



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 27 sierpnia 2012 r.

Poz. 2995

### WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 121/12 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 24 kwietnia 2012 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu  
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA  
Sędziowie Sędzia WSA  
Sędzia WSA

- Mieczysław Górkiewicz  
- Ireneusz Dukiel (spr.)  
- Anna Siedlecka

Protokolant asystent sędziego

- Wojciech Śnieżyński

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 24 kwietnia 2012 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Miejskiej w Jeleniej Górze

z dnia 22 listopada 2011 r. nr 157.XIX.2011

w przedmiocie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego rejonu ulic Spółdzielcza-Lubańska w Jeleniej Górze

**I. stwierdza nieważność § 3 pkt 12 we fragmencie: „Granice te są obowiązującym ustaleniem planu do czasu wydania stosownej decyzji administracyjnej”;**

**II. stwierdza, że uchwała we fragmencie wskazanym w pkt I wyroku nie podlega wykonaniu.**

## Uzasadnienie

Rada Miejska Jeleniej Góry na sesji dnia 22 listopada 2011 r. podjęła uchwałę nr 157.XIX.2011 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego rejonu ulic Spółdzielcza - Lubańska w Jeleniej Górze (dalej zwaną uchwałą).

W trakcie postępowania nadzorczego, dotyczącego przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził jej podjęcie z istotnym naruszeniem art. 28 ust. 1 w zw. z art. 15 ust. 2 pkt 1, art. 4 ust. 1, art. 6 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ( dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm., dalej jako ustawa lub w skrócie u.p.z.p.), w zw. z § 4 pkt 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r. nr 164 poz. 1587 ze zm., zwanego dalej rozporządzeniem lub w skrócie rozp. MI).

Organ nadzoru podniósł, iż w § 3 uchwały zawarto wyjaśnienia pojęć zawartych w uchwale, w tym w pkt 12 wskazano, że ilekroć w przepisach niniejszej uchwały jest mowa o granicach potencjalnych obszarów ograniczonego użytkowania - należy przez to rozumieć granice naniesione w oparciu o potencjalny (teoretyczny) zasięg oddziaływania obiektu, dla którego ustala się obszar ograniczonego użytkowania. Granice te są obowiązującym ustaleniem planu do czasu wydania stosownej decyzji administracyjnej.

Organ nadzoru pismem z dnia 28 grudnia 2011 r. zwrócił się do Prezydenta Miasta Jelenia Góra o wyjaśnienie, na jakiej podstawie granice potencjalnych obszarów ograniczonego użytkowania określono jako „obowiązujące ustalenie planu” .

W odpowiedzi udzielonej przez Zastępcę Prezydenta Miasta Jeleniej Góry pismem z dnia 30 grudnia 2011 r. wskazano, że art. 135 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (dz. U. z 2008 r., Nr 25, poz. 150 ze zm., dalej w skrócie u.p.o.ś.), z którego wynika konieczność utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania dla linii i stacji elektroenergetycznej, jeśli nie mogą być dotrzymane standardy jakości środowiska poza terenem zakładu lub innego obiektu. Jak wskazuje się dalej w piśmie, dla linii elektroenergetycznych wysokich napięć, przebiegających przez obszar objęty zmianą planu dotychczas nie ustanowiono wyżej wymienionych obszarów, chociaż z analiz wykonanych na potrzeby planu wynika, że są to obiekty uciążliwe. W związku z tym w zmianie planu wyznaczono potencjalny zasięg obszarów ograniczonego użytkowania (na podstawie danych od operatorów sieci) i wprowadzono ograniczenia, które docelowo winny być zastąpione regulacjami zawartymi w odrębnej od planu miejscowego decyzji, wydanej w trybie u. p.o.ś.

