



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 8 maja 2023 r.

Poz. 2689

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.108.2023.ES WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 8 maja 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.),

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LVII/525/23 Rady Gminy Dobrzyniewo Duże z dnia 31 marca 2023 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części wsi Fasty (rejon ulicy Leśnej).

UZASADNIENIE

W dniu 31 marca 2023 r. Rada Gminy Dobrzyniewo Duże podjęła uchwałę w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części wsi Fasty (rejon ulicy Leśnej). Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 6 kwietnia 2023 r. i z urzędu poddana została kontroli legalności.

W trakcie prowadzonego postępowania nadzorczego organ nadzoru stwierdził, że przedmiotowa uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 9 i pkt 10 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r. poz. 503 z późn. zm.).

W Rozdziale 7, zatytułowanym szczególnie warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy, uregulowane zostały rozstrzygnięcia planistyczne wymagane na podstawie art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy. W § 22 stwierdzono istnienie w granicach planu miejscowego linii elektroenergetycznych 110 kV i 15 kV oraz pasów technologicznych (rozumianych jako ograniczenia w zabudowie i zagospodarowaniu w sąsiedztwie tych linii). Dodatkowo ustalono lokalizację nowej linii 110 kV (GPZ Białystok – RPZ Jeżewo) w pasie technologicznym istniejącej linii 110 kV (RPZ Białystok 6 – projektowany RPZ Choroszcz). Powyższe ustalenia tekstowe nie zostały odwzorowane w części graficznej planu. Na rysunku planu miejscowego nie wrysowano przebiegu projektowanej linii 110 kV oraz nie wyznaczono od linii elektroenergetycznych 110 kV i 15 kV pasów technologicznych.

Zdaniem organu nadzoru w zakresie art. 15 ust. 2 pkt 9 i pkt 10 ww. ustawy na organach Gminy spoczywał obowiązek precyzyjnego oznaczenia przebiegu linii energetycznych oraz pasów technologicznych dla tych linii w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

W tym miejscu należy przywołać brzmienie § 4 pkt 11 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2021 r. poz. 2420), zgodnie z którym ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej zawierają:

- a) określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją dróg i innych szlaków komunikacyjnych,
- b) określenie powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym.

Niewątpliwie linie elektroenergetyczne wchodzą w skład infrastruktury technicznej.

Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie definiuje pojęcia infrastruktury technicznej, natomiast w myśl art. 143 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2023 r. poz. 344) przez budowę urządzeń infrastruktury technicznej rozumie się budowę drogi oraz wybudowanie pod ziemią, na ziemi albo nad ziemią przewodów lub urządzeń wodociągowych, kanalizacyjnych, ciepłowniczych, elektrycznych, gazowych i telekomunikacyjnych.

