

UZASADNIENIE

Rozstrzygnięciem nadzorczym z dnia 29 maja 2020 r. nr IFIII.4131.1.15.2020 Wojewoda Śląski stwierdził nieważność uchwały Nr 361/XXI/2020 Rady Miasta Rybnika z dnia 23 kwietnia 2020 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części miasta Rybnika obejmującej obszar w rejonie ulicy Golejowskiej (MPZP 54-22).

W uzasadnieniu przedmiotowego rozstrzygnięcia Wojewoda Śląski wskazał na naruszenia:

- 1) art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze;
- 2) art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 16 grudnia 2019 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych;
- 3) §143 Zasad techniki prawodawczej, ustanowionych rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie Zasad techniki prawodawczej.

Stanowisko Wojewody Śląskiego należy uznać za chybione.

W zakresie pierwszego zarzutu odnoszącego się do naruszenia art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r. poz. 868 ze zm.) oraz art. 72 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 125 ustawy z dnia 29 lipca 2019 r. Prawo ochrony środowiska (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r. poz. 1396 ze zm.) poprzez wprowadzenie w § 6 pkt 2 uchwały zakazu realizacji przedsięwzięć zawsze znacząco oddziałujących na środowisko na terenach oznaczonych symbolami 3P, 4P, 5P wyjaśnić należy, że gmina, nie przekroczyła granic władztwa planistycznego oraz nie naruszyła przepisów prawa, w tym art. 29 ust. 1 ustawy Prawo geologiczne i górnicze oraz art. 72 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 125 ustawy Prawo ochrony środowiska. Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu. W ramach tych zasad organ gminy wprowadził w § 6 pkt 2 uchwały zakaz realizacji przedsięwzięć zawsze znacząco oddziałujących na środowisko na terenach oznaczonych symbolami 3P, 4P, 5P. Zakaz, o którym mowa powyżej, nie dotyczył natomiast przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, do których zalicza się między innymi wydobywanie kopalin ze złoża metodą podziemną inne niż wymienione w § 2 ust. 1 pkt 27 lit. b lub metodą otworów wiertniczych inne niż wymienione w § 2 ust. 1 pkt 24 (§ 3 ust. 1 pkt 41 lit. a Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko – Dz. U. z 2019 r. poz. 1839), a także poszukiwanie lub rozpoznawanie złóż kopalin (§ 3 ust. 1 pkt 44 przywołanego wyżej rozporządzenia). Wobec powyższego organ gminy określając zasady ochrony środowiska, a w ramach nich zakazując na części obszaru objętego planem realizacji przedsięwzięć zawsze znacząco oddziałujących na środowisko, nie przekroczył swoich kompetencji i nie naruszył kompetencji organu koncesyjnego, wynikających z art. 29 ust. 1 ustawy Prawo geologiczne i górnicze, do których należy zaliczyć między innymi podejmowanie decyzji o tym, czy działalność górnicza na danym złożu kopaliny może być prowadzona czy też nie. Wprowadzając powyższe ustalenie nie zakazano bowiem eksploatacji ujawnionych złóż. Nie naruszono także art. 72 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 125 ustawy Prawo ochrony środowiska, gdyż uwzględniono w planie miejscowym obszary występowania złóż kopalin oraz obecne i przyszłe potrzeby eksploatacji tych złóż. Wypełniono także obowiązek objęcia złóż kopalin ochroną, o której mowa w art. 125 ustawy Prawo ochrony środowiska.

W zakresie drugiego zarzutu odnoszącego się do naruszenia art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r. poz. 2410 ze zm.) poprzez wprowadzenie w § 6 pkt 2 uchwały zakazu realizacji przedsięwzięć zawsze znacząco oddziałujących na środowisko na terenach oznaczonych symbolami 3P, 4P, 5P wskazać należy, że gmina nie przekroczyła granic władztwa planistycznego oraz nie naruszyła przepisów prawa, w tym art. 46 ust. 1 wyżej wymienionej ustawy. Art. 46 ust. 1 powołanej ustawy stanowi, że plan miejscowy nie może ustanawiać zakazów, a przyjmowane w nim rozwiązania nie mogą uniemożliwiać lokalizowania inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej, w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, jeżeli taka

