



WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 26 września 2017 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący: Sędzia NSA Jerzy Stelmasiak

Sędziowie Sędzia NSA Andrzej Jurkiewicz (spr.)

Sędzia del. WSA Tomasz Grossmann

Protokolant starszy asystent sędziego Tomasz Godlewski

po rozpoznaniu w dniu 26 września 2017 r.
na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej
sprawy ze skargi kasacyjnej Wojewody Łódzkiego
od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi
z dnia 30 maja 2017 r. sygn. akt II SA/Łd 284/17
w sprawie ze skargi Rady Miejskiej w Łodzi
na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Łódzkiego
z dnia 16 lutego 2017 r. nr PNIK-I.4131.105.2017
w przedmiocie stwierdzenia nieważności uchwały Nr XL/1074/17 Rady Miejskiej w
Łodzi z dnia 11 stycznia 2017 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania
przestrzennego dla części obszaru miasta Łodzi położonej w rejonie ulic: Andrzeja
Struga i Łąkowej oraz alei Włókniarzy, w części dotyczącej terenu o symbolu 2U

1. oddala skargę kasacyjną;
2. zasądza od Wojewody Łódzkiego na rzecz Miasta Łódź kwotę 240 (dwieście czterdzieści) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Olga Jasionek

sekretarz sądowy



UZASADNIENIE

Wyrokiem z dnia 30 maja 2017 r. sygn. akt II SA/Łd 284/17 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi, w sprawie ze skargi Rady Miejskiej w Łodzi na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Łódzkiego z dnia 16 lutego 2017 r. nr PNIK-I.4131.105.2017 stwierdzające nieważność uchwały nr XL/1074/17 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 11 stycznia 2017 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obszaru miasta Łodzi położonej w rejonie ulic: Andrzeja Struga i Łąkowej oraz alei Włókniarzy, w części dotyczącej terenu o symbolu 2U, uchylił zaskarżone rozstrzygnięcie nadzorcze oraz zasądził od Wojewody Łódzkiego na rzecz Rady Miejskiej w Łodzi kwotę 500 zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.

Wyrok ten został wydany w następującym stanie sprawy:

Zaskarżonym rozstrzygnięciem nadzorczym z dnia 16 lutego 2017 r. Wojewoda Łódzki, działając na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2016 r., poz. 446, 1579) w zw. z art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2016 r., poz. 778, 904, 961, 1250, 1579), stwierdził nieważność ww. uchwały nr XL/1074/17 Rady Miejskiej w Łodzi, w części dotyczącej terenu o symbolu 2U.

W uzasadnieniu Wojewoda wskazał, że przedmiotowa uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego, w tym z naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ponieważ w treści uchwały, jak i na rysunku planu nie wskazano strefy ochronnej od istniejącej linii wysokiego napięcia 110kV, przebiegającej przez teren o symbolu 2U. Nie ustalono także szczególnych warunków zagospodarowania terenów w niej położonych oraz ograniczeń w ich użytkowaniu. Dalej organ wyjaśnił, że strefa ochronna jest zazwyczaj pasem wyłączonym z jakiegokolwiek użytku, na obszarze którego niemożliwa jest jakakolwiek zabudowa lub możliwe jest jego użytkowanie w określonej, ale zazwyczaj ograniczonej formie. Lokalizacja urządzeń przesyłowych, w tym w szczególności linii elektroenergetycznych, nie tylko podlega określonym wymaganiom, ale i wymusza określony sposób wykorzystania terenów leżących w pobliżu tych urządzeń. Dlatego też, zdaniem Wojewody, brak określenia strefy ochronnej w ustaleniach planu miejscowego stanowi nie tylko naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ale ma

także związek z możliwością egzekwowania roszczeń wynikających z art. 36 ust. 1-3 ww. ustawy.

Zdaniem Wojewody to plan miejscowy powinien zawierać regulacje w zakresie stref ochronnych. I nie jest słuszne przerzucanie tej regulacji na etap sporządzania projektu budowlanego i ubiegania się o pozwolenia na budowę.