Zgodnie ze stanowiskiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 18 czerwca 2019 r. sygn. akt II SA/Op 171/19: „umiejscowienie sieci infrastruktury technicznej powoduje zaś to, że należy wyznaczyć także strefy ochronne, w granicach których wprowadza się ograniczenia w zabudowie i zagospodarowaniu terenu. Samo wskazanie, że dopuszcza się budowę, przebudowę i modernizację sieci uzbrojenia terenu, bez jednoznacznego określenia ich lokalizacji na rysunku planu i bez wyznaczenia pasów technologicznych ich szerokości oraz sposobu ich pomiaru, jest daleko niewystarczające. Odwołanie się w zakresie szczegółowych warunków realizacji sieci elektroenergetycznej do przepisów odrębnych stanowi pominięcie zasadniczej i obligatoryjnej części zapisów planu, a nadto stanowi o niedopuszczalnym przekazaniu kompetencji w zakresie określenia zasad zagospodarowania terenu, oznaczenia wymogów realizacji takich inwestycji inwestorowi, który będzie związany jedynie wymogami przepisów odrębnych (por. wyroki NSA z dnia 3 stycznia 2017 r., sygn. akt II OSK 1152/16, sygn. akt II OSK 1150/16 i sygn. akt II OSK 1137/16, oraz wyrok NSA z dnia 14 listopada 2017 r., sygn. akt II OSK 2119/17). Podkreślenia jeszcze wymaga, że powyższy obowiązek dotyczy nie tylko linii energetycznych projektowanych, ale także i istniejących. W sytuacji bowiem, gdy linie elektroenergetyczne już istnieją, to tym bardziej przy sporządzaniu planu miejscowego, ich przebieg powinien być precyzyjnie wskazany na rysunku planu, zaś ograniczenia w zagospodarowaniu i użytkowaniu terenów, jakie wynikają w związku z wymienioną infrastrukturą, winny być w sposób jednoznaczny określone w planie miejscowym, co wynika wprost z wymogu art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy, ale i art. 4 ust. 1 ustawy. Umiejscowienie sieci uzbrojenia terenu powoduje to, że należy wyznaczyć także pasy technologiczne (strefy ochronne), w granicach których wprowadza się ograniczenia w zabudowie i zagospodarowaniu terenu. Oczekiwanie, że ograniczenia w zagospodarowaniu terenu pojawią się przy projektowaniu przebiegu danej sieci infrastruktury technicznej zgodnie z przepisami odrębnymi na etapie uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę dowodzi tego, że Rada Gminy zrzeka się swych kompetencji ustawowych w zakresie określania zasad zagospodarowania terenu na swoim terenie, co jest niedopuszczalne w świetle art. 3 ust. 1 ustawy. W sytuacji kiedy nie jest znany przebieg pasów technologicznych (stref ochronnych) od linii elektroenergetycznych, a równocześnie dopuszczone są przebudowa i rozbudowa istniejących linii napowietrznych, to ma to negatywny wpływ na decyzje podejmowane przez inwestorów podczas prac inwestycyjnych, zagospodarowania działek, lokalizowania zabudowy oraz prowadzenia robót w zakresie zabudowy istniejącej. Nie jest bowiem wiadomo, czy zlokalizowanie inwestycji na danym terenie nie okaże się sprzeczne z przebiegiem istniejącej już sieci infrastruktury technicznej (por. cyt. już wyżej wyrok NSA o sygn. akt II OSK 1152/16 i II OSK 2119/17). W kontekście powyżej powiedzianego Sąd zgodził się z Wojewodą, że brak określenia w planie przebiegu istniejących linii elektroenergetycznych oraz pasów i stref technologicznych od tych linii, związanych z ograniczeniem w użytkowaniu terenów objętych planem, jako oznaczeń obowiązujących stanowi istotne naruszenie normy kompetencyjnej wynikającej z art. 15 ust. 2 pkt 9 i pkt 10 ustawy poprzez niespełnienie wymogów co do zawartości planu miejscowego. Przy czym stwierdzone przez organ nadzoru w niniejszej sprawie naruszenie dotyczyło zarówno części tekstowej, jak i graficznej planu, co uzasadniało stwierdzenie nieważności tych postanowień uchwały, które dotyczyły napowietrznej linii elektroenergetycznej 110 kV. Z przyczyn ukazanych powyżej skład orzekający w niniejszej sprawie nie podzielił odmiennych poglądów orzecznictwa w omawianej kwestii, a które zostały przytoczone przez skarżącą”.

W uchwale LVII/525/23 Rady Gminy Dobrzyniewo Duże, poza wskazaniem w treści planu konieczności zachowania odpowiednich odległości od linii i odesłaniem do przepisów odrębnych, nie oznaczono na rysunku planu przebiegu linii projektowanej ani też nie wyznaczono pasów technologicznych istniejących linii.

