaskarżonej uchwały.

Zasadność tego zarzutu uznała również Rada Miejska w Siechnicach w odpowiedzi na skargę oraz w oświadczeniu pełnomocnika złożonym na rozprawie.

Rację ma bowiem Wojewoda Dolnośląski wskazując, że zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego. Natomiast art. 114 ust. 1 i 2 ustawy Prawo ochrony środowiska przy

sporządzaniu miejscowego planu, różnicując tereny o różnych funkcjach lub różnych zasadach zagospodarowania, wskazuje się, które z nich należą do poszczególnych rodzajów terenów, o których mowa w art. 113 ust. 2 pkt 1. 2. Jeżeli teren może być zaliczony do kilku rodzajów terenów, o których mowa w art. 113 ust. 2 pkt 1, uznaje się, że dopuszczalne poziomy hałasu powinny być ustalone jak dla przeważającego rodzaju terenu.

Wobec takiego zalecenia ustawodawcy należy zaaprobować twierdzenie skarżącego organu nadzoru, że przyjmując dla terenu oznaczonego symbolem 7 US jako przeznaczenie podstawowe usługi sportu i rekreacji nie dopełniła powinności uwzględnienia tego terenu w katalogu obszarów, które stosownie do przepisów obowiązujących w zakresie ochrony środowiska powinny zostać objęte ochroną przed hałasem z jednoczesnym przyjęciem wskaźnika hałasu określonego dla jego dopuszczalnego poziomu. Odczytując bowiem regulacje zawarte w art. 15 ust. 2 pkt 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym łącznie ze wskazanymi przepisami Prawa ochrony środowiska, daje się zauważyć, że rolą organu stanowiącego gminy przy określeniu (różnicowaniu) w planie miejscowym funkcji danego terenu i sposobu jego zagospodarowania, jest również wskazanie, do której z kategorii terenów określonych w art. 113 ust. 2 pkt 1 Prawa ochrony środowiska – dla których w rozporządzeniu właściwego ministra określone zostały dopuszczalne poziomy hałasu – należy dany teren. Inaczej mówiąc, z planu powinno wynikać według jakiej funkcji i sposobu zagospodarowania ma być ustalany dla danego terenu dopuszczalny poziom hałasu, którego wielkość (dla danej funkcji i sposobu zagospodarowania terenu) została już unormowana w rozporządzeniu przez właściwego ministra. Trafnie wskazuje organ nadzoru, że jeżeli dla danego obszaru uchwalono plan miejscowy, to jego koniecznym elementem jest przyporządkowanie – z uwzględnieniem zasady określonej w art. 114 ust. 2 Prawa ochrony środowiska – terenów o różnych funkcjach lub różnych zasadach zagospodarowania do odpowiedniego rodzaju terenu określonego w art. 113 ust. 2 pkt 1 tej ustawy.

Wykonanie tego obowiązku ma istotne znaczenie w stosowaniu przez organy administracji norm ochrony przed hałasem. W sytuacji bowiem, gdy dla danego obszaru obowiązuje plan miejscowy, niedopuszczalne jest korzystanie przez organy z art. 115 Prawa ochrony środowiska i przyporządkowywanie danego terenu do odpowiedniej kategorii określonej w art. 113 ust. 2 pkt 1 na podstawie faktycznego zagospodarowania i wykorzystywania tego terenu i terenów sąsiednich (por. wyrok NSA z dnia 9 lutego 2012 r. II OSK 2270/10, LEX nr 1138122). W takim przypadku niewywiązanie się przez

organy planistyczne na etapie sporządzania i uchwalania planu ze wskazanego obowiązku, i nieprzyporządkowanie w ogóle danego terenu, uchybia w istotny sposób art. 114 Prawa ochrony środowiska i prowadzi do naruszenia zasad sporządzania planu określonych w art. 15 ust. 2 pkt 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Plan pozbawiony bowiem zostaje elementu obligatoryjnego.

Sąd w niniejszym składzie podziela – dominujący w judykaturze i piśmiennictwie – sposób rozumienia owej obligatoryjności elementów planu, według którego plan miejscowy musi zawierać poszczególne ustalenia, o których mowa w art. 15 ust. 2 ustawy, wówczas, gdy okoliczności faktyczne dotyczące obszaru objętego planem, wynikające zwłaszcza z istniejącego lub planowanego przeznaczenia i sposobu zagospodarowania terenu, uzasadniają dokonanie takich ustaleń (por. wyroki NSA: z 23 kwietnia 2010 r., II OSK 311/10; z 13 października 2011 r., II OSK 1566/11; z 6 wrześni 2012 r., II OSK 1343/12; por. też: Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, pod red. Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2015, art. 15 Nb 6; I. Zachariasz [w:] H. Izdebski, I. Zachariasz, Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, Warszawa 2013, uwaga 3 do art. 15).

Wobec przedstawionych powyżej okoliczności Wojewódzki Sąd Administracyjny- stosownie do przepisu art. 147§1 powoływanej wcześniej ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, orzekł jak w sentencji.

WOJEWÓDZKI SĄD ADMINISTRACYJNY WE WROCŁAWIU 2

Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem
STARSZY SEKRETARZ SĄDOWY

Magda Minkisiewicz