

Wojewódzki Sąd Administracyjny  
w Poznaniu  
61-815 Poznań, ul. Ratajczaka 10/12  
WYDZIAŁ IV  
tel. (61) 85-66-732 lub 85-66-865

**Dnia 3 lutego 2022 r.**  
**Sygn. akt IV SA/Po 877/21**

W odpowiedzi należy podać  
sygnaturę akt Sądu



**Rada Gminy Kaźmierz**  
**ul. Szamotulska 20**  
**64-530 Kaźmierz**

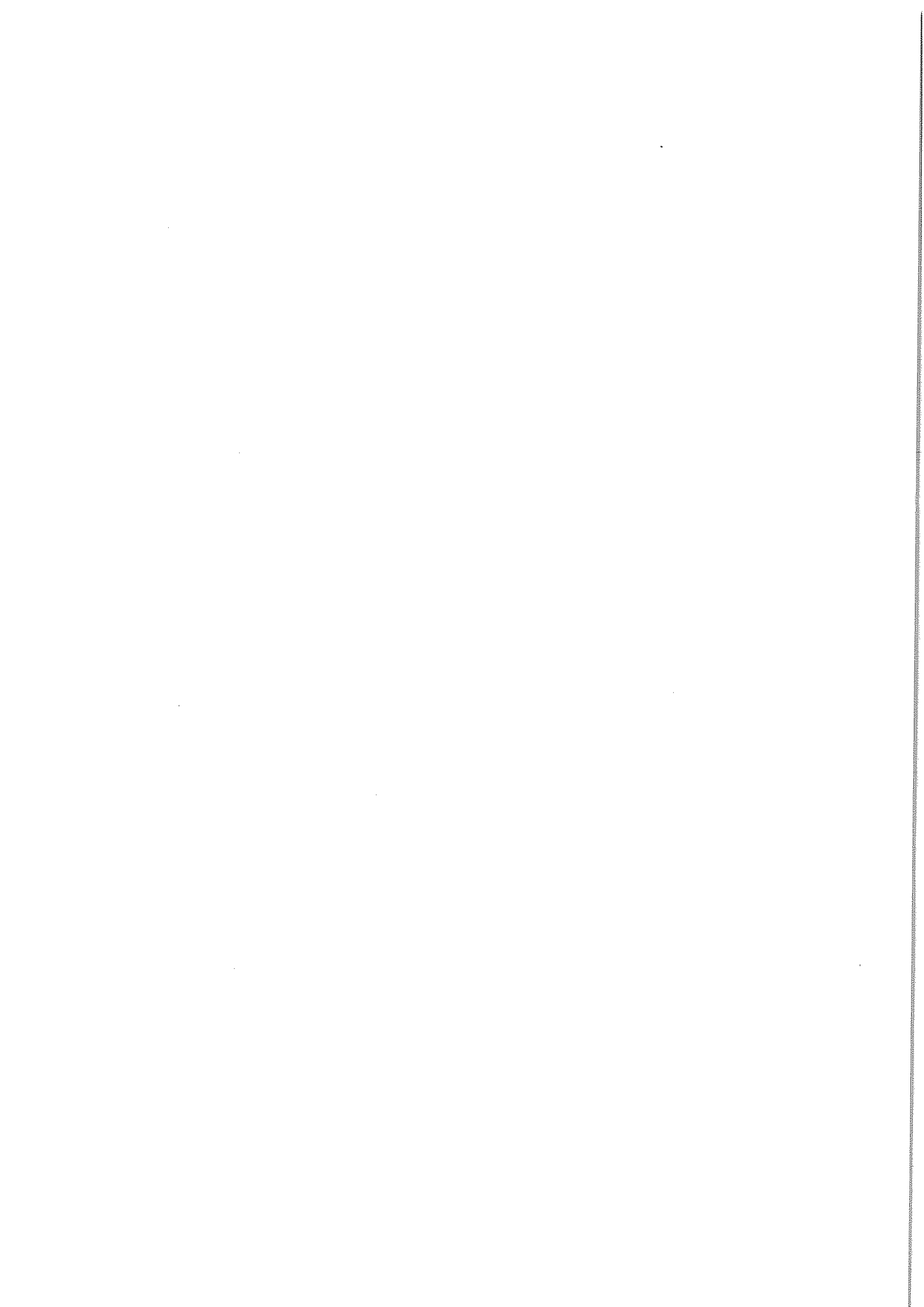
### **DO RĘCZENIE PRAWOMOCNEGO ORZECZENIA I ZWROT AKT**

W wykonaniu zarządzenia z dnia 1 lutego 2022 r. sekretariat Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego przesyła w załączeniu odpis prawomocnego wyroku a z dnia 23 listopada 2021 r. wraz z uzasadnieniem, w sprawie ze skargi Wojewody Wielkopolskiego. Jednocześnie zwraca akta administracyjne (1 t.).