W § 22 ust. 2 przedmiotowej uchwały postanowiono, iż przy realizacji inwestycji należy uwzględnić pasy technologiczne od sieci i urządzeń infrastruktury technicznej zgodnie z przepisami odrębnymi. Wójt Gminy Dobrzyniewo Duże w piśmie z dnia 17 kwietnia 2023 r. znak: Or.0711.4.2023, przedstawił stanowisko, zgodnie z którym: „Przedstawienie graficzne pasów technologicznych linii średniego i wysokiego napięcia jest elementem informacyjnym, a nie ustaleniem obligatoryjnym planu”

Powyższe wyjaśnienia – w świetle powołanych przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i sformułowanych w tym akcie wymogów odnoszących się do obligatoryjnych elementów planu – nie zasługują na uwzględnienie. To właśnie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego należy wskazać nie tylko umiejscowienie sieci uzbrojenia terenu, lecz także strefy ochronne, w granicach których wprowadza się ograniczenia w zabudowie i zagospodarowaniu terenu. Obowiązek powyższy dotyczy nie tylko linii energetycznych projektowanych, ale także i istniejących. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 3 stycznia 2017 r., sygn. akt II OSK 1152/16, wskazał, że: w sytuacji, gdy linie elektroenergetyczne już istnieją, to tym bardziej przy sporządzaniu planu miejscowego ich przebieg powinien być precyzyjnie wskazany na rysunku planu, zaś ograniczenia w zagospodarowaniu i użytkowaniu terenów, jakie wynikają w związku z ww. infrastrukturą, winny być w sposób jednoznaczny określone w planie miejscowym, co wynika wprost z wymogu art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p. „Umiejscowienie sieci uzbrojenia terenu powoduje to, że należy wyznaczyć także pasy technologiczne (strefy ochronne), w granicach których wprowadza się ograniczenia w zabudowie i zagospodarowaniu terenu. Tym samym brak wyznaczenia przebiegu sieci infrastruktury technicznej i brak wyznaczenia pasów technologicznych powoduje dowolność w zagospodarowaniu przez inwestora terenu objętego planem”.

Brak określenia strefy ochronnej znajdujących się w granicach przyjętego planu linii elektroenergetycznych (zarówno istniejących, jak i projektowanej), uznać należy za istotne naruszenie przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Brak oznaczenia stref ochronnych linii elektroenergetycznych na rysunkach planu, stanowiących załączniki nr 1 do uchwały, powoduje konieczność wyeliminowania z obrotu prawnego całego aktu.

Dodatkowo należy zauważyć, iż z treści § 22 ust. 1 wynika, iż przez obszar w granicach planu przebiegają linie energetyczne średniego napięcia 15kV oraz linia energetyczna 110 kV GPZ Białystok – RPZ Jeżewo, w której pasie technologicznym projektowana jest linia 110 kV RPZ Białystok 6 – projektowany RPZ Choroszcz. Projektowana linia energetyczna nie została odzwierciedlona na rysunku stanowiącym załącznik do niniejszej uchwały.

W ocenie organu nadzoru wskazana rozbieżność między tekstem planu miejscowego, a jego załącznikiem graficznym stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego i uzasadnia stwierdzenie nieważności uchwały.

Z bogatego w tej materii orzecznictwa sądownoadministracyjnego wynika, że zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, związanej ze sporządzeniem takiego aktu, a więc zawartości aktu planistycznego (część tekstowa i graficzna, inne załączniki), zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej. Niewątpliwie jednak, z uwagi na fakt, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego stanowi, zgodnie z treścią art. 14 ust. 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, akt powszechnie obowiązujący - akt prawa miejscowego, wskazane wyżej nieprawidłowości rozpatrywać należy w kontekście skutków, jakie akt ten może wywoływać w przyszłości. Ustalenia planu miejscowego, mimo że odnoszą się do abstrakcyjnego adresata, regulują status prawny konkretnych nieruchomości położonych na obszarze planu, zaś konsekwencje prawne uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego są znaczące zarówno dla gminy, jak i właścicieli nieruchomości i inwestorów.