Na powyższe rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Łódzkiego skargę wniosła Gmina Miasto Łódź, domagając się jej uchylenia w całości i obciążenia organu nadzoru kosztami postępowania. W ocenie organu gminy skoro przedmiotem ustaleń uchwały nie było ustalenie lokalizacji napowietrznej linii elektroenergetycznej, to w konsekwencji ustalenia planu miejscowego nie wprowadzają dodatkowych uciążliwości związanych z funkcjonowaniem tej linii. Przedmiotem wprowadzonych przez plan ustaleń nie jest przebieg nowo projektowanej linii elektroenergetycznej, ta istnieje bowiem od dawna. Fakt jej istnienia i przebiegu został na rysunku planu odwzorowany w sposób niebudzący sporu. Dalej organ gminy podniósł, że brak jest przepisów odrębnych ustaw czy rozporządzeń statuujących obowiązek wprowadzenia stref ochronnych, w tym określających ich parametry, w każdym zaś wypadku szerokość takiej strefy ochronnej określa zarządca linii elektroenergetycznej na podstawie posiadanych przez siebie informacji technicznych. Mając na uwadze powyższe, wprowadzenie takich stref w tym konkretnym przypadku stanowiłoby zbyt daleko idącą ingerencję organu stanowiącego gminy w prawo własności oraz inne prawa nabyte, stanowiąc przejaw przekroczenia władztwa planistycznego. Szerokość stref ochronnych od istniejących napowietrznych linii elektroenergetycznych wysokiego napięcia 110 kV nie jest określona w żadnych przepisach odrębnych, ponieważ przepisy odrębne mówią, że zasięg stref określa się za pomocą dopuszczalnego poziomu pól elektromagnetycznych w środowisku zgodnie z rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 30 października 2003 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku oraz sposobów sprawdzania dotrzymania tych poziomów (Dz.U. Nr 192, poz. 1883). Dopiero zatem w trakcie uzyskiwania decyzji o pozwoleniu na budowę będzie można określić, jaka strefa techniczna jest wymagana dla konkretnej inwestycji.

Nadto wskazano, że zgodnie z § 12 pkt 5 i 6 uchwały docelowym rozwiązaniem dla tego obszaru jest modernizacja sieci napowietrznej do podziemnej oraz obowiązek lokalizacji nowych przewodów jako podziemnych. Przełożenie lub skablowanie linii wysokiego napięcia, która przebiega w poprzek terenów objętych

planem miejscowym, jest ekonomicznie i praktycznie uzasadnione. Inwestor ma bowiem możliwość przebudowy sieci (na warunkach uzyskanych od zarządcy sieci), nie ma jednak możliwości zlikwidowania strefy ustalonej w planie. Wprowadzenie sztywnej strefy dla linii elektroenergetycznej uniemożliwiłoby natomiast racjonalne zagospodarowanie terenu. W konsekwencji ochrona przed oddziaływaniem pola elektromagnetycznego zostaje przesunięta na etap sporządzania projektu budowlanego i ubiegania się o decyzję o pozwoleniu na budowę.

Dalej Gmina podniosła, że projekt planu miejscowego wraz z prognozą oddziaływania na środowisko został przekazany do uzgodnienia i zaopiniowania przez uprawnione do tego instytucje i organy, ponadto przez dyspozytora sieci energetycznej, jakim jest PGE Dystrybucja S.A. Oddział Łódź - Miasto i otrzymał pozytywną akceptację.

W odpowiedzi na skargę Wojewoda łódzki wniósł o jej oddalenie, podtrzymując dotychczasowe stanowisko.