Justyna Horyńska-Matela  
st. sekretarz sądowy

#### Załączniki:

1. odpis prawomocnego orzeczenia z dnia 23.11.2021 r. z uzasadnieniem;
2. akta administracyjne (1 t.)



Sygn. akt IV SA/Po 877/21

ODPIS



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 23 listopada 2021 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu  
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia	WSA Józef Maleszewski
	Sędzia	WSA Tomasz Grossmann
Asesor sądowy		WSA Katarzyna Witkowicz-Grochowska (spr.)

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 23 listopada 2021 r.  
sprawy ze skargi Wojewody Wielkopolskiego  
na uchwałę Rady Gminy Kaźmierz  
z dnia 28 października 2019 r. Nr XIII/108/19  
w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla  
działek położonych w rejonie ul. Leśnej i ul. Wiśniowej w miejscowości Kaźmierz,  
Gmina Kaźmierz- Etap I

1. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości;
2. zasądza od Gminy Kaźmierz na rzecz Wojewody Wielkopolskiego kwotę 480 zł (czterysta osiemdziesiąt złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania.

Na oryginale właściwe podpisy  
Za zgodność z oryginałem

Justyna Hołmiska-Matela  
St. sekretarz sądowy



Wyrok \_\_\_\_\_ z dnia 23. 11. 2021 r.  
Postanowienie \_\_\_\_\_  
sygn. akt IV SA/Po 877/21 (text prawomocny(ce))  
od dnia 17. stycznia 2022 r.  
podpis sędziego / referendarza sądowego



## UZASADNIENIE

Rada Gminy Kaźmierz podjęła w dniu 28 października 2019 r. uchwałę Nr XIII/108/19 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla działek położonych w rejonie ul. Leśnej i ul. Wiśniowej w miejscowości Kaźmierz, Gmina Kaźmierz – Etap I.

Wojewoda Wielkopolski wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu na wskazaną wyżej uchwałę. Skarżący zaskarżył uchwałę w całości i wniósł o stwierdzenie jej nieważności oraz o zasądzenie kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Skarżący zarzucił uchwale naruszenie przepisu art. 15 ust. 1 w związku z art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2020 r., poz. 293) poprzez niezgodność części tekstowej planu z jego częścią graficzną.

Wojewoda zarzucił, że na opublikowanym wraz z uchwałą rysunku planu nie oznaczono przebiegu napowietrznej linii elektroenergetycznej średniego napięcia 15 kV wraz z pasem ochrony funkcyjnej, pomimo faktu ich zawarcia w objaśnieniach oznaczeń przyjętych na tym rysunku oraz ustalenia § 11 uchwały o treści: nakaz uwzględniania w pasie ochrony funkcyjnej linii elektroenergetycznej średniego napięcia 15 kV ograniczeń w zagospodarowaniu i zabudowie terenu wynikających z jej przebiegu, zgodnie z przepisami odrębnymi; w przypadku skablowania linii napowietrznej strefy nie obowiązują”.

Wojewoda wskazał na treść art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i stwierdził, że oznaczenie napowietrznej linii elektroenergetycznej średniego napięcia 15 kV wraz z pasem ochrony funkcyjnej stanowi oznaczenie wyłącznie informacyjne, jednakże z uwagi na fakt, iż przedmiotowa linia przechodzi przez znaczny obszar planu, a szerokość tego pasa nie została określona w treści uchwały, jej brak na rysunku skutkuje niemożnością określenia w oparciu o plan szerokości pasa ochrony funkcyjnej. Niezgodność rysunku z treścią uchwały stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego.

Dodatkowo w ocenie Skarżącego określenie w § 11 pkt 4 uchwały nakazu zgłoszenia do właściwego organu ruchu lotniczego w przypadku lokalizacji obiektów budowlanych o wysokości równej i większej niż 50 m.n.p.t. przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę (Dz. U. nr 130, poz. 1193) stanowi naruszenie § 2 ust. 2, § 10

pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 25 czerwca 2003 r. w sprawie sposobu zgłaszania oraz oznakowania przeszkód lotniczych. Zdaniem Wojewody niedopuszczalne jest zawarcie w planie ustaleń modyfikujących przepisy aktów prawa wyższego rzędu jakim są rozporządzenia.