Z dyspozycji art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. wynika, iż plan miejscowy składa się zarówno z części tekstowej, jak i części graficznej. Powyższe wynika również z ustaleń § 2 pkt 4 i § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Z art. 20 ust. 1 zd. 2 ustawy o p.z.p. wynika, że część tekstowa planu stanowi treść uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią jedynie załączniki do uchwały. Treść tych przepisów wyraźnie wskazuje, iż część graficzna planu powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna. To część tekstowa planu zawiera normy prawne, rysunek planu obowiązuje więc tylko w takim zakresie, w jakim przewiduje to część tekstowa planu. Powyższa kwestia znalazła swoje odzwierciedlenie w judykaturze w tym m.in. w:

- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 marca 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 2673/12, w którym Sąd stwierdził, iż „(...) zgodnie z art. 15 ust. 1 i § 2 pkt 4 oraz art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., projekt planu miejscowego zawiera część tekstową oraz graficzną i tak należy też rozumieć pojęcie "projekt planu miejscowego"; część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna załącznik

do uchwały. Nadto na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego (§ 8 ust. 2 rozporządzenia). Z powołanych unormowań wynika, że część tekstowa planu winna znaleźć odzwierciedlenie w części graficznej. Zaś sprzeczność, brak korelacji, spójności rozważane są w kategoriach naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego. (...);

- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 września 2013 r., sygn. akt II OSK 1377/13, w brzmieniu: „W niniejszej sprawie zgodzić należy się z sądem I instancyjnym, iż zgodnie z art. 15 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717 ze zm.) obydwie części planu (graficzna i tekstowa) winny być spójne, co oznacza że pełny obraz rozwiązań planistycznych tj. przeznaczenie poszczególnych obszarów na terenie objętych planem daje dopiero łączne odczytanie obydwu części.”;
- postanowieniu Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 18 marca 2011 r., sygn. akt II OZ 191/11, w brzmieniu: „Sąd słusznie wskazał, że oczywistym jest, że stwierdzenie nieważności określonych uregulowań w części tekstowej planu oznacza utratę ważności odpowiadających im rozwiązań graficznych przyjętych na rysunku planu. Zgodnie bowiem z art. 20 ust. 1 zdanie drugie ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.) część tekstowa planu stanowi treść uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Przepis § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587) stanowi, iż 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. Treść tych przepisów wyraźnie wskazuje, iż część graficzna planu powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna. To część tekstowa planu zawiera normy prawne, rysunek planu obowiązuje więc tylko w takim zakresie, w jakim przewiduje to część tekstowa planu.” (publ. LEX 1080455);
- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 6 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1458/11, w którym „Sąd zwraca uwagę, że pod pojęciem "ustaleń planu" należy rozumieć jego merytoryczną treść mającą charakter normatywny, co oznacza, że ustalenia normatywne planu należy odkodowywać zarówno z jego części tekstowej, jak i graficznej”;
- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 20 grudnia 2007 r. sygn. akt II OSK 1732/06, teza 2 „Skoro, moc wiążąca rysunku planu wynika z zapisów części tekstowej, to tekst planu winien wskazywać na przeznaczenie określonego terenu pod ulice, a część graficzna odzwierciedlać konkretny zapis.”;
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z 13 października 2009 r. sygn. akt II SA/Lu 393/09, w którym stwierdzono: „W tym zakresie należy pamiętać, iż plan miejscowy składa się z części tekstowej, zawierającej ustalenia planowe oraz graficznej (rysunku planu). Rysunek planu jest zatem integralną częścią planu i ma tym samym moc wiążącą. Część graficzna planu jest "uszczegółowieniem" części tekstowej i ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie - z uwzględnieniem zarówno części graficznej jak i tekstowej. Z tych względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu. Część tekstowa planu nie może zatem zawierać ustaleń, które nie znajdują oparcia w części graficznej planu.”;

Podsumowując, należy wyraźnie podkreślić, że ewidentna sprzeczność pomiędzy treścią uchwały a jej częścią graficzną narusza w sposób istotny, zasady sporządzenia planu miejscowego i w konsekwencji powoduje nieważność uchwały rady gminy.

W świetle dokonanych w odniesieniu do badanej uchwały ustaleń, stwierdzenie nieważności uchwały Nr LVII/525/23 Rady Gminy Dobrzyniewo Duże z dnia 31 marca 2023 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części wsi Fasty (rejon ulicy Leśnej), jest w pełni uzasadnione.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

z up. Wojewody Podlaskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli
Agnieszka Krystoń