W ocenie Sądu wniesiona skarga zasługiwała na uwzględnienie, co skutkowało koniecznością uchylecia zakwestionowanego rozstrzygnięcia nadzorczego na podstawie art. 148 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2015 r., poz. 184 ze zm.), zwanej dalej „p.p.s.a.”. W uzasadnieniu Sąd wyjaśnił, że w pełni podziela podniesioną w skardze argumentację, iż rozstrzygnięcie nadzorcze zostało wydane z naruszeniem przepisów obowiązującego prawa. Wyjaśnił także, że z treści art. 91 ust. 1 i 4 ustawy o samorządzie gminnym wynika, iż przesłanką stwierdzenia nieważności uchwały organu samorządu gminnego jest istotne naruszenie prawa, czyli takie, którego skutki nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawa. Podniósł także, że plan miejscowy musi zawierać poszczególne ustalenia, o których mowa w art. 15 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym tylko wówczas, gdy okoliczności faktyczne dotyczące obszaru objętego planem, wynikające zwłaszcza z istniejącego lub planowanego przeznaczenia i sposobu zagospodarowania terenu, uzasadniają dokonanie takich ustaleń.

Dalej Sąd podniósł, że niesporna jest kwestia uwidocznienia na rysunku planu istnienia i przebiegu linii wysokiego napięcia 110kV przez teren o symbolu 2U. Nadto plan został uchwalony dla terenu już niemalże w całości zagospodarowanego i zainwestowanego. W rozdziale 2 zatytułowanym „Ustalenia ogólne dla całego

obszaru objętego planem", § 8 pkt 5 w zakresie zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego wynikających z potrzeb ochrony środowiska stanowi mianowicie: „w zakresie ochrony przed promieniowaniem elektromagnetycznym wprowadza się zakaz lokalizowania obiektów, urządzeń i sieci infrastrukturalnych, które powodują w obrębie terenów zabudowy mieszkaniowej oraz miejsc pobytu ludzi przekroczenie dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych określonych w przepisach odrębnych". Nadto, czego nie dostrzega organ nadzoru, plan w postanowieniach ogólnych, obowiązujących dla całego terenu w § 12 pkt 5 i 6 regulując zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej nakazuje lokalizację przewodów sieci elektroenergetycznych jako podziemnych z wyłączeniem przewodów, które jedynie jako naziemne umożliwiają korzystanie z określonych urządzeń, a w przypadku przebudowy lub rozbudowy istniejących przewodów sieci określonych w pkt 4 i 5 nakaz ich lokalizowania jako podziemnych z zastrzeżeniem wyłączenia określonego w pkt 5.

W związku z powyższym Sąd doszedł do wniosku, że w przypadku terenu o symbolu 2U nie zachodziła potrzeba wyodrębniania stref ochronnych. Generalnym założeniem wynikającym z zapisów miejscowego planu jest lokalizacja sieci elektroenergetycznej pod ziemią. Wprowadzenie stref ochronnych w tym konkretnym przypadku stanowiłoby nadmierną ingerencję w prawo własności oraz prawa nabyte. Sąd dodał także, że szerokość stref ochronnych oraz innych parametrów od istniejących napowietrznych linii elektroenergetycznych wysokiego napięcia nie jest określona przepisami rangi ustawowej. Zdaniem Sądu w postępowaniu elektroenergetycznym nie jest możliwe zebranie pełnych danych dotyczących wykazania ewentualnego przekroczenia dopuszczalnych poziomów elektromagnetycznych. W celu określenia w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego szczegółowej lokalizacji budynków mieszkalnych, usługowych lub innych przeznaczonych na pobyt ludzi, przy dotrzymaniu warunków określonych przepisami wspomnianego wyżej rozporządzenia Ministra Środowiska, w przypadku występowania w ich pobliżu linii elektroenergetycznych wysokiego napięcia, konieczne byłoby w każdej takiej sytuacji, przeprowadzenie szczegółowych badań na całej długości przebiegu linii w celu wyznaczenia rzeczywistej szerokości takiego obszaru. Ten zaś, co zostało podniesione we wcześniejszych rozważaniach, jest już w znacznej mierze zagospodarowany.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku wywiódł Wojewoda Łódzki, kwestionując go w całości. Orzeczeniu temu zarzucono naruszenie:

art. 15 ust. 2 pkt 9 w zw. z art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2017 r., poz. 1073) poprzez błędne ustalenie, że w przypadku uchwały nr XL/1074/17 w sprawie uchwalenia planu zagospodarowania przestrzennego, dla terenu o symbolu 2U, przez który przebiega napowietrzna linia energetyczna wysokiego napięcia, nie zachodziła konieczność wyodrębnienia stref ochronnych oraz wprowadzania szczególnych warunków zagospodarowania i ograniczeń w użytkowaniu terenu przez które przebiega linia energetyczna. Błędne ustalenie, że określenie strefy ochronnej od linii energetycznej może nastąpić na etapie wydawania decyzji o pozwoleniu na budowę. Powyższe ustalenia skutkowały następstwem prawnym w postaci niezastosowania przepisów art. 15 ust. 2 pkt 9 w zw. z art. 28 ust. 1 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i uchyleniem uzasadnionego rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody Łódzkiego.

Mając na uwadze powyższe Wojewoda Łódzki wniósł „o zmianę i uchylenie zaskarżonego wyroku i utrzymanie w mocy rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody Łódzkiego z dnia 16 lutego 2017 r.”, zasądzenie na jego rzecz zwrotu kosztów postępowania i rozpoznanie sprawy na rozprawie.

W uzasadnieniu organ wskazał argumenty na poparcie ww. podstawy kasacyjnej.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną Gmina Miasto Łódź wniosła o jej oddalenie i zasądzenie na jej rzecz zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.

Pismem z dnia 22 sierpnia 2017 r. Wojewoda Łódzki zauważył, że jego zdaniem zarzuty strony przeciwnej wobec skargi kasacyjnej, w tym sposobu sformułowania zarzutu, są niezasadne.

Na rozprawie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym pełnomocnicy stron postępowania podtrzymali stanowiska zajęte w sprawie.

Naczelnny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z treścią art. 183 § 1 p.p.s.a. Naczelnny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, a z urzędu bierze pod rozwagę nieważność postępowania. W rozpoznawanej sprawie żadna z enumeratywnie wymienionych w art. 183 § 2 p.p.s.a. przesłanek nieważności postępowania nie zaistniała, zatem przedmiotową sprawę należało rozpoznać w granicach określonych podniesionymi w złożonej skardze kasacyjnej zarzutami. Jednakże

skarga kasacyjna, w ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, nie zasługiwała na uwzględnienie.

Przystępując do wyjaśnienia przesłanek nieuwzględnienia wniesionego środka odwoławczego w tej sprawie zauważyć należy, iż zaskarżony wyrok uchylający w trybie art. 148 p.p.s.a. rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Łódzkiego z dnia 16 lutego 2017 r. stwierdzające nieważność uchwały nr XL/1074/17 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 11 stycznia 2017 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obszaru miasta Łodzi położonej w rejonie ulic: Andrzeja Struga i Łąkowej oraz alei Włókniarzy, w części dotyczącej terenu o symbolu 2U, odpowiada prawu, stąd też zarzut skargi kasacyjnej błędnej wykładni i niewłaściwego zastosowania art. 15 ust. 2 pkt 9 w zw. z art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie zasługiwał na uwzględnienie.

Niespornym w okolicznościach rozpoznawanej sprawy jest, iż uchwalając prawo miejscowe wskazaną wyżej uchwałą z dnia 11 stycznia 2017 r. nr XL/1074/17 Rada Miejska w Łodzi teren oznaczony na rysunku planu symbolem 2U przewidziała pod zabudowę usługową (przeznaczenie podstawowe) oraz pod parkingi kubaturowe podziemne oraz podziemną infrastrukturę techniczną niezwiązaną z funkcjonowaniem terenu (przeznaczenie uzupełniające) - § 15 ust. 1 pkt 1 i 2 ww. uchwały. Przez obszar objęty symbolem 2U przebiega istniejąca linia wysokiego napięcia 110kV, co zostało ujawnione na rysunku planu stanowiącym załącznik nr 1 dla przedmiotowej uchwały. Teren miasta Łodzi oznaczony symbolem 2U, co nie jest również kwestionowane, pozostaje niemalże w całości zagospodarowany i zainwestowany.