Końcowo Wojewoda zwrócił uwagę na art. 17a pkt 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i wskazał, że Wójt Gminy Kaźmierz ogłaszając w prasie miejscowej w dniu 15 czerwca 2019 r. i dokonując obwieszczenia do dnia 14 czerwca 2019 r. o wyłożeniu projektu planu miejscowego do wglądu nie dopełnił obowiązku wynikającego z ww. przepisu, co stanowi nieistotne naruszenie trybu sporządzania planu miejscowego.

W odpowiedzi na skargę Burmistrz wniósł o uwzględnienie skargi albowiem dokonane naruszenia prawa mają istotny charakter i skutkują nieważnością uchwały. Burmistrz wskazał, że pas ochrony funkcyjnej napowietrznej linii elektroenergetycznej średniego napięcia powinien zostać przynajmniej orientacyjnie oznaczony na rysunku planu, skoro zapis o nim zawarto w § 11 pkt 2 uchwały.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zważył, co następuje.

Skarga okazała się zasadna.

Skargę na przedmiotową uchwałę XIII/108/19 z dnia 28 października 2019 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla działek położonych w rejonie ul. Leśnej i ul. Wiśniowej w miejscowości Kaźmierz, Gmina Kaźmierz – Etap I (dalej „Uchwała”), wywiódł Wojewoda jako organ nadzoru w rozumieniu przepisów Rozdziału 10 ustawy z dnia 08 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r., poz. 1372 ze zm.; w skrócie "u.s.g."). Uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego z 6 listopada 2019 r. pod pozycją 9266.

W świetle art. 91 ust. 1 u.s.g. uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne, przy czym o nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia. Po upływie tego terminu organ nadzoru nie może już we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały (zarządzenia) organu gminy, a jedynie może zaskarżyć taki wadliwy, jego zdaniem, akt do sądu administracyjnego, zgodnie z art. 93 ust. 1 u.s.g. Realizując tę kompetencję, organ nadzoru nie jest skrępowany jakimkolwiek terminem do wniesienia skargi (zob. np.:

wyrok NSA z 15.07.2005 r., II OSK 320/05, ONSAiWSA 2006, nr 1, poz. 7; postanowienie NSA z 29.11.2005 r., I OSK 572/05, dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>, dalej w skrócie "CBOSA").

W rozpoznawanej sprawie Wojewoda w ustawowym terminie 30 dni od dnia otrzymania Uchwały (tj. 4 grudnia 2020 r.) nie orzekł o jej nieważności chociażby w części, wobec czego władny był zaskarżyć Uchwałę w trybie art. 93 u.s.g.

Zgodnie z art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2021 r., poz.137) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności administracji publicznej, przy czym kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Sądy administracyjne, kierując się wspomnianym kryterium legalności, dokonują oceny zgodności treści zaskarżonego aktu oraz procesu jego wydania z normami prawnymi – odpowiednio: ustrojowymi, proceduralnymi i materialnymi – przy czym ocena ta jest dokonywana według stanu prawnego obowiązującego w dniu wydania zaskarżonego aktu. W świetle art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019r., poz. 2325, w skrócie "p.p.s.a.") kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje m.in. orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego.

Nie ulega wątpliwości, że zaskarżona Uchwała, jako podjęta w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, co wynika wyraźnie w treści przepisu art. 14 ust. 8 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2020 r., poz. 293, obowiązującej na dzień podjęcia Uchwały, dalej „u.p.z.p.”). Tym samym bez wątpienia należy ona do kategorii aktów zaskarżalnych do sądu administracyjnego, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a.

Mając wszystko to na uwadze Sąd uznał skargę Wojewody z za dopuszczalną i przystąpił do jej merytorycznego rozpoznania, w granicach zaskarżenia oraz własnej kognicji. Oceny, czy zaskarżony plan miejscowy jest obarczony wadą skutkującą stwierdzeniem jego nieważności przez sąd administracyjny na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., dokonuje się przez pryzmat przesłanek wynikających z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. W myśl tego przepisu istotne 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.

