

duże dla rady gminy środki obrony wobec podejmowanych przez organy uzgadniające projekt planu, niedopuszczalnych ustawowo sposobów uzgodnienia (patrz art. 24 – 26 u.p.z.p. wraz z orzecnictwem sądowym i piśmiennictwem prawniczym na tle tych przepisów oraz art. 98 u.s.g. i uchwała OPS 8/02 w ONSA 2003/3/85 wraz z dalszym orzecnictwem w tym zakresie, np. wyrok IV SA/Wa 372/08). Należało o tym wzmiankować w nawiązaniu do argumentacji zawartej w odpowiedzi na skargę, jakoby organ gminy wprowadził do planu wadliwie ustalenie pod presją organu uzgadniającego, czemu nie był w stanie przeciwdziałać. Jak stanowi powołany wyżej art. 39 ust. 3 prawa budowlanego „w stosunku do obiektów budowlanych oraz obszarów niewpisanych do rejestru zabytków, a ujętych w gminnej ewidencji zabytków, pozwolenie na budowę lub rozbiórkę obiektu budowlanego wydaje właściwy organ w uzgodnieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków”. Jak wskazano trafnie w uzasadnieniu skargi, zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, jednak do tego właśnie określenia ogranicza się kompetencja rady gminy. Procedura uzgadniania w toku postępowania administracyjnego dotyczącego realizacji zamierzeń inwestycyjnych, należy do materii ustawowych i nie powinna być regulowana w normatywnym akcie podstawowym. Przepis § 5 ust. 4 pkt 2 zaskarżonej uchwały wkracza w materię ustawową (ustawa Prawo budowlane oraz ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami) oraz zawiera regulację odbiegającą od treści art. 39 prawa budowlanego. Przepis ten narusza zasady sporządzania planu miejscowego i dlatego jest nieważny. Mając powyższe na uwadze oraz na podstawie art. 147 § 1, art. 151, art. 152 i art. 200 p.p.s.a., orzeczono jak w sentencji wyroku.

## 2770

### WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 15/11 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 19 kwietnia 2011 r.

#### w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego północno-środkowej części wsi Solna

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu  
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia NSA  
Sędziowie Sędzia WSA  
Sędzia NSA

Zygmunt Wiśniewski  
Olga Biątek  
Andrzej Wawrzyniak (sprawozdawca)

Protokolant

Daria Burdzyńska

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 19 kwietnia 2011 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Gminy Kobierzyce

z dnia 22 października 2010 r. nr XLVIII/590/10

w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego północno-środkowej części wsi Solna

- I. stwierdza nieważność § 8 pkt 3 lit. a) i b) we fragmencie: „wówczas obszar oddziaływania narysowany na rysunku jest nieobowiązujący” i pkt 4) zaskarżonej uchwały;
- II. zasądza od Rady Gminy Kobierzyce na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240 zł (słownie: dwieście czterdzieści złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania.

### UZASADNIENIE

W dniu 22 października 2010 r. Rada Gminy Świdnica podjęła uchwałę nr XLVIII/590/10 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego północno-środkowej części wsi Solna. W § 8 tej uchwały zawarto unormowania o treści: „Ustala się szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu w tym zakaz zabudowy:(...)3 wyznacza się strefę wolną od zabudowy kubaturowej o szerokości 5 m po obu stronach od osi linii energetycznych średniego na-