inwestycja jest zgodna z przepisami odrębnymi. Treść przywołanego przepisu nie pozostawia wątpliwości, że plan nie może wprowadzać zakazu lokalizacji urządzeń telekomunikacyjnych na całym obszarze objętym planem, uniemożliwiającego realizację takiego celu publicznego. Nie oznacza to jednak, że nie może on wprowadzać ograniczeń czy to w zakresie lokalizacji (czyli do określonego terenu) czy też rodzaju urządzeń z uwagi na miejsce, w którym będą zlokalizowane. Ponadto przepis ten nie stanowi blankietowego dozwolenia na realizowanie w każdym miejscu każdej inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej. Gdyby tak było, to wprowadzanie do planów miejscowych jakichkolwiek regulacji dotyczących wymienionych wyżej kwestii, byłoby w istocie zbędne. Sam fakt, że rozwój łączności publicznej na terenie objętym planem będzie wiązał się z poszukiwaniem innych terenów, niż objęte ograniczeniami planu, nie oznacza, że rozwój ten jest zakazany czy też niemożliwy, tym bardziej, że w ramach obszaru objętego planem przewidziane są tereny w ramach których możliwa jest realizacja infrastruktury telekomunikacyjnej (§ 7 pkt 7 uchwały). Ograniczenie możliwości realizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko na terenach oznaczonych symbolami 3P, 4P, 5P do przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, do których zalicza się między innymi przedsięwzięcia, o których mowa w § 3 ust. 1 pkt 8 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. z 2019 r. poz. 1839), nie stanowi naruszenia obowiązujących przepisów prawa. Podzielić należy również pogląd wyrażony w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 10 lipca 2018 r. sygn. akt II SA/Bd 264/18, zgodnie z którym wprowadzenie w miejscowym planie zakazu lokalizowania stacji bazowych telefonii komórkowych na pewnych obszarach objętych planem, niewątpliwie mieści się w granicach kompetencji organów gminy i nie narusza art. 46 ust. 1 ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych. Z treści powyższej regulacji nie można bowiem wyprowadzać normy pozbawiającej organy gmin prawa kształtowania przestrzeni poprzez wprowadzanie zakazów czy ograniczeń zabudowy urządzeniami, o których mowa w tym przepisie. Na jego podstawie nie można oczekiwać, aby obszar objęty miejscowym planem był bezwarunkowo otwarty na inwestycje celu publicznego z zakresu łączności publicznej, gdyż przepis ten nie przyznaje przedsiębiorstwom telekomunikacyjnym uprawnień do kształtowania polityki przestrzennej. Na uwagę zasługuje także wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 5 lutego 2020 r. sygn. akt II SA/Gd 541/19, zgodnie z którym przepis art. 46 ust. 1 ustawy z 2010 r. o wspieraniu rozwoju usługi sieci telekomunikacyjnych nie może być rozumiany jako nakaz takiego tworzenia prawa miejscowego, aby zawsze odpowiadało intencjom inwestycyjnym przedsiębiorcy telekomunikacyjnego. Przeciwnie, regulacja ta musi być odczytywana łącznie z celami i zadaniami planowania przestrzennego oraz samodzielnością gminy w tym zakresie, w konsekwencji czego za dopuszczalne należy uznawać pośrednie ograniczanie w planie miejsca lokalizacji, rodzaju urządzenia łączności publicznej czy jego parametrów z uwagi na inne istotne dobra i wartości podlegające ochronie z punktu widzenia ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i innych ustaw. Przepis art. 46 ust. 1 ustawy z 2010 r. o wspieraniu usług i sieci telekomunikacyjnych zostałby naruszony, gdyby uchwała w przedmiocie planu pozbawiała przedsiębiorstwo jakichkolwiek możliwości inwestycyjnych na terenie objętym planem, w szczególności jeśli plan ten swoim zakresem obejmuje całą gminę, a nie wyłącznie jej fragment, ograniczony do jednej działki. Ponadto w zakresie powyższej argumentacji podzielałam także stanowiska wyrażone w orzeczeniach sądów administracyjnych: Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach sygn. akt. II SA/Gl 406/18 z dnia 25 lipca 2018 r., Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 30 stycznia 2015 r. sygn. akt II SA/Kr 1484/14 oraz z dnia 11 lutego 2016 r. sygn. akt II SA/Kr.