Pojęcie "trybu sporządzania planu miejscowego" (zwanego też potocznie "procedurą planistyczną") – którego zachowanie stanowi przesłankę formalną zgodności planu miejscowego z przepisami prawa – odnosi się do sekwencji czynności, jakie podejmuje organ w celu doprowadzenia do uchwalenia planu miejscowego, poczynwszy od uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu, a na jego uchwaleniu skończywszy.

W tym miejscu wskazać należy na słuszność zarzutu podniesionego przez Skarżącego odnośnie naruszenia art. 17a pkt 2 u.p.z.p. Zgodnie z tym przepisem wójt, burmistrz albo prezydent miasta wyznaczając poprzez ogłoszenie w prasie miejscowej oraz obwieszczenie termin, w którym osoby fizyczne i prawne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej mogą wносить uwagi dotyczące projektu planu, wykonuje w zakresie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych obowiązek o którym mowa w art. 13 ust. 1 i 2 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych – Dz. Urz. UE L. Nr 119 str.1) oraz informuje o ograniczeniu o którym mowa w art. 8a ust. 1 u.p.z.p.

Wójt Gminy Kaźmierz ogłaszając w prasie miejscowej w dniu 15 czerwca 2019 r. i dokonując obwieszczenia z dnia 14 czerwca 2019 r. o wyłożeniu projektu planu miejscowego do publicznego wglądu nie dopełnił obowiązku wynikającego z ww. przepisów. Wójt w związku z gromadzeniem i przetwarzaniem danych osobowych jest zobowiązany podać do publicznej wiadomości tzw. klauzulę informacyjną. W przypadku procedury sporządzenia projektu planu w związku z ogłoszeniami w sprawie możliwości wniesieniem wniosków oraz uwag dotyczących projektu planu, stosowna klauzula informacyjna powinna zostać podana do publicznej wiadomości poprzez zamieszczenie jej w Biuletynie Informacji Publicznej na swojej stronie podmiotowej, na swojej stronie internetowej i w widocznym miejscu w swojej siedzibie oraz w obwieszczeniu, o którym mowa w art. 17 pkt 1 u.p.z.p., albo w ogłoszeniu, o którym mowa w art. 17 pkt 9 u.p.z.p. Jednakże wskazać należy, że jest



to nieistotne naruszenie trybu sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, które nie wpływa na ważność zaskarżonej Uchwały.

Pojęcie "zasad sporządzania planu miejscowego" – których przestrzeganie stanowi przesłankę materialną zgodności planu miejscowego z przepisami prawa – należy wiązać z samym sporządzeniem (opracowaniem) aktu planistycznego, a więc z merytoryczną zawartością tego aktu (część tekstowa, graficzna, załączniki), zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej (por. wyroki NSA: z 25.05.2009 r., II OSK 1778/08; z 11.09.2008 r., II OSK 215/08 – CBOSA). Zasady sporządzania planu miejscowego w aspekcie jego wymaganej oraz dopuszczalnej treści zostały szczegółowo określone przede wszystkim w przepisach art. 15 ust. 2 i 3 u.p.z.p. – określających katalog zagadnień (elementów treściowych) podlegających normowaniu w planie miejscowym: "obowiązkowo" (ust. 2) oraz "w zależności od potrzeb" (ust. 3) – a dodatkowo scharakteryzowany w rozporządzeniu Ministra infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587; w skrócie "rozporządzenie"). Należy jednak zauważyć, że taki sposób rozumienia owej "obligatoryjności" elementów planu wymienionych w art. 15 ust. 2 u.p.z.p., zgodnie z którym plan miejscowy musi zawierać poszczególne ustalenia, o których mowa w tym przepisie, 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 23.04.2010 r., II OSK 311/10; z 13.10.2011 r., II OSK 1566/11; z 06.09.2012 r., II OSK 1343/12 – CBOSA; por. też: Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, pod red. Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2016, art. 15 Nb 6, s. 18; I. Zachariasz [w:] H. Izdebski, I. Zachariasz, Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, Warszawa 2013, uw. 3 do art. 15). W pewnym sensie są to więc także postanowienia wprowadzane do konkretnego planu miejscowego "w zależności od potrzeb" – z tym że "potrzeb" pojmowanych obiektywnie, jako ściśle uwarunkowanych istniejącymi okolicznościami faktycznymi, a nie, jak na tle art. 15 ust. 3 u.p.z.p., bardziej subiektywnie, jako wynikających z własnej, swobodnej oceny organu planistycznego (por. wyrok NSA z 27.11.2018 r., II OSK 2406/18, CBOSA).