pięcia 20 kV: a) dopuszcza się zmianę przebiegu linii średniego napięcia SN – wówczas strefę ochronną stosuje się zgodnie ze zmienionym przebiegiem linii, b) dopuszcza się realizację linii średniego napięcia SN jako linii kablowych – wówczas obszar oddziaływania narysowany na rysunku jest nieobowiązujący, (...)4) w przypadku zastosowania rozwiązań technicznych umożliwiających zmniejszenie strefy, obowiązuje strefa określona przez zarządcę sieci; (...). Skargę na powyższą uchwałę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu złożył organ nadzoru – Wojewoda Dolnośląski, wnosząc o stwierdzenie nieważności jej § 8 pkt 3 lit. a) i b) we fragmencie: „– wówczas obszar oddziaływania narysowany na rysunku jest nieobowiązujący” oraz pkt 4, a ponadto o zasądzenie od strony przeciwnej kosztów postępowania według norm przepisanych. Przedmiotowej uchwale organ nadzoru zarzucił istotne naruszenie art. 27 w związku z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.). W uzasadnieniu skargi Wojewoda Dolnośląski wskazał, iż przedmiotową uchwałą Rada Gminy Kobierzyce uchwaliła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego północno-środkowej części wsi Solna. Podkreślił, że procedura uchwalania planu miejscowego jest ściśle wyznaczona przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz że zgodnie z art. 28 ust. 1 tej ustawy 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. Przytaczając następnie § 8 pkt 3 i 4 zaskarżonej uchwały Wojewoda Dolnośląski podał, że pismem z dnia 22 listopada 2010 r. organ nadzoru zwrócił się o wyjaśnienie, w jaki sposób i kto będzie dokonywał zmiany lokalizacji strefy wolnej od zabudowy. W odpowiedzi na to wystąpienie Przewodniczący Rady Gminy Kobierzyce w piśmie z dnia 26 listopada 2010 r. wyjaśnił między innymi, że „w § 8 pkt 3 uchwały wyznaczono w sposób opisowy strefę wolną od zabudowy kubaturowej wzdłuż istniejącej linii energetycznej średniego napięcia (o szerokości 5m po obu stronach linii licząc od jej osi). Jednocześnie, biorąc pod uwagę fakt, że przedmiotowa linia przebiega w sposób ograniczający swobodę w zagospodarowaniu terenów wyznaczonych w planie pod zabudowę, dopuszczono odstępstwa od powyższego ograniczenia w przypadku przebudowy tejże linii. Przebieg strefy wolnej od zabudowy powiązany jest zatem bezpośrednio z linią energetyczną, dlatego jej kształt zależał będzie od faktycznego jej przebiegu lub w przypadku jej skablowania strefa ta przestanie obowiązywać. Dlatego też na rysunku nie wrysowano strefy, która musiałaby być zakwalifikowana jako obowiązujące oznaczenie graficzne rysunku planu, co w przypadku przebudowy linii energetycznej powodowałoby istnienie na rysunku planu oznaczenie, które nie miałyby racji bytu”. Organ nadzoru stwierdził, że z literalnego brzmienia § 8 pkt 3 lit. a) i b) uchwały jednoznacznie wynika, iż po pierwsze wyznaczenie strefy wolnej od zabudowy