Postanowienia przedmiotowego prawa miejscowego odnoszące się do ustaleń ogólnych dla całego obszaru objętego planem, a zatem i dla terenu 2U pomieszczone w rozdziale 2 przewidują w zakresie ochrony przed promieniowaniem elektromagnetycznym generalny zakaz lokalizowania obiektów, urządzeń i sieci infrastruktury, które powodują w obrębie zabudowy mieszkaniowej oraz miejsc pobytu ludzi przekroczenie dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych określonych w przepisach odrębnych (§ 8 pkt 5 ww. planu). Jednocześnie w zakresie zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej, wprowadzono dla całego obszaru objętego planem, nakaz lokalizacji przewodów sieci elektroenergetycznych jako podziemnych z wyłączeniem przewodów, które jedynie jako naziemne umożliwiają korzystanie z określonych urządzeń, a w

przypadku przebudowy lub rozbudowy istniejących przewodów sieci określonych w pkt 4 i 5 nakaz ich lokalizowania jako podziemnych z zastrzeżeniem wyłączenia określonego w pkt 5 – patrz: § 12 pkt 5 i 6 tego planu.

Jedynie informacyjnie zauważyć w tym miejscu należy, że projekt planu miejscowego wraz z prognozą oddziaływania na środowisko został przekazany do uzgodnienia i zaopiniowania przez uprawnione do tego instytucje oraz organy, jak również i dystrybutora spornej sieci energetycznej (PGE Dystrybucja S.A. Oddział Łódź-Miasto) otrzymując jego pozytywną akceptację.

Niewątpliwie istota sporu w tej sprawie, co potwierdzają zarzuty skargi kasacyjnej, sprowadza się do ustalenia czy uchwała Rady Miejskiej w Łodzi nr XL/1074/17 z dnia 11 stycznia 2017 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obszaru miasta Łodzi położonej w rejonie ulic: Andrzeja Struga i Łąkowej oraz alei Włókniarzy, wobec braku wskazania w jej treści oraz rysunku planu (dla terenu 2U) strefy ochronnej dla istniejącej linii wysokiego napięcia 110kV, a także braku ustalenia szczegółowych warunków zagospodarowania i ograniczeń w użytkowaniu terenów, w tym zakazu zabudowy w tej strefie, stanowi istotne naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 9 w zw. z art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Przede wszystkim w pierwszej kolejności należy podnieść, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako akt prawa powszechnie obowiązującego (źródło powszechnie obowiązującego prawa na obszarze działania organów, które je ustanowiły) musi spełniać wymagania stawiane tej kategorii aktów normatywnych oraz odpowiadać standardom legalności. Dlatego też ustawodawca przyjął w art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, że 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. Z powyższymi przesłankami stwierdzenia nieważności uchwały koresponduje zapis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stanowiący, że uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna.

Wskazany przepis art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ustanawia zatem dwie podstawowe przesłanki zgodności uchwały w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z prawem. Pierwszą z nich – materialnoprawną – należy wiązać z zawartością planu

miejscowego (część tekstowa, graficzna i załączniki), przyjętymi w nim ustaleniami, a także standardami dokumentacji planistycznej. Natomiast druga przesłanka ma charakter formalnoprawny i odnosi się do sekwencji czynności rady gminy poczynwszy od uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu, a skończywszy na jego uchwaleniu (zob. wyrok NSA z dnia 23 stycznia 2013 r. sygn. akt II OSK 2348/12, publikowany orzeczenia.nsa.gov.pl). Zaznaczyć też należy, że nie każde naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego lub trybu jego sporządzania skutkować będzie stwierdzeniem nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części. Naruszenie takie musi zostać ocenione jako istotne, czyli takie, które prowadzi w konsekwencji do sytuacji, gdy przyjęte ustalenia planistyczne są jednoznacznie odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono zasad lub trybu sporządzania planu miejscowego.