Dalej należy podkreślić, że w świetle art. 91 ust. 1 zd. pierwsze w zw. z ust. 4 u.s.g. uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna, chyba że

naruszenie prawa ma charakter nieistotny. Na gruncie tych przepisów przyjmuje się, że pojęcie "sprzeczności z prawem" obejmuje sprzeczność postanowień aktu prawa miejscowego z jakimkolwiek aktem prawa powszechnie obowiązującego, w tym także z rozporządzeniem – co w konsekwencji oznacza, że również z Zasadami techniki prawodawczej, które stanowią załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz.U. z 2016r., poz. 283, dalej "ZTP"). Choć w większości przypadków sprzeczność z konkretnymi, szczegółowymi dyrektywami legislacyjnymi zawartymi w ZTP będzie miała zapewne charakter nieistotnego naruszenia prawa, to jednak nie można wykluczyć sytuacji, w których konkretne uchybienie zasadom techniki prawodawczej trzeba będzie zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa. Będzie to zwłaszcza dotyczyć reguł określanych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego ("TK") mianem "rudymenarnych kanonów techniki prawodawczej" (zob. np.: postanowienie TK z 27.04.2004 r., P 16/03, OTK-A 2004, nr 4, poz. 36; wyrok TK z 23.05.2006 r., SK 51/05, OTK-A 2006, nr 5, poz. 58; wyrok TK z 16.12.2009 r., Kp 5/08, OTK-A 2009, nr 11, poz. 170; wyrok TK z 03.12.2015 r., K 34/15, OTK-A 2015, nr 11, poz. 185), nakaz przestrzegania których postrzegany jest jako jeden z elementów konstytucyjnej zasady prawidłowej legislacji (por. T. Załasiński, *Zasady prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008, s. 51). Podobne stanowisko zajął w doktrynie G. Wierczyński, zdaniem którego sytuacje, w których naruszone zostały ZTP, powinny być traktowane jako nieistotne naruszenie prawa, a sytuacje, w których wraz z naruszeniem ZTP doszło do naruszenia konstytucyjnych zasad tworzenia prawa – jako naruszenie prawa skutkujące stwierdzeniem nieważności aktu prawa miejscowego (zob. G. Wierczyński, *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 32; por. też D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2015, s. 205–206).

Konsekwentnie należy przyjąć, że naruszenie przez organ planistyczny owych "rudymenarnych kanonów techniki prawodawczej" będzie równoznaczne z istotnym naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego.

Jednym ze wspomnianych "rudymenarnych kanonów" jest niewątpliwie reguła wynikająca z § 115 (podobnie: § 134 pkt 1) w zw. z § 143 ZTP, w myśl której w akcie prawa miejscowego zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym). Regulacja ta koresponduje z przepisem art. 94 Konstytucji RP, który wskazuje, że akty prawa

miejscowego muszą być ustanawiane nie tylko "na podstawie", ale i "w granicach" upoważnień zawartych w ustawie. W odniesieniu do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego owe granice upoważnienia ustawowego wyznaczają przede wszystkim przepisy art. 4 ust. 1 oraz art. 15 ust. 2 i 3 u.p.z.p.

Istotne znaczenie ma również wysłowny w Zasadach techniki prawodawczej (zwłaszcza w ich § 6) generalny nakaz takiego redagowania przepisów aktów prawodawczych, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Innymi słowy, każdy przepis winna cechować precyzja, komunikatywność oraz wynikająca z nich adekwatność wypowiedzi do zamiaru prawodawcy (zob. M. Zieliński [w:] S. Wronkowska, M. Zieliński, Komentarz do zasad techniki prawodawczej, Warszawa 2012, uwaga do § 6, s. 38–39). Dotyczy to także przepisów prawa miejscowego (zob. wyrok WSA z 26.03.2016 r., IV SA/Po 62/16, CBOSA).