kubaturowej o szerokości 5 m jest wiążącym ustaleniem planu w ramach szczegółowych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu. Po wtóre, z zapisów tych wynika, że obszar oddziaływania narysowany na rysunku (strefa) jest zasadniczo ustaleniem obowiązującym, jednakże w sytuacji realizacji linii średniego napięcia SN jako linii kablowych, obszar ten uznaje się za nieobowiązujący. Wojewoda zauważył, że mimo wyznaczenia w ustaleniach planu wyżej wymienionej strefy, nie oznaczono jej na załączniku graficznym, co utrudnia powiązanie rysunku z tekstem uchwały. Bez względu na powyższe, zdaniem organu nadzoru, uregulowaniem zawartym w § 8 lit. a) i lit. b) we fragmencie: „– wówczas obszar oddziaływania narysowany na rysunku jest nieobowiązujący” oraz pkt 4 przedmiotowej uchwały Rada Gminy Kobierzyce wprowadziła możliwość zmiany obowiązującego ustalenia planu, to jest wyznaczonej strefy wolnej od zabudowy kubaturowej od linii elektroenergetycznej średniego napięcia 20 kV, a de facto również przebiegu samej linii elektroenergetycznej, poprzez zmianę lokalizacji strefy oraz możliwość ustalenia przebiegu strefy przez zarządcę sieci, bez zachowania procedury planistycznej właściwej dla zmiany planu, wynikającej z ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Przywoławszy art. 27 tej ustawy, organ nadzoru podkreślił, że przepis ten wprowadza generalną zasadę, zgodnie z którą miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego zmienia się w takim samym trybie, w jakim został on uchwalony. Wojewoda wskazał, że procedurę zmiany miejscowego planu rozpocząć powinno podjęcie przez radę gminy uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany planu (art. 14 ust. 1 w związku z art. 27 ustawy). Zmiana planu jest wyrazem samodzielności gminy w zakresie planowania przestrzennego i gmina może w każdym czasie przystąpić do zmiany planu, jednak do każdej takiej zmiany niezbędne jest podjęcie uchwały w sprawie przystąpienia do zmiany tego planu. Konieczne jest również odpowiednie stosowanie regulacji dotyczących trybu sporządzenia planu, w szczególności art. 17 ustawy. Organ nadzoru stwierdził, że nie oznacza to, iż zmiana planu musi obejmować nowelizację wszystkich merytorycznych treści planu określonych w art. 15 ust. 2 i 3 ustawy, a czynności przewidziane w art. 17 przeprowadza się w zakresie niezbędnym do dokonania tych zmian. Zdaniem organu nadzoru, ustawa jednoznacznie rozstrzyga, w jakim trybie przeprowadza się zmianę miejscowego planu i nie daje Radzie kompetencji ani możliwości decydowania, czy przeprowadzenie procedury planistycznej jest w danym przypadku konieczne, zasadne i celowe, czy też nie. Tym bardziej za niedopuszczalną należy uznać możliwość wprowadzenia zmian w lokalizacji sieci elektroenergetycznej przez samego zarządcę sieci, bez uchwały Rady Gminy w tym zakresie. Organ nadzoru podkreślił, że przebieg linii ener-