W ocenie organu nadzoru w kwestionowanym przepisie wprowadzono zapisy, które określają jako obowiązujące ustalenie planu oznaczenie granic potencjalnych obszarów ograniczonego użytkowania, ustalając jednocześnie, że będzie ono zastąpione przez stosowną decyzję wydaną w trybie u.p.o.ś. Działanie takie musi zostać uznane za czynność wykraczającą poza uprawnienia Rady Miejskiej Jeleniej Góry w zakresie władztwa planistycznego. Zdaniem organu art. 15 u.p.z.p. nie wymienia bowiem czy to pośród elementów obligatoryjnych czy to fakultatywnych planu określenia granic obszarów ograniczonego użytkowania. Z kolei zgodnie z art. 135 ust. 2 u.p.o.ś. obszar ograniczonego użytkowania dla przedsięwzięcia mogącego zawsze znacząco oddziaływać na środowisko w rozumieniu ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, lub dla zakładów, lub innych obiektów, gdzie jest eksploatowana instalacja, która jest kwalifikowana jako takie przedsięwzięcie, tworzy sejmik województwa, w drodze uchwały. Zgodnie z ust. 3 tego artykułu obszar ograniczonego użytkowania dla zakładów lub innych obiektów, niewymienionych w ust. 2, tworzy rada powiatu w drodze uchwały. W oparciu o art. 135 ust. 3a u.p.o.ś. organy, o których mowa w ust. 2 i 3, tworząc obszar ograniczonego użytkowania, określają granice obszaru, ograniczenia w zakresie przeznaczenia terenu, wymagania techniczne dotyczące budynków oraz sposób korzystania z terenów wynikające z postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko lub analizy porealizacyjnej albo przeglądu ekologicznego. Wyłączenie kompetencji uchwalodawczej organu gminy w tym zakresie znajduje zatem swoje uzasadnienie w istniejących przepisach innej ustawy. Istotne w tym przypadku jest to, że kompetencja do określenia granic obszarów ograniczonego użytkowania przypisana jest sejmikowi województwa lub radzie powiatu (w zależności od rodzaju zakładu lub obiektu), a ustawodawca określa także wyraźnie wymagania wobec takiej uchwały, wskazując na jej zakres przedmiotowy.

Z wyjaśnień udzielonych w tym zakresie przez Zastępcę Prezydenta Miasta Jelenia Góra wynika, że dla linii elektroenergetycznych wysokich napięć, przebiegających przez obszar objęty zmianą planu dotychczas nie ustanowiono obszarów ograniczonego użytkowania, mając na względzie jednak uciążliwość tych obiektów w zmianie planu wyznaczono potencjalny zasięg obszarów ograniczonego użytkowania na podstawie danych uzyskanych od operatorów sieci. W ocenie organu nadzoru oznaczenie takie może mieć charakter wyłącznie informacyjny, nie jest jednak możliwe nadanie im przymiotu ustalenia obowiązującego, tak jak ma to miejsce w kwestionowanym fragmencie § 3 pkt 12 uchwały.

Zdaniem organu w kontekście powyższych rozważań za niedopuszczalny należy uznać także taki zapis, na mocy którego ustalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miałyby zostać zastąpione przez akt wydany na innej podstawie prawnej i w innym trybie. Tego typu sformułowanie sugeruje dopuszczalność stosowania zamiennie dwóch różnych instytucji prawa administracyjnego do dokonania tej samej czynności, uznając je za równoważne. Tymczasem jeśli ustawodawca dla określenia granic obszaru ograniczonego użytkowania wprowadził określony tryb i właściwość organów, za niedopuszczalną z prawem i kolidującą z treścią przepisu ustawowego należy uznać taką regulację planu miejscowego, która uznaje za obowiązujące ustalenie tego planu określenie granic tego obszaru.

Dalej podniesiono, że na ocenę legalności analizowanego zapisu nie ma wpływu zastosowanie określenia o potencjalnych obszarach ograniczonego użytkowania, gdyż w ten sposób Rada Miejska sugeruje prawdopodobny przebieg granic tego obszaru, jednak w kontekście dalszego zapisu o nadaniu im charakteru obowiązującego ustalenia planu zastosowane nazewnictwo nie ma znaczenia.

Na zakończenie wskazano, że zgodnie z art. 28 ust. 1 u.p.z.p., 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 części. W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się, że 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).

Podsumowując organ nadzoru stwierdził, że § 3 pkt 12 uchwały we fragmencie „Granice te są obowiązującym ustaleniem planu do czasu wydania stosownej decyzji administracyjnej” został podjęty z naruszeniem zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co musi skutkować stwierdzeniem jego nieważności.

W odpowiedzi na skargę Prezydent Miasta Jelenia Góra, reprezentujący Radę Miejską Jeleniej Góry wniósł o oddalenie skargi w całości.