Wobec powyższego akt prawa miejscowego, jak każdy akt normatywny, ze swej istoty powinien zawierać wyłącznie wypowiedzi (postanowienia) służące wyrażaniu norm prawnych, a więc określonych dyrektyw postępowania, a nie przekazywaniu nienormatywnych wypowiedzi (informacji, postulatów itd.), w szczególności informacji o normach ustanowionych bądź wynikających z obowiązujących już przepisów. Racjonalny prawodawca używa przepisów prawnych tylko do wyrażania norm prawnych, będących narzędziem do osiągnięcia założonych celów. Przepisy prawne powinny więc zawierać tylko te wypowiedzi, które służą odtwarzaniu norm prawnych. Prawodawca musi unikać wypowiedzi, które nie są niezbędne dla wyrażenia normy prawnej, bo inaczej organy stosujące prawo będą starały się w drodze interpretacji nadać tym wypowiedziom jakieś znaczenie normatywne i w obrocie prawnym znajdą się przepisy wyrażające nie to, co było intencją prawodawcy (zob. G. Wierczyński, Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz, Warszawa 2016, uw. 5 do § 11 ZTP). Zgodnie bowiem z powszechnie przyjętą dyrektywą wykładni, każde wyrażenie tekstu prawnego ma charakter normatywny i dlatego w procesie wykładni interpretator nie może pominąć żadnego wyrażenia. W odniesieniu do przepisów rangi ustawowej omawianą zasadę wyrażnie potwierdza § 11 ZTP, zgodnie z którym w ustawie nie zamieszcza się wypowiedzi, które nie służą wyrażaniu norm prawnych, a w szczególności apeli, postulatów, zaleceń, upomnień oraz uzasadnień formułowanych norm. Zasada ta

znajduje odpowiednie zastosowanie do aktów prawa miejscowego, na mocy odesłania z § 143 ZTP.

Podkreślić, zatem należy, że - jak wynika z postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z 15 kwietnia 2008 r. sygn. P 26/07 (OTK-A 2008, nr 3, poz. 52) - tworzenie przepisów zbędnych jest błędem techniki prawodawczej, który w konkretnym przypadku może prowadzić do uznania, że doszło do sprzeczności z wynikającą z zasady demokratycznego państwa prawnego zasadą poprawnej legislacji – jeśli zostanie wykazane, że skutków tego błędu nie można usunąć za pomocą reguł wykładni i reguł kolizyjnych powszechnie uznawanych i stosowanych w praktyce egzekucji przepisów prawnych (por. G. Wierczyński, Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz, Warszawa 2016, uw. 12 do § 11 ZTP).

Przenosząc dotychczasowe uwagi o charakterze ogólnym na grunt niniejszej sprawy należy w pierwszej kolejności stwierdzić, że we wniesionej skardze zostały podniesione zarzuty dotyczące zarówno dotyczące trybu jak i naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego. Przy czym, jak wskazano powyżej, naruszenie trybu sporządzania planu miało charakter nieistotny. W niniejszej sprawie mimo, iż procedowana skarga jest pierwszą przed sądem administracyjnym, Sąd nie poddawał szerszej analizie pozostałych kwestii dotyczących trybu sporządzania planu, albowiem Skarżący wniósł o stwierdzenie nieważności Uchwały w całości w związku z istotnym naruszeniem zasad sporządzenia planu skutkującym stwierdzeniem nieważności Uchwały w całości.

W § 11 zaskarżonej Uchwały Rada postanowiła, że „w zakresie szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakazu zabudowy, ustala się: nakaz uwzględnienia w pasie ochrony funkcyjnej linii elektroenergetycznej średniego napięcia 15 kV ograniczeń w zagospodarowaniu i zabudowie terenu wynikających z jej przebiegu, zgodnie z przepisami odrębnymi; w przypadku skablowania linii napowietrznej strefy nie obowiązują (ust. 2); w przypadku lokalizacji obiektów budowlanych o wysokości równej i większej niż 50 m.n.t.p. nakaz głoszenia do właściwego organu ruchu lotniczego, przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę (ust. 4)”.

W treści przepisu art. 15 u.p.z.p. określony został szczegółowo zakres miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Można więc uznać, że jest to jeden z ważniejszych artykułów w całej ustawie. Plan miejscowy, podobnie jak studium, składa się z części tekstowej i graficznej. Należy je traktować jako