W wyroku z dnia 17 lutego 2016 r., sygn. akt II FSK 3595/13, publikowanym w zbiorze LEX nr 2036630, Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że „Do takich istotnych naruszeń, skutkujących nieważnością uchwały, zalicza się naruszenie: przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię, a także przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał. Do tej kategorii uchybień nie zalicza się braku wskazania podstawy prawnej uchwały organu samorządu terytorialnego, a także wskazania niewłaściwej lub niepełnej podstawy prawnej, o ile istnieje przepis prawa stanowiący umocowanie do jej podjęcia.”.

Jest niesporne, iż art. 15 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym określa wprowadzane obowiązkowe ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jakie powinny znaleźć się w tym akcie prawa miejscowego. Jednakże, jak przyjmuje się jednolicie w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego (patrz wyrok NSA z dnia 20 kwietnia 2016 r. sygn. akt II OSK 1993/14 publikowany w zbiorze LEX nr 2081361, przywołany również w zaskarżonym wyroku), brak takich ustaleń z art. 15 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie dyskwalifikuje planu, który ich nie zawiera. Należy bowiem podkreślić, że ustalenia określone w art. 15 ust. 2 cyt. ustawy powinny odpowiadać stanowi faktycznemu obszarowi, dla którego plan jest tworzony. Jeśli okoliczności zastane w terenie nie wymagają dokonania ustaleń, o których

mowa w tym przepisie, to plan bez tych ustaleń spełnia wymogi stawiane ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Zatem umieszczanie poszczególnych elementów obligatoryjnych w planie miejscowym musi być, co do zasady, dostosowane do ogólnych założeń planu i zgodne z obszarami, jakie w danym planie zostaną uregulowane.

W pkt 9 ust. 2 art. 15 omawianej ustawy wskazano, że w planie miejscowym określa się obowiązkowo szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy.

W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, w okolicznościach rozpoznawanej sprawy, wbrew stanowisku Wojewody Łódzkiego w przypadku przedmiotowego planu zagospodarowania przestrzennego nie było uzasadnione oznaczenie w jego treści oraz rysunku planu (dla terenu 2U) strefy ochronnej dla istniejącej linii wysokiego napięcia 110kV, a także ustalenia szczegółowych warunków zagospodarowania i ograniczeń w użytkowaniu terenów, w tym zakazu zabudowy w tej strefie.

Strefy ochronne z reguły mogą być ustanawiane wokół różnych terenów i obszarów, o ile ich ustanowienie wymagają powszechnie obowiązujące przepisy prawa. Powstanie takiej strefy ochronnej wiąże się przede wszystkim z ochroną środowiska, a dotyczy zabytków kultury, przyrody, ujęć wód itp. Co do stref ochronnych ustanawiają je różne ustawy, w tym w szczególności: Prawo ochrony środowiska, Prawo budowlane, Prawo geologiczne i górnicze, o ochronie przyrody, czy też o lasach. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zawiera jedynie definicję terenu zamkniętego (art. 2 ust. 11), zaś w treści tej ustawy wskazuje się na strefy ochronne terenów zamkniętych (art. 4 ust. 3), strefy ochronne związane z ograniczeniami w zabudowie, zagospodarowaniu i użytkowaniu terenów pod budowę urządzeń szkodzących środowisku (art. 15 ust. 3 pkt 3a), granice terenów zamkniętych i ich stref ochronnych (art. 15 ust. 3 pkt 7). Nie określa się wprost w tej ustawie potrzeby ustalenia strefy ochronnej dla linii elektroenergetycznej średniego czy też wysokiego napięcia.