getycznych, a tym samym wyznaczenie strefy ochronnej, powoduje ograniczenie prawa własności (swobody w zagospodarowaniu terenów wyznaczonych w planie pod zabudowę) poprzez wprowadzenie w ramach przedmiotowej strefy zakazu lokalizowania budynków przeznaczonych na stały pobyt ludzi, zakaz sadzenia drzew, zapewnienie dojazdu i dostępu do linii i słupów. Wojewoda Dolnośląski wywiódł, że niewątpliwie zmiana lokalizacji strefy lub jej likwidacja, a tym samym zmiana przebiegu linii elektroenergetycznej, stanowi zmianę planu. Tym samym kwestionowanym zapisem § 8 pkt 3 lit. a) i b) we fragmencie: „– wówczas obszar oddziaływania narysowany na rysunku jest nieobowiązujący” oraz pkt 4 Rada Gminy Kobierzyce dopuściła zmianę planu bez zachowania procedury planistycznej właściwej dla zmiany planu, wynikającej z ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W ocenie organu nadzoru, zapis pkt 3 lit. a) i b) we fragmencie: „– wówczas obszar oddziaływania narysowany na rysunku jest nieobowiązujący” oraz pkt 4 przedmiotowej uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 27 w związku z art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, co stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w tym zakresie. W odpowiedzi na skargę Gmina Kobierzyce wskazała, iż – oprócz powyższej skargi Wojewody Dolnośląskiego i zaskarżonej uchwały – przedłożyła: uchwałę Rady Gminy Kobierzyce nr IV/23/10 z dnia 30 grudnia 2010 r. w sprawie uznania skargi Wojewody Dolnośląskiego z dnia 13 grudnia 2010 r. na stwierdzenie nieważności w części uchwały Rady Gminy Kobierzyce Nr XLVIII/590/10 z dnia 22 października 2010 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego północno-środkowej części wsi Solna; uchwałę Rady Gminy Kobierzyce – nr IV/22/10 z dnia 30 grudnia 2010 r. w sprawie uchylenia § 8 pkt 3 lit. a) we fragmencie: „– wówczas strefę ochronną stosuje się zgodnie ze zmienionym przebiegiem linii”, lit. b) we fragmencie: „– wówczas obszar oddziaływania narysowany na rysunku jest nieobowiązujący” i pkt 4 uchwały Rady Gminy Kobierzyce nr XLVIII/590/10 z dnia 22 października 2010 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego północno-środkowej części wsi Solna. W piśmie procesowym z dnia 27 stycznia 2011 r. pełnomocnik Wojewody Dolnośląskiego poinformował, że organ nadzoru prowadzi postępowanie nadzorcze dotyczące uchwały Rady Gminy Kobierzyce nr IV/22/10 z dnia 30 grudnia 2010 r. w sprawie uchylenia § 8 pkt 3 lit. a) we fragmencie: „– wówczas strefę ochronną stosuje się zgodnie ze zmienionym przebiegiem linii”, lit. b) we fragmencie: „– wówczas obszar oddziaływania narysowany na rysunku jest nieobowiązujący” i pkt 4 uchwały Rady Gminy Kobierzyce nr XLVIII/590/10 z dnia 22 października 2010 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego północno-środkowej części wsi Solna, a w piśmie procesowym z dnia 4 lutego 2011 r. poinformował, że w wyniku tego postępowania ustalono, iż powyższa uchwała nr IV/22/10 narusza prawo w sposób istotny, w związku z czym rozstrzygnięciem nadzorczym nr NK-N.4131.39.2011-JK8-3 Wojewoda Dolnośląski stwierdził nieważność wyżej wymienionej uchwały. Podkreślono przy tym, że uchwałą nr IV/22/10, której nieważność stwierdził Wojewoda Dolnośląski, Rada nie uchyliła wszystkich kwestionowanych przez organ nadzoru regulacji uchwały nr XLVIII/590/10. Rada uchyliła bowiem § 8 pkt 3 lit. a) tej uchwały, ale tylko we fragmencie, podczas gdy Wojewoda wnosił o stwierdzenie nieważności całego § 8 pkt 3 lit. a). Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje: Zgodnie z art. 3 § 2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.), sprawowana przez sądy administracyjne kontrola działalności administracji publicznej obejmuje między innymi orzekanie w sprawach skarg na akty prawne miejscowych organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej oraz na akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej. Przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie jest działalność uchwałodawcza organu samorządu terytorialnego, którym to organem jest Rada Gminy Kobierzyce, a konkretnie zgodność z prawem jej uchwały z 22 października 2010 r. nr XLVIII/590/10 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego północno-środkowej części wsi Solna. Wniesiona w niniejszej sprawie skarga zasługiwała na uwzględnienie, bowiem zaskarżona uchwała, a konkretnie jej § 8 pkt 3 lit. a) i b) we fragmencie: „– wówczas obszar oddziaływania narysowany na rysunku jest nieobowiązujący” oraz pkt 4, narusza w sposób istotny prawo. Zaznaczyć przy tym trzeba, iż w poprzedzającej wniesienie odpowiedzi na skargę uchwale nr IV/23/10 z dnia 30 grudnia 2010 r. Gmina Kobierzyce uznała za zasadne zarzuty podniesione w skardze, przyznając tym samym, że unormowania zawarte w § 8 pkt 3 lit. a) i b) we fragmencie: „– wówczas obszar oddziaływania narysowany na rysunku jest nieobowiązujący” oraz pkt 4 zaskarżonej uchwały w sposób istotny naruszają prawo. Jak trafnie podkreślił organ nadzoru we wniesionej skardze, procedura uchwalania planu miejscowego jest ściśle wyznaczona przepisami ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.), przy czym zgodnie z art. 28 ust. 1 tej ustawy 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 myśl art. 27 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zmiana studium lub planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim są one uchwalane. Przepis ten wprowadza zatem generalną zasadę, zgodnie z którą miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego

zmienia się w takim samym trybie, w jakim został on uchwalony. Mając na względzie przywołane wyżej przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz treść kwestionowanych przez organ nadzoru unormowań zawartych w zaskarżonej uchwale, podzielić należy stanowisko Wojewody Dolnośląskiego, iż § 8 pkt 3 lit. a) (w całości) i lit. b) we fragmencie: „– wówczas obszar oddziaływania narysowany na rysunku jest nieobowiązujący” oraz pkt 4 (w całości) zaskarżonej uchwały w sposób istotny naruszają art. 27 w związku z art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Jak słusznie zaznaczył organ nadzoru, ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jednoznacznie rozstrzyga, w jakim trybie przeprowadza się zmianę miejscowego planu i nie daje Radzie Gminy kompetencji ani możliwości decydowania, czy przeprowadzenie procedury planistycznej jest w danym przypadku konieczne, zasadne i celowe, czy też nie. Dlatego też za niedopuszczalną należy uznać możliwość wprowadzenia zmian w lokalizacji sieci elektroenergetycznej przez samego zarządcę sieci, bez uchwały Rady Gminy w tym zakresie. Organ nadzoru trafnie przy tym podkreślił, że przebieg linii energetycznych, a tym samym wyznaczenie strefy ochronnej, powoduje ograniczenie prawa własności (swobody w zagospodarowaniu terenów wyznaczonych w planie pod zabudowę) poprzez wprowadzenie w ramach przedmiotowej strefy zakazu lokalizowania budynków przeznaczonych na stały pobyt ludzi, zakaz sadzenia drzew, zapewnienie dojazdu i dostępu do linii i słupów. Zgodzić się też należy z Wojewodą Dolnośląskim, że zmiana lokalizacji strefy lub jej likwidacja, a tym samym zmiana przebiegu linii elektroenergetycznej, stanowi zmianę planu. Stusznie zatem organ nadzoru stwierdził, że kwestionowanym zapisem § 8 pkt 3 lit. a) i b) we fragmencie: „– wówczas obszar oddziaływania narysowany na rysunku jest nieobowiązujący” oraz pkt 4 zaskarżonej uchwały Rada Gminy Kobierzyce dopuściła zmianę planu bez zachowania procedury planistycznej właściwej dla zmiany planu, wynikającej z ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Trafnie w tej sytuacji Wojewoda Dolnośląski stwierdził, iż zapis pkt 3 lit. a) i b) we fragmencie: „– wówczas obszar oddziaływania narysowany na rysunku jest nieobowiązujący” oraz pkt 4 przedmiotowej uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 27 w związku z art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, co stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w tym zakresie. W świetle powyższego skarga Wojewody Dolnośląskiego na uchwałę Rady Gminy Kobierzyce z dnia 22 października 2010 r. nr XLVIII/590/10 w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego północno-środkowej części wsi Solna – jest w pełni uzasadniona i zasługuje na uwzględnienie w całości. Jak już wyżej zaznaczono, Gmina Kobierzyce również uznała wniesioną w niniejszej sprawie skargę za uzasadnioną, co wynika z treści uchwały Rady Gminy Kobierzyce nr IV/23/10 z dnia 30 grudnia 2010 r. w sprawie uznania skargi Wojewody Dolnośląskiego z dnia 13 grudnia 2010 r. na stwierdzenie nieważności w części uchwały Rady Gminy Kobierzyce Nr XLVIII/590/10 z dnia 22 października 2010 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego północno-środkowej części wsi Solna oraz uchwały Rady Gminy Kobierzyce nr IV/22/10 z dnia 30 grudnia 2010 r. w sprawie uchylenia § 8 pkt 3 lit. a) we fragmencie: „– wówczas strefę ochronną stosuje się zgodnie ze zmienionym przebiegiem linii”, lit. b) we fragmencie: „– wówczas obszar oddziaływania narysowany na rysunku jest nieobowiązujący” i pkt 4 uchwały Rady Gminy Kobierzyce Nr XLVIII/590/10 z dnia 22 października 2010 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego północno-środkowej części wsi Solna, chociaż uchwała nr IV/22/10 nie uwzględniła w całości stanowiska organu nadzoru, gdyż uchyliła § 8 pkt 3 lit. a) zaskarżonej uchwały tylko we fragmencie: „– wówczas strefę ochronną stosuje się zgodnie ze zmienionym przebiegiem linii”, podczas gdy Wojewoda wnosił o stwierdzenie nieważności całego § 8 pkt 3 lit. a). Zauważyć przy tym trzeba, że organ nadzoru rozstrzygnięciem nadzorczym nr NK-N.4131.39.2011-JK8-3 z dnia 2 lutego 2011 r. stwierdził nieważność uchwały nr IV/22/10 z dnia 30 grudnia 2010 r., bowiem stwierdził, że uchwała ta także istotnie narusza art. 28 ust. 1 w związku z art. 27 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W tym stanie rzeczy – zgodnie z art. 147 § 1 oraz art. 200 powołanej wyżej ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi – orzeczono jak w sentencji wyroku.