równorzędne. Poszczególne ważne elementy planu czasami są zawarte tylko w jednej z nich (przykładowo, trudno oczekiwać, aby „linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu” były zawarte gdzie indziej niż w części graficznej). W orzecznictwie wskazuje się jednoznacznie, że część rysunkowa miejscowego planu jest równorzędna z jego częścią tekstową i nie może być nieuwzględniana przy jego interpretacji (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 stycznia 2017 r., II OSK 685/16, Legalis). Taki punkt widzenia podzielają w pełni organy nadzoru, zaznaczając, że plan miejscowy, zawierający część tekstową i graficzną jest całością, a co za tym idzie – oba te elementy planu muszą być całkowicie spójne i jednoznaczne. To zaś oznacza, że wymagane jest takie opracowanie uchwały o planie, aby w jak największym stopniu wyeliminować niejednoznaczności mogące wynikać ze stosowania planu w praktyce, podczas jego obowiązywania. Rysunek planu jest załącznikiem graficznym do uchwały w sprawie miejscowego planu i obowiązuje w takim zakresie, w jakim tekst planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku. 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 między częścią tekstową planu a rysunkiem planu (PN-II.4131.585.2015 – rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubelskiego z 18.12.2015 r.). O tym trzeba pamiętać przy sporządzaniu planu miejscowego, gdyż ewentualne rozbieżności będą stanowiły podstawę do zakwestionowania planu (M. J. Nowak, Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz do art. 15, 2020).

Przepis art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p. stanowi, że plan miejscowy określa obowiązkowo szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy.

Należy przywołać treść § 8 ust. 2 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), zgodnie, z którym: „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.” Z treści tego

przepisu jawi się wniosek, że rysunek musi stanowić odzwierciedlenie tego co zostało uregulowane w części tekstowej planu miejscowego.

Należy zauważyć, że w niniejszej sprawie zachodzi wyraźna sprzeczność pomiędzy częścią tekstową, a rysunkiem – załącznikiem graficznym. Pomimo uregulowania nakazu uwzględniania szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu (§ 11 pkt 2 Uchwały) powołana regulacja nie znajduje swojego odzwierciedlenia w załączniku graficznym. Wskazać dodatkowo należy, że nie oznaczono przebiegu napowietrznej linii elektroenergetycznej na rysunku planu mimo, że zawarto informację o jej występowaniu w objaśnieniach do tegoż rysunku. W toku procedury planistycznej, ENEA Operator sp. z o.o. powiadomiła Burmistrza, że na terenie objętym planem miejscowym, na obszarze istniejących lub projektowanych dróg dla pobudowania linii elektroenergetycznych średniego napięcia i niskiego napięcia należy zarezerwować odpowiednie pasy terenów wolne od zabudowy i przeszkód terenowych – pismo ENEA Operator sp. z o.o. z dnia 18 lipca 2016 r. nr 1892/2016.

Załącznik graficzny nie uwzględnia lokalizacji linii elektroenergetycznej, co stanowi istotne uchybienie zasad sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego: „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. Niezrozumiała jest zatem argumentacja zmierzająca do wykazania że dokładny przebieg sieci uzbrojenia terenu zostanie określony dopiero w projekcie budowlanym. Jest to sprzeczne z art. 35 ust. 1 pkt 1 p.b., zgodnie z którym to projekt budowlany musi być zgodny z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, a nie odwrotnie” (wyrok NSA z dnia 3 stycznia 2017 r., sygn. akt II OSK 1152/16, CBOSA). W innym wyroku, Naczelny Sąd Administracyjny stwierdza, że 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. Ten pogląd jest uzasadniony korelacją jaka wynika ze stosunku części tekstowej do rysunku – załącznika graficznego (por. wyrok NSA z dnia 14 listopada 2017 r., sygn. akt II OSK

2119/17, CBOSA). Niedopuszczalna byłaby także sytuacja, w której załącznik graficzny zawierałby wskazanie linii elektroenergetycznych, jednakże bez wskazania stref ochronnych. „Rysunek powinien jednoznacznie wskazywać tereny o odmiennym przeznaczeniu (sieć techniczna) i ich położenie (przebieg), wyznaczać strefy ochronne, aby można było na tej podstawie uwzględnić zapisy tekstu planu” (nieprawomocny wyrok WSA w Białymstoku z dnia 9 stycznia 2020 r., sygn. akt II SA/Bk 812/19, CBOSA). Na tej podstawie, Sąd uznaje zarzut Skarżącego istotnego naruszenia prawa za całkowicie uzasadniony, co musiało skutkować stwierdzeniem nieważności Uchwały w całości. Sąd nie mógł poprzestać jedynie na stwierdzeniu nieważności postanowienia § 11 ust. 2 Uchwały czy odpowiedniej części rysunku stanowiącego załącznik do Uchwały, ponieważ w takim wypadku miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego pozbawiony zostałby jednego z jego obligatoryjnych elementów wskazanych w art. 15 u.p.z.p.