W planowaniu przestrzennym natomiast należy mieć na uwadze akt podstawowy jakim jest rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587) wydane w ramach delegacji ustawowej, tj. art. 16 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu

przestrzennym. Rozporządzenie to w § 4 określa wymogi dotyczące standardów przy zapisywaniu rozwiązań planu. Natomiast kwestię zawartości rysunku planu statuuje norma § 7 pkt 5 i 6 powołanego rozporządzenia. W szczególności w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uwzględnia się (patrz: § 4 pkt 3 lit. a i b cyt. rozporządzenie z dnia 26 sierpnia 2013 r.) ustalenia dotyczące zasad ochrony środowiska, przyrody, krajobrazu kulturowego, które to powinny zawierać nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów wynikające zarówno z potrzeby ochrony środowiska, o których w odniesieniu do planu stanowi art. 73 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska jak i obowiązujących ustaleń planów ustanowionych dla parków narodowych, rezerwatów przyrody i parków krajobrazowych, a także innych form ochrony przyrody. Natomiast art. 73 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska wskazuje na potrzebę uwzględnienia w planie ograniczeń wynikających z linii komunikacyjnych, napowietrznych i podziemnych rurociągów, linii kablowych oraz innych obiektów liniowych w zakresie ochrony walorów krajobrazowych czy też możliwości przemieszczania się dziko żyjących zwierząt (art. 73 ust. 2 ustawy Prawo ochrony środowiska). Należy w tym miejscu zaznaczyć, co trafnie podkreślił Sąd pierwszej instancji, iż żaden obowiązujący przepis nie nakazuje wyznaczenia odrębnego obszaru pod liniami elektroenergetycznymi. Z kolei szerokość stref ochronnych oraz innych ich parametrów od istniejących napowietrznych linii elektroenergetycznych wysokiego napięcia 110kV nie jest określona przepisami odrębnymi rangi ustawowej. Zasadnie podniesiono w zaskarżonym wyroku, iż zgodnie z rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 30 października 2003 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku oraz sposobów sprawdzania dotrzymania tych poziomów (Dz.U. Nr 192, poz. 1883), zasięg stref określa się za pomocą dopuszczalnego poziomu pól elektromagnetycznych w środowisku, zaś te ustala się po dokonaniu odpowiednich pomiarów w terenie. W istocie więc to na etapie postępowania o pozwolenie na budowę będzie możliwe określenie jaka strefa wymagana jest dla konkretnie oznaczonej inwestycji.

Zdaniem składu orzekającego w tej sprawie zasadnie Sąd pierwszej instancji podkreślił, iż wyznaczenie dokładnego rozkładu oraz jednoznaczne określenie granic obszaru, w którym składowa pola elektrycznego jest większa od 1kV/m, tj. obszaru, w którym nie byłoby możliwe realizowanie zabudowy z pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi na etapie opracowywania i sporządzania planów

miejscowych nie jest możliwe. Z tym twierdzeniem należy się zgodzić i podzielić także pogląd Sądu pierwszej instancji, że dopiero na etapie uzyskiwania decyzji o pozwoleniu na budowę będzie zachodziła możliwość określenia strefy ochronnej dla konkretnej inwestycji. Przede wszystkim kwestia precyzyjnego lokalizowania budynków pod takimi liniami została jednoznacznie unormowana w przepisach § 11, § 313, § 314 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz.U. Nr 75, poz. 690 ze zm.) wydanego w ramach delegacji ustawowej art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane. Natomiast zabudowę w pobliżu i pod liniami regulują przede wszystkim Polska Norma PN-E-05100-1 Elektroenergetyczne linie napowietrzne, PN-EN-05341-3-22 oraz Elektroenergetyczne linie napowietrzne prądu przemiennego powyżej 45kV. Z przepisów art. 5 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 3 kwietnia 2002 r. o normalizacji wynika, że polskie normy nie są przepisami powszechnie obowiązującymi. Art. 5 ust. 1 stanowi bowiem, że polska norma jest normą krajową, przyjętą w drodze konsensu i zatwierdzoną przez krajową jednostkę normalizacyjną, powszechnie dostępną, oznaczoną – na zasadzie wyłączności – symbolem PN. Zgodnie zaś z art. 5 ust. 3 ww. ustawy stosowanie polskich norm jest dobrowolne.