W uzasadnieniu stanowiska podniesiono, że zakwestionowany zapis § 3 pkt 12 uchwały uznaje, określony na rysunku planu potencjalny zasięg obszaru ograniczonego użytkowania, za obowiązujące ustalenie planu do czasu wydania w tej sprawie właściwej decyzji. Intencją tego zapisu jest oznaczenie obszarów, które są obciążone negatywnym oddziaływaniem linii elektroenergetycznych wysokich napięć. Obligatoryjność powyższego ustalenia ma charakter czasowy do chwili, gdy ustalone zostanie oddziaływanie tych obiektów w odrębnym od planu miejscowego postępowaniu. Należy podkreślić, że plan nie ustala, jak sugeruje treść skargi, obszaru ograniczonego użytkowania, a jedynie strefę w której występuje oddziaływanie pól elektromagnetycznych od sieci elektroenergetycznych. Strefa ta została ustalona w planie w oparciu o wnioski operatorów sieci oraz ustalenia dotychczas obowiązującego planu. W planie nie wprowadzono z tego tytułu żadnych ograniczeń, gdyż jest to możliwe dopiero na etapie ustanawiania obszaru ograniczonego użytkowania. Plan wprowadza jedynie odesłanie do przepisów szczególnych (§10 pkt 1 lit. b), którymi w przypadku lokalizacji inwestycji w sąsiedztwie sieci elektroenergetycznych są m.in. rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 30 października 2003 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku oraz sposobów sprawdzania dotrzymania tych poziomów (Dz. U. z dnia 14 listopada 2003 r.) oraz odpowiednie normy branżowe. Również wprowadzona w planie nazwa „potencjalny obszar ograniczonego użytkowania” jest odmienna od nazwy „obszar ograniczonego użytkowania”, którego ustanowienie odbywa się w innym trybie. Fakt nie ustanowienia obszarów ograniczonego użytkowania dla sieci elektroenergetycznych nie powoduje, że negatywne oddziaływanie nie występuje. Zatem Gmina w oparciu o uprawnienia jakie daje jej art. 15 ust.

2 pkt 9 u.p.z.p., z ostrożności i w trosce o właściwe zagospodarowanie terenów sąsiadujących z tymi liniami, wprowadziła odpowiednie zapisy do planu miejscowego. Wyżej przywołany przepis nie tylko uprawnia, ale także zobowiązuje sporządzającego plan do ustalenia szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu. Kwestionowane ustalenie planu definiuje obszar objęty ograniczeniami w zagospodarowaniu terenów wynikających z przepisów odrębnych. Określenie potencjalnego zasięgu obszaru ograniczonego użytkowania oraz uznanie, że docelowo zastąpi go obszar ograniczonego użytkowania ustalony w trybie przepisów (decyzji administracyjnych) odrębnych od planu, spełni wymóg wynikający z powyższego przepisu i w jednoznaczny sposób wskazuje, które tereny podlegają dodatkowym rygorom prawnym.

### **Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:**

Zgodnie z art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269) i art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm., zwanej dalej u.p.s.a.), sądy administracyjne właściwe są do badania zgodności z prawem zaskarżonych aktów prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego. Akty te są zgodne z prawem, jeżeli są zgodne z przepisami prawa materialnego i przepisami prawa procesowego. Stosownie do art. 147 u.p.s.a. sąd uwzględniając skargę na akt, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 5 u.p.s.a., stwierdza nieważność tej uchwały w całości lub w części.

Mając na względzie wskazane powyżej kryterium legalności Wojewódzki Sąd Administracyjny po poddaniu ocenie istniejących w sprawie okoliczności faktycznych i prawnych podzielił zarzuty i argumentację skargi w całości, co przełożyło się na stwierdzenie nieważności § 3 ust. 12 we fragmencie „Granice te są obowiązującym ustaleniem planu do czasu wydania stosownej decyzji administracyjnej”.

Na początku rozważań wskazać trzeba, iż miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa powszechnie obowiązującego i musi spełniać wysokie wymagania stawiane tej kategorii aktów normatywnych oraz odpowiadać standardom legalności.

Z tych względów mimo, że ustawodawca jednoznacznie przyznał organom gminy uprawnienie do uchwalania planów zagospodarowania przestrzennego, to równocześnie nałożył na nie obowiązek przestrzegania reguł stanowienia prawa. Istotne jest też, że gmina wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, a jej samodzielność, realizowana w granicach dozwolonych prawem, podlega ochronie sądowej.

Ranga powinności praworządnego działania organów gminy w sferze planistycznej podkreślona została w przepisie art. 28 u.p.z.p. stanowiącym, 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 części.

Z powyższymi przesłankami stwierdzenia nieważności uchwały w całości lub w części koresponduje art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm., dalej w skrócie u.s.g.), z którego wynika, że uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna.

Kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego należy do zadań własnych gminy (art. 3 u.p.z.p.). W planie miejscowym określa się obowiązkowo m.in. przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania (art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p.) Jednakże przyznana radzie gminy ww. kompetencja nie oznacza pełnej dowolności i musi być wykładana przez pryzmat obowiązującego prawa. Akt prawa miejscowego organu jednostki samorządu terytorialnego stanowiony jest na podstawie upoważnienia ustawowego i winien być sporządzany tak, by jego regulacja nie wykraczała poza jakiegokolwiek unormowania ustawowe, nie czyniła wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań ustawowych, a także by nie powtarzała kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych. Akt prawa miejscowego musi zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego. Przypomnieć należy, iż tylko w ustawie dozwolone jest ustalanie obowiązków i praw obywateli oraz określenie wyjątków władczej ingerencji w konstytucyjnie gwarantowane prawa i wolności obywateli. Również tylko w ustawie dopuszczalne jest określenie kompetencji organów administracji publicznej. Zakres upoważnienia winien być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę (art. 7 Konstytucji RP). Normy

kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły co oznacza, że zakazane jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisy kompetencyjne oraz wyprowadzanie kompetencji w drodze analogii.

Zgodzić się należy z Wojewodą Dolnośląskim, że poprzez użyte sformułowanie w § 3 pkt 12, iż „Granice te są obowiązującym ustaleniem planu do czasu wydania stosownej decyzji administracyjnej” Rada Miejska Jeleniej Góry wprowadziła zapisy, które określają jako obowiązujące ustalenie planu oznaczenie granic potencjalnych obszarów ograniczonego użytkowania, przy jednoczesnym zdefiniowaniu, że będzie ono zastąpione przez stosowną decyzję wydaną w trybie u.p.o.ś. Słusznie zatem podkreślono, że takie działanie musi zostać uznane za czynność wykraczającą poza uprawnienia Rady Miejskiej Jeleniej Góry w zakresie władztwa planistycznego, bowiem regulacja art. 15 u.p.z.p. nie wymienia ani po stronie elementów obligatoryjnych, ani też po stronie elementów fakultatywnych planu określenia granic obszarów ograniczonego użytkowania.

Zasadnie również zwrócono uwagę, iż zgodnie z art. 135 ust. 2 i 3 u.p.o.ś. obszar ograniczonego użytkowania tworzą inne organy samorządowe w drodze stosownych uchwał, a mianowicie dla przedsięwzięcia mogącego zawsze znacząco oddziaływać na środowisko w rozumieniu ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. Nr 199, poz. 1227 ze zm.) lub dla zakładów, lub innych obiektów, gdzie jest eksploatowana instalacja, która jest kwalifikowana jako takie przedsięwzięcie, będzie to sejmik województwa, zaś dla zakładów lub innych obiektów, niewymienionych w ust. 2, będzie to rada powiatu. Wskazane organy samorządu wojewódzkiego i samorządu powiatowego, w oparciu o art. 135 ust. 3a u.p.o.ś., tworząc obszar ograniczonego użytkowania, określają granice obszaru, ograniczenia w zakresie przeznaczenia terenu, wymagania techniczne dotyczące budynków oraz sposób korzystania z terenów wynikające z postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko lub analizy porealizacyjnej albo przeglądu ekologicznego.

Nie sposób nie zgodzić się również ze stanowiskiem organu nadzoru, iż za niedopuszczalny należy uznać także taki zapis, na mocy którego ustalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miałyby zostać zastąpione przez akt wydany na innej podstawie prawnej i w innym trybie. Tego typu sformułowanie sugeruje dopuszczalność stosowania zamiennie dwóch różnych instytucji prawa administracyjnego do dokonania tej samej czynności, uznając je za równoważne. Tymczasem jeśli ustawodawca dla określenia granic obszaru ograniczonego użytkowania wprowadził określony tryb i właściwość organów, za niedopuszczalną z prawem i kolidującą z treścią przepisu ustawowego należy uznać taką regulację planu miejscowego, która uznaje za obowiązujące ustalenie tego planu określenie granic tego obszaru.

Zdaniem Sądu trafny jest także wywód, że na ocenę legalności analizowanego zapisu nie ma wpływu zastosowanie określenia o potencjalnych obszarach ograniczonego użytkowania, gdyż w ten sposób Rada Miejska chociaż sugeruje prawdopodobny przebieg granic tego obszaru, to jednak w kontekście dalszego zapisu o nadaniu im charakteru obowiązującego ustalenia planu zastosowane nazewnictwo nie ma znaczenia.

Przedstawiony wywód w pełni potwierdza, iż w niniejszej sprawie doszło do istotnego naruszenia art. 28 ust. 1 w zw. z art. 15 ust. 2 pkt 1, art. 4 ust. 1, art. 6 ust. 1 i ust. 2 u.p.z.p. w zw. z § 4 pkt 1 rozp. MI.

Mając powyższe na uwadze Sąd, na podstawie przepisu art. 147 § 1 u.p.p.s.a, orzekł jak w pkt I sentencji. Orzeczenie o wstrzymaniu wykonania zaskarżonej decyzji oparto na treści art. 152 u.p.p.s.a.