W tym miejscu należy przytoczyć treść § 2 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 25 czerwca 2003 r. w sprawie sposobu zgłaszania oraz oznakowania przeszkód lotniczych (Dz. U. nr 130, poz. 1193), zgodnie z którym: „Zgłoszeniu do właściwego organu nadzoru nad lotnictwem wojskowym, z zastrzeżeniem ust. 1, podlegają wszystkie stałe lub tymczasowe obiekty budowlane o wysokości 50 m i więcej.” Dalej, za § 10 ust. 1 oraz ust. 2 pkt 8 i 9 rozporządzenia: „Posiadacz nieruchomości, na której znajduje się przeszkoda lotnicza, zgłasza Prezesowi i właściwemu organowi nadzoru nad lotnictwem wojskowym informacje o przeszkodzie lotniczej na piśmie lub za pośrednictwem poczty elektronicznej” (ust. 1). „Informacje, o których mowa w ust. 1, powinny zawierać:” (ust. 2); „przewidywany termin ukończenia budowy przeszkody lotniczej o wysokości do 100 m powyżej poziomu terenu” (pkt 8); „przewidywane terminy osiągnięcia wysokości 100 m powyżej poziomu terenu i wysokości całkowitej, przy czym informacje te mogą być zgłaszane sukcesywnie” (pkt 9). Zgodnie natomiast z § 11 rozporządzenia, informacje wymienione w § 10 ust. 2 pkt 8 i 9 przekazywane są z co najmniej dwumiesięcznym wyprzedzeniem terminów, których dotyczą.

Sąd podziela w tym zakresie pogląd wyrażony w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 23 sierpnia 2019 r., sygn. IV SA/Po 776/19 (CBOSA), zgodnie z którym powołane przepisy świadczą o tym, że procedura zgłaszania projektowanych obiektów budowlanych o wysokości powyżej 50 m n.p.t. została uregulowana w rozporządzeniu, a więc akcie normatywnym wyższego rzędu

niż uchwała, będąca aktem prawa miejscowego. Oznacza to, że Rada dokonując uregulowania materii już uregulowanej w akcie normatywnym wyższego rzędu, przekroczyła swoje upoważnienie ustawowe co jest niedopuszczalne. Sąd w niniejszym składzie orzekającym podziela zdanie wyrażone w innym wyroku tut. Sądu zgodnie, z którym: „Oznacza to, że materia uregulowana wydanym aktem normatywnym powinna wynikać z upoważnienia ustawowego i nie może przekraczać zakresu tego upoważnienia. Regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie »uzupełnienie« przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów. Uwzględniając hierarchiczność źródeł prawa akty tego typu mają charakter zależny od źródeł prawa wyższego rzędu, czego konsekwencją jest stanowisko, że nie mogą normować materii uregulowanych aktami wyższego rzędu, a nadto nie mogą wykroczyć poza zakres delegacji ustawowej” (wyrok WSA w Poznaniu z dnia 29 sierpnia 2018 r., sygn. akt IV SA/Po 580/18, zob. także wyrok WSA w Poznaniu z dnia 26 czerwca 2019 r., sygn. akt IV SA/Po 231/19, CBOSA) Tym samym, zarzut Skarżącego odnośnie postanowienia § 11 pkt 4 zaskarżonej Uchwały uznać także należało za uzasadniony.

Naruszenie postanowieniami § 11 ust. 2 i 4 zaskarżonej Uchwały art. 15 ust. 2 pkt 9 i 10 u.p.z.p. ma charakter istotny bowiem narusza zasady sporządzania miejscowego planu. Sąd nie ma wątpliwości, że brak oznaczenia w załączniku graficznym oraz regulacji w części tekstowej planu odnośnie linii elektroenergetycznych oraz stref ochronnych wokół nich jest istotnym naruszeniem prawa, co czyni Uchwałę nieważną w całości.

Mając powyższe na uwadze, Sąd stwierdził nieważność Uchwały w całości na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., jak orzekł w pkt 1. sentencji wyroku.

O kosztach postępowania sądowego orzeczono w pkt 2. sentencji wyroku, na podstawie art. 200 oraz art. 205 § 1 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 (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 265). Sąd zasądził zwrot kosztów w wysokości 480 zł – opłata za czynności radcy prawnego.

Na oryginał właściwe podpisy

Za zgodność z oryginałem

Justyna Holyńska-Matula  
St. sekrzefarz sądowy