W zakresie trzeciego zarzutu odnoszącego się do naruszenia §143 Zasad techniki prawodawczej, ustanowionych rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie Zasad techniki prawodawczej (Dz. U. z 2016 r. poz. 283) z uwagi na wprowadzony w uchwale w §6 pkt 2 zakaz realizacji przedsięwzięć zawsze znacząco oddziałujących na środowisko na terenach oznaczonych symbolami 3P, 4P, 5P, który w ocenie Wojewody powoduje, że przebudowa linii elektroenergetycznych napowietrznych wysokiego napięcia 400kV i 220 kV, nie będzie możliwa, a ustalenia uchwały są wzajemnie sprzeczne, uznać należy, że pogląd ten jest bezzasadny. Przede wszystkim projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego poddawany jest procesowi opiniowania i uzgodnień zgodnie z przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie z art. 17 pkt 6 lit. a tiret dziewiąte wójt, burmistrz, prezydent miasta po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego występuje o opinie o projekcie planu do operatora systemu przesyłowego elektroenergetycznego w zakresie sposobu zagospodarowania gruntów leżących w odległości nie większej niż 40 metrów od osi

istniejącej linii elektroenergetycznej najwyższych napięć, w przypadku gdy górne napięcie tej linii elektroenergetycznej jest równe co najmniej 220 kV. W ramach procedury planistycznej sporządzenia projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części miasta Rybnika obejmującej obszar w rejonie ulicy Golejowskiej (MPZP 54-22) wystąpiono dwukrotnie o opinię do projektu planu do Polskich Sieci Elektroenergetycznych S.A. W pierwszym przypadku pismem z dnia 24 grudnia 2019 r. PSE S.A. negatywnie zaopiniowała projekt planu z uwagi na brak zarówno w części tekstowej jak i graficznej informacji o przebiegających przez obszar, a także znajdujących się w bezpośrednim sąsiedztwie, będących własnością PSE S.A., liniach elektroenergetycznych. Wskutek negatywnej opinii dokonano korekty projektu planu miejscowego i wystąpiono ponownie o opinię do PSE S.A. pismem z dnia 8 stycznia 2020 r. W opinii z dnia 3 lutego 2020 r. PSE S.A. wskazała „*Na terenie objętym przedmiotowym planem miejscowym trasy wyżej wymienionych linii oraz ich pasy technologiczne przedstawiono prawidłowo. Tekst planu zawiera również zapisy dotyczące sposobu zagospodarowania terenu pod liniami i w ich pobliżu.*”. Ponadto PSE S.A. zwróciła się o zmianę wysokości linii przesyłowych o napięciu 400 kV i 220 kV. Z powyższego wynika, że instytucja uprawniona do wyrażenia opinii w procedurze sporządzenia projektu planu miejscowego zapoznała się z jego ustaleniami i wyraziła swoje stanowisko nie kwestionując ustalonego w §6 pkt 2 uchwały zakazu oraz nie wskazała na żadne plany inwestycyjne związane z rozbudową, przebudową lub montażem istniejących sieci czy też budową nowych sieci, które zaliczałyby się do przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko. Ponadto podkreślenia wymaga fakt, że ustalenia planu miejscowego nie wykluczają wszystkich robót budowlanych związanych z istniejącymi na obszarze objętym planem sieciami elektroenergetycznymi. Ustalony w planie miejscowym zakaz nie dotyczy m.in. remontu istniejących sieci elektroenergetycznych. Zatem przyjęte w planie rozwiązania, w tym kwestionowany zakaz, są wynikiem ustawowego etapu opiniowania projektu planu miejscowego oraz mieszczą się w granicach władztwa planistycznego przysługującego gminie.

Wobec poczynionych wyżej rozważań nie można zgodzić się z organem nadzoru, że uchwała Nr 361/XXI/2020 Rady Miasta Rybnika z dnia 23 kwietnia 2020 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części miasta Rybnika obejmującej obszar w rejonie ulicy Golejowskiej (MPZP 54-22) została podjęta z naruszeniem prawa skutkującym stwierdzeniem jej nieważności.