Stąd też mając na uwadze przywołane wyżej rozważania zasadnie na rysunku plany w obszarze oznaczonym symbolem 2U wrysowano istniejącą linię wysokiego napięcia 110kV przebiegającą przez część tego terenu, zaś w § 8 pkt 5 przedmiotowego planu w zakresie ochrony przed promieniowaniem elektromagnetycznym zawarto zakaz lokalizowania obiektów, urządzeń i sieci infrastruktury, które powodują w obrębie zabudowy mieszkaniowej oraz miejsc pobytu ludzi przekroczenie dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych określonych w przepisach odrębnych. Generalnie jednak przywołane rozwiązania planistyczne zawierają regulacje nakazujące lokalizowanie przewodów sieci elektroenergetycznych jako podziemnych (układanych w ziemi). Tak oznaczone rozwiązania planistyczne dla sieci kablowych w przedmiotowym planie zagospodarowania przestrzennego nie uzasadniają ustalania strefy ochronnej. A przypomnieć w tym miejscu należy, iż strefa ochronna to obszar znajdujący się w bezpośrednim sąsiedztwie napowietrznej linii energetycznej, a jego powierzchnia jest z reguły znacznie większa niż powierzchnia pasa energetycznego leżącego bezpośrednio pod napowietrzną linią elektroenergetyczną. Strefa ochronna jest

pasem wyłączonym z jakiegokolwiek użytku, na którego obszarze niedopuszczalna jest jakakolwiek zabudowa, nie powinno się też prowadzić w strefie ochronnej jakichkolwiek prac. Natomiast dla linii elektroenergetycznej ułożonej w ziemi takiej potrzeby nie ma. Stąd też, w realiach rozpoznawanej sprawy, okoliczności zastane w terenie oraz nakaz ułożenia linii kablowej w ziemi nie uzasadniały dokonania ustaleń planu, o których mowa w przepisie art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zaś plan bez tych ustaleń o jakich mowa w ww. normie, spełnia wymogi stawiane ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i przepisami wykonawczymi do tej ustawy. Dlatego też uchwała Rady Miejskiej w Łodzi nr XL/1074/17 z dnia 11 stycznia 2017 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obszaru miasta Łodzi położonej w rejonie ulic: Andrzeja Struga i Łąkowej oraz alei Włókniarzy, wobec braku wskazania w jej treści oraz rysunku planu (dla terenu 2U) strefy ochronnej dla istniejącej linii wysokiego napięcia 110kV, nie stanowi naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 9 w zw. z art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Tym samym skarga kasacyjna jak i jej zarzuty nie mogły doprowadzić do eliminacji z obrotu prawnego zaskarżonego wyroku, który odpowiada prawu. Natomiast przedstawione we wniesionym środku odwoławczym jak i w pismach procesowych strony skarżącej kasacyjnie wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego powołujące się na konieczność wskazania na rysunku planu istniejącej linii elektroenergetycznej i oznaczenia ograniczeń w zagospodarowaniu terenu pod nią wynikające z art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie mogły wpłynąć na wynik przedmiotowego rozstrzygnięcia, gdyż stanowisko to wyrażone zostało w odmiennych okolicznościach faktycznych sprawy.

Dlatego też, mając na uwadze powyższe rozważania, należało wniesioną skargę kasacyjną oddalić na podstawie art. 184 p.p.s.a. jako nieposiadającą usprawiedliwionych podstaw. Natomiast orzeczenie o kosztach postępowania kasacyjnego zapadło na podstawie art. 204 pkt 2 p.p.s.a.

Z tych względów orzeczono jak w sentencji wyroku.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Olga Jasionek
sekretarz sądowy